

24
26



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A
MOISES COSS RANGEL

México, D. F.

Junio 1986



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 está 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.

INTRODUCCION

Desde principio de siglo, el Distrito Federal ha crecido interrumpidamente pero es a partir de 1940 cuando se acelera el ritmo, al cobrar importancia el proceso de industrialización en el país.

Este fenómeno resulta, entre otros factores, de la migración campo-ciudad, de la disminución de la mortalidad general y de las elevadas tasas de natalidad -por lo menos hasta el año 1975- lo que ha llevado, por ejemplo, a que la población se haya casi triplicado en el periodo 1960-1980.

La concentración poblacional en la zona metropolitana de la ciudad de México es aproximadamente 18 millones de habitantes, de los cuales alrededor de 11 millones viven en el Distrito Federal. O sea que en el 0.0008 del territorio nacional se concentra el 15% de la población total, esto si nos referimos sólo al D.F., pero si nos referimos a la zona metropolitana observamos que en tan sólo una milésima parte del territorio nacional se concentra el 20% de la población.

Aproximadamente la mitad del crecimiento de la mancha urbana a partir de la década de los cuarentas es de forma irregular y principalmente en terrenos agrícolas.

El área urbana pasó del 8% de la superficie de la entidad en 1940, a cerca del 40% en esta década; así tenemos que señalar que las condiciones geográficas del Distrito Federal, entre otras causas han impedido el crecimiento de ésta y por eso ha tenido que crecer hacia los municipios aledaños, se presume que por este motivo, además de la prohibición para crear nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal, la zona conurbada aumentó un 100% su superficie entre 1940 y 1980.

Así es que ante el crecimiento urbano desarticulado y expansivo la administración pública enfrenta el problema de la macrocefalia provocada por una excesiva concentración de la población y de la economía.

Según algunas proyecciones, en el año 2000 la zona metropolitana de la ciudad de México tendrá aproximadamente 27'000 000 habitantes, de los cuales más del 50% vivirán en el Distrito Federal. Estos 27'000 000 representarán el 25% de la población nacional, y demandarán más de 2'000 000 de viviendas, además de las que existen, sin contar las que necesitan ser reparadas.

El promedio de edad del habitante capitalino no rebasará los 20 años, y esto, aunado al bajo nivel socioeconómico de la gran mayoría de la población, harán de la Ciudad de México una aglomeración al borde del colapso.

El presente trabajo quiere explicar, en primer lugar, el comportamiento de algunas variables económicas y socio-demográficas, implícitas en el desarrollo urbano, que a mi parecer definen el tipo de problemas que ha conllevado el intenso crecimiento en esta parte del país, así como explicar cuáles han sido los avances en materia de planeación, sobre todo a partir de la década de los setentas.

En las consideraciones generales busco dar una respuesta a la pregunta siguiente: ¿Cuáles fueron las condiciones económicas que provocaron el desarrollo urbano en el Distrito Federal?

La respuesta aproximativa es que, el modelo de desarrollo, basado en la creciente industrialización a costa de la agricultura, provocó el desplazamiento de mano de obra del campo a la ciudad, dada la creciente necesidad de grandes volúmenes de mano de obra. Además del desplazamiento de recursos financieros, que debiendo estar destinados al campo se canalizaron hacia la industria donde la rentabilidad era mayor, misma que a su vez se desarrolló preferencialmente en unas cuantas ciudades, sobre todo en la de México.

En el capítulo I situó al Distrito Federal geográficamente, con el propósito de obtener una visión de conjunto del territorio ocupado por las delegaciones; además trato de explicar por qué el Distrito Federal ha devenido en Distrito a cargo de un departamento más de la Administración Pública.

blica Federal, cuyas funciones están reglamentadas por una Ley Orgánica del Distrito Federal propuesta por el Ejecutivo Federal. La cuestión central en este capítulo es explicar que la ciudad más grande del país -en número de habitantes- no tiene un gobernador electo democráticamente por el pueblo.

En el capítulo 2 describo cuál ha sido la tendencia en el crecimiento de la población en el D.F. para lo cual nalizo el crecimiento natural, es decir la natalidad y la mortalidad y el crecimiento por inmigración. Esto es importante por que la política de contención del desarrollo urbano, sobre todo en los últimos años, está centrada en el control y en el espaciamiento de los nacimientos, y en una redistribución de la población vía inmigración hacia ciudades intermedias.

En este mismo capítulo trato de encontrar respuesta a por qué las condiciones de vida y de trabajo han tenido una tendencia decreciente, dejando atrás la primera etapa del desarrollo urbano cuando la tendencia a los beneficios proporcionados por la ciudad era creciente .

El capítulo 3 intenta de explicar el fenómeno de la vivienda, y aun cuando este debería de considerarse dentro de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad como un variable más, creo pertinente tratarla como una variable especial, dada la enorme complejidad que presenta; se muestra como un problema financiero por los recursos que tienen que

destinar tanto el sector privado como el público para la construcción de vivienda, se presenta como un problema social, por la presión que ejercen los sectores que no tienen acceso al mercado inmobiliario y que se manifiesta en tomas de tierra y aparece como un problema político, en la medida que al transformarse la petición de vivienda en manifestación exigente el gobierno pierde credibilidad y a la larga legitimidad.

El capítulo 4 trata de analizar de manera global cuál ha sido la génesis del desarrollo urbano; cómo la población urbana le ganó la carrera en el crecimiento a la población rural y, por otro lado, cómo ante las necesidades crecientes de alojamiento el espacio urbano fue achicando el espacio rural.

Me aproximo a explicar, a través de la densidad de la población, cuáles son las zonas más pobladas de la capital y que posibilitarán, en un trabajo posterior, relacionar deterioro ambiental, delincuencia, etc., con la concentración poblacional.

Después de revisar esto, analizo algunos de los problemas del Distrito Federal.

En el capítulo 5 examino cuál ha sido la respuesta del Estado ante el crecimiento desordenado y con beneficios decrecientes de la ciudad de

México, para lo cual trato de situar a la planeación urbana dentro de un contexto más amplio, el contexto de la planeación económica. Entonces hago una revisión sucinta de las experiencias en planificación en el país.

Posteriormente resumo cuál ha sido la historia de la planeación urbana en el Distrito Federal, como paso previo para llegar a la revisión de los que me parecen son los intentos más serios de planificar el desarrollo urbano en la entidad, ya que problematizan de manera global el desarrollo urbano, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal.

Estos intentos, si se quieren ver desde el punto de vista declarativo, son importantes, ya que movilizaron e hicieron tomar conciencia a amplios sectores de la población de las dificultades por las que pasaba la ciudad, pero no es sólo desde el punto de vista discursivo o declarativo como se les debe ver, sino como el intento más serio por modificar en buena medida el patrón de desarrollo urbano.

Finalmente, están las conclusiones que giran en torno a la consideración de que si el diagnóstico y el pronóstico propuesto tanto en los planes y programas de desarrollo urbano, como los expuestos a lo largo de la tesis son correctos, no nos queda más que luchar por que éstos se lleven a la práctica.

Ahora bien, considero que esta tesis surge sobre todo como una necesidad de encontrar respuestas a las preguntas que me hacía en torno al crecimiento de la ciudad. Se trata de un trabajo modesto en tanto que no me hice todas las preguntas que debí hacerme o porque las respuestas fueron incompletas por la enorme cantidad de aristas que tiene cada una de ellas y que sólo examiné en forma muy semera y destacando únicamente algunos rasgos relevantes.

Sin embargo considero que en un futuro no lejano podré encontrar respuestas más acabadas a las preguntas que me he hecho.

CONSIDERACIONES GENERALES

La planeación del desarrollo urbano en el Distrito Federal surge como respuesta a los problemas derivados del proceso de concentración urbano, esta aglomeración venía gestándose desde principios de siglo, pero es en la década de los cuarenta cuando empieza a perfilarse la ciudad que hoy conocemos. Esto es producto, entre otros muchos factores, del proceso de industrialización del país como parte de un proceso de desarrollo en que lo industrial se coloca como eje central de la economía, subordinando a la industria a los demás sectores de actividad, sobre todo el agrícola. A este respecto Leopoldo Solís afirma: "El desarrollo agrícola fue el elemento más dinámico de crecimiento económico durante el periodo 1940-1955, y correspondió a la época de las fuertes inversiones en irrigación y apertura de tierras. En cambio, durante el lapso de 1955 a la fecha el sector industrial (electricidad, petróleo, manufacturas) aumentó su tasa de crecimiento respecto al lapso anterior y constituyó el sector de desarrollo más rápido.

En efecto, en 1940-1955, la agricultura creció el 7.4% y las manufacturas al 6.9%; la electricidad y el petróleo al 7% y al 6% respectivamente. La agricultura registró aumentos anuales del 3.2%, tasa menor que la del incremento de la población. Por otro lado, las manufacturas aceleraron su tasa de crecimiento al 8.1%, y otro tanto hicieron la electricidad y el petróleo". 1)

En la industria, en un contexto de excesivo proteccionismo, no se dio el peso debido a objetivos como la integración, normalización, eficiencia, calidad y precios, así como a la ocupación y a la localización. Sobre todo con respecto a esto último, el grueso de las inversiones se canalizaron hacia los centros urbanos que ya tenían condiciones preestablecidas de mercado, infraestructura productiva, servicios y mano de obra calificada; una explicación posible del fenómeno es que: "la industrialización se deriva más de las necesidades del consumo que del abastecimiento de materias primas, se concentró en las urbes más importantes del país propiciándose así una localización industrial que monopolizó la infraestructura existente en beneficio de los centros de consumo, en especial las grandes ciudades, en consecuencia, una proporción muy elevada de los recursos de que dispone el país para el desarrollo de su infraestructura se localiza en zonas muy reducidas donde se concentra el empleo y el ingreso" 2) o sea de manera destacada, la ciudad de México.

1) Solís, Leopoldo: La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectiva. Ed. Siglo XXI P. 217

2) Tello, Carlos: La Política Económica en México 1970-76. Ed. Siglo XXI p.26-29

En efecto, la demanda urbana es un factor estimulante del desarrollo industrial y este desarrollo a su vez necesita una buena infraestructura y mano de obra permanente que posibilite el mantenimiento de la planta industrial.

En la agricultura se privilegió a la agricultura capitalista, sobre todo a la de exportación, la que recibió los mayores recursos crediticios, atención tecnológica, y toda clase de facilidades y estímulos, mientras que la economía campesina iba quedándose crecientemente rezagada, produciéndose una notoria polarización interna en el sector. "En 1960 el 54% de la producción agrícola total provenía del 3% de las unidades de explotación y el 4.632 de los usuarios (el 1.3% del total) eran propietarios del 20.1% de la tierra en los distritos de riego" 3)

Así, cuando la agricultura comercial ha contribuido a la generación de empleos, ello ha estado condicionado a la inestabilidad del sector asociada a las fluctuaciones de los precios y de las cuotas internacionales, así como a los avances de la tecnificación, aparte de que la fuerte transferencia de recursos hacia la industria impidió la construcción de una sólida infraestructura agropecuaria y la diversificación e integración productiva. Todo esto, junto con el rezago de la agricultura tradicional y

3) Oribe, Adolfo y Cordera, Rolando; México: Industrialización Subordinada. Revista: Planeación y Desarrollo julio-agosto # 3 p.28

semitradicional, se tradujo en un agravamiento de los problemas de empleo en el campo que habrían de provocar intensos procesos migratorios campo-ciudad.

Así, en 1960 al 50.7% de los predios agrícolas existentes en el país ocupaban sólo el 13.1% de la superficie agrícola y aportaron únicamente el 4.2% del valor de la producción agrícola total, mientras que, en el otro extremo, el 0.5% de los predios agrícolas ocuparon el 28.5% de la superficie y aportaron el 32.3% del total de la producción.

"El valor promedio de la producción en los primeros predios fue de sólo 499 pesos anuales, mientras que en los segundos llegó a 384 000 pesos, además, entre 1950 y 1960 el valor de la producción en los primeros predios, pertenecientes a millón y cuarto de familias campesinas, registró una declinación bruta de 7.9%, mientras el valor de la producción de los segundos predios pertenecientes a doce mil propietarios, se incrementó en 98.6%. Es pues evidente que el desarrollo agrícola se ha concentrado en un número relativamente pequeño de predios mayores y prácticamente no ha alcanzado el gran número de predios de subsistencia." 4)

4) BNCE; México : La Política Económica del Nuevo Gobierno. p. 48

De este modo la problemática del Distrito Federal y de su área metropolitana se explica en el contexto de un desenvolvimiento que determinó graves desequilibrios sectoriales, tecnológicos, regionales y urbano-regionales; destacada por la señalada aplicación preferencial de las inversiones industriales en los centros urbanos que garantizaban una mayor rentabilidad y la mayor atención prestada a la agricultura comercial, además de la subordinación de este sector al proceso de industrialización que disminuyó su capacidad de expansión futura.

Ahora bien, dado que el Distrito Federal se constituye en una zona de gran atracción, la población creció aceleradamente y se instauró el proceso de metropolización que conocemos. Especialistas como Luis Unikel, distinguen tres fases en este proceso, durante el presente siglo.

En la primera fase, que dura hasta 1930, la ciudad de México se reducía prácticamente a una circunscripción que sólo ocupaba la superficie que corresponde a las actuales delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez; lapso en que la ciudad central registra tasas de crecimiento demográfico superiores a las delegaciones que la rodean.

En una segunda fase, a partir de 1930, las delegaciones periféricas crecieron más rápidamente que la ciudad central, sobre todo de 1940 a

1950, cuando las tasas de crecimiento fueron las mayores registradas en lo que va del siglo, la contribución del crecimiento por inmigración en es te periodo fue de 43.6%.

Este decenio marca el inicio de la desconcentración de los comercios y servicios del centro hacia la periferia inmediata de la ciudad, aceleran do el crecimiento demográfico de las delegaciones del Distrito Federal y realizando algunos avances hacia el Estado de México. Empero, la expan sión urbana se estaba desarrollando básicamente dentro de dicha entidad, en procesos de expansión industrial y habitacional que se daban, uno ha-- cía el sur y sureste del Distrito Federal, y otro hacia la parte norte del mismo.

En una tercera fase, de 1950 a la fecha, la metrópoli rebasa los lí-- mites del Distrito Federal para penetrar notoriamente en lo físico y lo demográfico en el Estado de México, en cuyos municipios colindantes, empezando por Naucalpan, Ecatepec y Tlanepantla, se registra una rápi-- da expansión industrial y habitacional a cuyo impacto, sobre todo a par-- tir de la década 1960-70, la tasa de crecimiento demográfico es muy su-- perior en los municipios conurbados que la registrada en conjunto por la zona metropolitana de la ciudad de México. Este intenso crecimiento de la metrópoli implica diversos problemas socio-económicos tanto en re-- lación a cuestiones interurbanas y regionales, como de carácter interur--

bano, o sea al interior de la ciudad.

Este crecimiento tanto económico como demográfico se evidencia en la macrocefalia del Distrito Federal y su área conurbada, y se expresa en la década de los setentas en las cifras siguientes:

- 20% de la población
- 42% de los habitantes ocupados
- 50% del potencial manufacturero del país
- 53% de sueldos y salarios
- 38% del valor agregado de la industria
- 75% de las escuelas profesionales
- 47% de la atención médica (Derechohabientes del IMSS)
- 58% de los automóviles
- 60% de los teléfonos
- 49% de la venta de productos durables para el hogar
- 91% de la producción de farmacéuticos y medicamentos
- 90% de aparatos eléctricos
- 80% de productos de hule y de plástico
- 80% de los equipos de oficina
- 55% de la inversión pública federal en bienestar social entre 1965 y 1978

Esto implica grandes costos económicos y sociales a nivel del desequilibrio urbano-regional; esta concentración significaba posibilidades de

desenvolvimiento negadas a otras ciudades y regiones, con las consi-
guientes consecuencias sociogeográficas, en la disparidad de ingreso y
niveles de vida y efectos negativos para el desarrollo económico del
país. Además, el proceso de concentración urbana tendió a reforzarse
a sí mismo. "El atractivo que ofrecían los grandes núcleos urbanos pa-
ra las actividades industriales, se vio fortalecido por servicios urbanos
baratos y mejoras en la comunicación, lo que agudizó la migración rural,
los grupos sociales favorecidos con este esquema de crecimiento presiona-
ron al Estado demandando más y mejores servicios públicos, Esto gene-
ró una transferencia real de recursos del campo hacia los centros urba-
nos y de las ciudades medias hacia la capital. El desarrollo de algunas
regiones provocó el empobrecimiento relativo de muchos otros". (5)

A nivel intraurbano se aprecian graves problemas, entre ellos, el
de la falta de capacidad de la metrópoli para proporcionar empleo produc-
tivo a la población, así como el rebasamiento continuo de la posibilidad
para ofrecer servicios urbanos suficientes y eficientes; tales el caso
del agua, de los servicios de limpia, del transporte colectivo, etc., y
además se agudizan los problemas, tales como el de la contaminación
ambiental y el deterioro ecológico.

5) Tello, Carlos: La Política Económica en México 1970-76
Ed. Siglo XXI p. 30

Esto, en virtud de que rebasamos ciertos límites en el tamaño de las ciudades, particularmente si se tiene un desenvolvimiento sumamente irracional, se produce un constante encarecimiento de los costos de infraestructura y servicios colectivos.

En este contexto, otro problema agudo entre los capitalinos es el de la vivienda, se estima que más de la mitad de los pobladores de la metrópoli se hallan en condiciones habitacionales insatisfactorias, y que entre el 60 y el 70% de las familias carecen de posibilidades para acceder al mercado formal de vivienda, lo que ha devenido en la existencia de asentamientos de muy baja calidad y de zonas de habitación precaria en situaciones de irregularidad en la tenencia, y alto grado de hacinamiento.

En el marco de desequilibrado desenvolvimiento urbano-regional, los esfuerzos realizados en materia de planificación constituyen una respuesta institucional a la importancia creciente que han adquirido la urbanización y los problemas urbanos en las últimas décadas, este esfuerzo de los gobiernos de Echeverría a Miguel De La Madrid, se presume está encaminando a corregir en buena medida el patrón de acumulación y a rescatar la credibilidad perdida tiempo atrás.

En este orden de cosas la Ley General de Asentamientos Humanos

promulgada en 1976 da las bases para avanzar en la planeación urbana. En ella el gobierno realiza por primera vez una problematización integral de lo urbano incluyendo tanto los aspectos interurbanos y regionales (desarrollo territorial de las ciudades y sus relaciones con el proceso de desarrollo regional), como los de carácter intraurbano (problemas de ordenamiento del suelo al interior de las ciudades y atención a los problemas como la contaminación, la vivienda el transporte, y otros servicios públicos, etcétera).

Inserta en este contexto jurídico que permitirá plasmar las razones del Estado, en un texto legal, se dictó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1975, y el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1976.

Además de este Plan Director, hasta el día de hoy vigente desde el punto de vista legal, el presidente de la República emitió en el mes de octubre de 1983, el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, en el que se definen diversos lineamientos de carácter regional para ordenar el proceso de desarrollo de la capital del país. Ahora bien, finalmente, en febrero de 1984 se constituyó el Comité de Planeación del desarrollo del Distrito Federal, en el acto de integración del comité se definieron algunas tesis que hacen razón al discurso del gobierno capitalino.

En este marco, las necesidades de descentralización espacial, que se plasman en los instrumentos de planeación, se plantean, en general, tanto por razones de racionalización económica y revalorización de los recursos como por motivos de legitimidad política con respecto a los - gruesos sectores de la población que quedaron excluidas de los benefi-- cios del crecimiento de las últimas décadas.

I SITUACION GEOGRAFICA Y POLITICA ADMINISTRATIVA

El Distrito Federal está situado en el extremo sur del valle de México a 2,240 metros de altura sobre el nivel del mar y entre los paralelos de 19° 11' 53" y 20° 11' 09" de latitud norte y los meridianos de 90° 11' 53" y 99° 30' 24" de longitud oeste.

Es la ciudad más poblada de la República Mexicana; asiento de los poderes de la Unión, ha devenido en el transcurrir de los años en una entidad más de la Administración Pública Federal, sin gobernador ni congreso electos democráticamente por los ciudadanos. El presidente en turno es quien gobierna al Distrito Federal a través de un funcionario nombrado por él y que pasa a formar parte de su gabinete como jefe del Departamento del Distrito Federal. Toda una ciudad convertida por razones políticas en parte del organigrama del sector público. Según datos de la Enciclopedia de México se empieza a gestar esta situación en el siglo XIX.

El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de Enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de Octubre del mismo año fijaron las bases para la organización política y administrativa de los Estados Unidos Mexicanos.

" La fracción XXVIII del Artículo 50 de la Constitución otorgó al Congreso la facultad de elegir el lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la Federación y la de ejercer dentro de su distrito las - atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. El 18 de noviembre de 1824 el Congreso señaló a la Ciudad de México como sede oficial de los - poderes de la nación y le asignó al Distrito, que desde entonces se llama Federal, la superficie comprendida en un círculo de dos leguas (8, 800 m) de radio con centro en la plaza mayor". 6)

En efecto a través de la historia de México vemos que la guerra - transformó la estructura organizativa de la ciudad, pero el Congreso, en diferentes momentos, le dio el rango de Distrito Federal, de ciudad de - excepción.

"La Constitución Federal de 1857 en la sección II del título II, relativo a las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional, previo la erección del Estado del Valle de México con el mismo territorio del - Distrito Federal en el caso de que los supremos poderes federales se - trasladasen a otro lugar." 7)

6) Instituto de la Enciclopedia de México 1966-1977.

7) Ibidem P. 470.

En el año 1898 se aprobaron los convenios mediante los cuales se fijaban los límites entre el Distrito Federal y los estados de México y Morelos. A partir de ese año del Distrito Federal colinda al oriente con el Estado de México, partiendo del punto llamado La Tranca, siguiendo hacia el norte hasta llegar al sitio conocido como El Tecal.

Colinda al norte con el Estado de México partiendo del sitio conocido como El Tecal, hasta llegar al camino de Fuente de Vigas hasta llegar al Cerro de Tuxtepec y mojonera de la media luna. Colinda al sur con el Estado de Morelos, partiendo del punto más alto del cerro de Tuxtepec, siguiendo hacia el este por las cumbres del cerro Tesayo y los lugares Yepac y La Tranca. Ya en el siglo XX empieza a perfilarse la división política que conocemos actualmente y parte de la idea del municipio libre, pero en el caso del Distrito Federal se le despoja de la autonomía que todo municipio aspira a tener.

El 26 de marzo de 1903 se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en virtud de la cual éste quedó dividido en trece municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa, la entidad debía regirse, en cuanto su régimen interior, por las disposiciones que dictara el Congreso de la Unión, quedando sujeto en lo administrativo, político y municipal, al Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Gobernación.

La Revolución Mexicana plasmó sus ideales en la Constitución de 1917; en su texto original otorgaba al congreso facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

Venustiano Carranza, para cumplir con lo dispuesto por la Constitución, expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que reguló las actividades del gobierno capitalino hasta el año de 1928.

En 1928 el Congreso de la Unión reformó el artículo 73 constitucional y suprimió el régimen municipal y se encomendó al Presidente de la República el gobierno total y absoluto del Distrito Federal. El 31 de diciembre de ese año se expidió la respectiva Ley Orgánica que estuvo vigente hasta el año de 1941.

En el mismo 1941 fue expedida la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que le da cierta normatividad al gobierno capitalino.

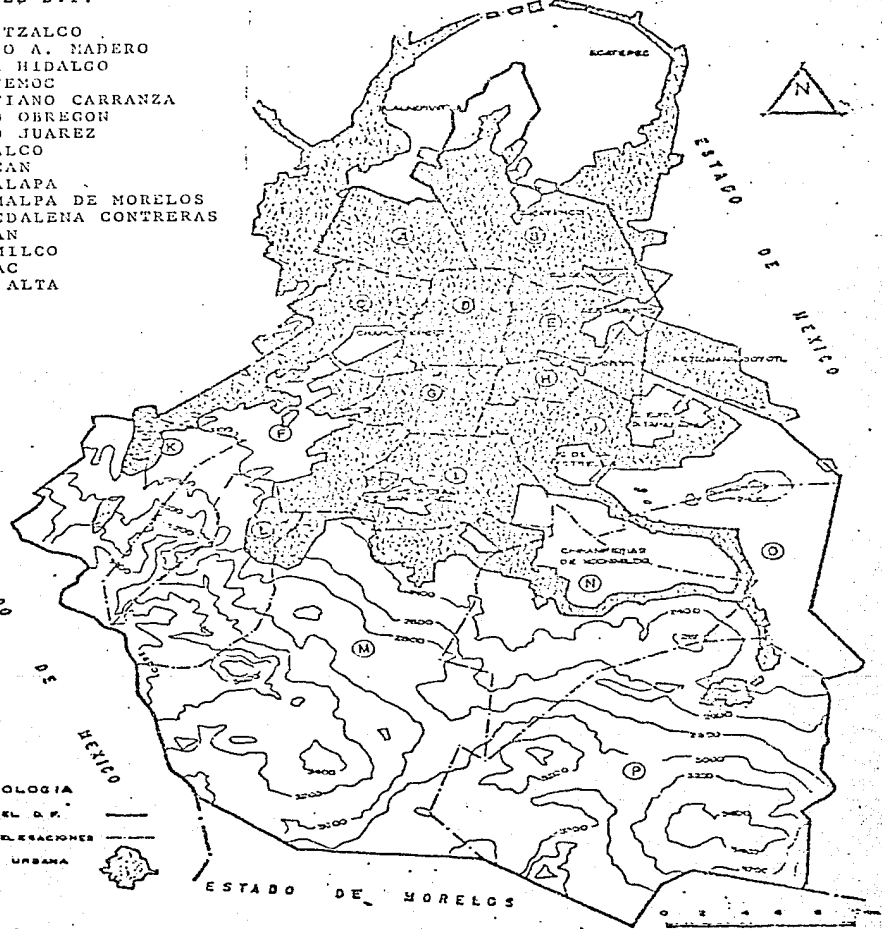
La división política quedó entonces estructurada de la siguiente manera: por lo que se conocía como Ciudad de México y que era el centro del Distrito Federal y las delegaciones Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztacalco, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Villa Al-

varo Obregón , Villa Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Tlalpan y Xochimilco. Esta ley funcionó hasta el año 1970.

A partir del 29 de diciembre de 1970, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece que el Distrito Federal-Ciudad de México sea dividido en 16 delegaciones, y lo que se consideraba como Ciudad de México hasta antes de esta ley se segmenta en cuatro delegaciones: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, además de las ya existentes: Iztacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Tláhuac, características que conserva hasta el presente (Ver mapa No. I)

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P

- AZCAPOTZALCO
- GUSTAVO A. NADERO
- MIGUEL HIDALGO
- CUAUHTEMOC
- VENUSTIANO CARRANZA
- ALVARO OBREGON
- BENITO JUAREZ
- IZTACALCO
- COYOACAN
- IZTAPALAPA
- CUAJIMALPA DE MORELOS
- LA MACDALENA CONTRERAS
- TALAPAN
- XOCHIMILCO
- TLAHUAC
- MILPA ALTA



SIMBOLOGIA
 LIMITE DEL D.F. ———
 LIMITE DELEGACIONES ———
 MANCHA URBANA

DIVISION POLITICA

II LA POBLACION

2.1 EL CRECIMIENTO DE LA POBLACION EN EL DISTRITO FEDERAL

"En 1950 se contaban 3'059 183 habitantes y en 1980 se tenían 8'831 071 efectivos de población, registrando en estas tres últimas décadas tasas de crecimiento medio anual de más de 3.0 por ciento; en el periodo - 1950 - 1960 se dio una tasa de 4.8 por ciento, en el periodo 1960-1970 - una tasa de 3.6, y en el periodo 1970-1980 una tasa de 3.0 por ciento " 8); para el año de 1984, según declaraciones oficiales, la tasa de crecimiento es de 2.6 y la meta para 1990 es tener una tasa del 2.0 por ciento con lo que se alcanzaría la meta de duplicar a la población en 35 años y abatir el crecimiento poblacional en el año 2000 con una tasa de crecimiento media anual del 1 por ciento.

"El que descienda la tasa de crecimiento no significa necesariamente que esté disminuyendo la población de una zona (aunque en los informes - ocasionales de los medios de difusión se le da esta interpretación). Puede significar que la población está creciendo a un ritmo más lento." 9)

8) México demográfico; Breviario 1980-1981, Consejo Nacional de Población, México 1982. p. 45

9) Haupt Arthur y Kane Thomas; Guía rápida de población; U.S.A. Ed. Population Reference Bureau Inc. U.S.A., 1980, p. 59.

Se observa que aun cuando desciende el crecimiento de la población, éste no deja de ser alto si lo comparamos con el de las metrópolis de otros países.

El descenso del ritmo de crecimiento ha sido uno de los principales logros de la política demográfica del Estado, encaminada a reordenar a toda costa la política de población.

Al analizar los datos censales, uno puede percatarse del decremento tan importante, que ha sufrido el Distrito Federal en términos de población. Dos son las posibles causas: Primero, un descenso en la tasa de crecimiento y, segundo, la expulsión que han sufrido los habitantes de esta ciudad hacia la zona conurbada, causada sobre todo por el alto costo de los alquileres pero también por la atracción que ha ejercido la industrialización que se ha ido desarrollando en los municipios conurbados y la búsqueda de la población de mejores ingresos en áreas más confortables. Además cabe tener en cuenta que el desarrollo urbano sigue diversas fases; en una primera fase la aglomeración urbana que entonces se ubica básicamente en la ciudad central generó economías y ventajas sociales que concentraron en ella la actividad y la población, pero rebasados ciertos límites los beneficios se tornan decrecientes. Las deseconomías que genera la excesiva aglomeración y otros afectos negativos como encarecimiento del suelo, ruidos, contaminación, congestionamiento del trán-

sito, etc. estimulan la dispersión de la ciudad hacia su periferia, tanto de las empresas económicas como de la población en busca de mejores espacios, privacidad y mejores condiciones de vida, factores estos a los que en la Ciudad de México se suma, dado el desequilibrio urbano-regional, la fuerte afluencia de migrantes pobres procedentes de las zonas rezagadas.

El centro de la capital, en otros tiempos el más populoso, es el ejemplo más interesante, pero no el único, de este fenómeno: En números relativos tenemos que en el año 1950 lo que se conocía como la Ciudad de México, compuesta hoy en día por las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez, albergaba al 69.4% de la población que vivía en el Distrito Federal; en 1980 contenía sólo el 29.4%.

En números absolutos el comportamiento ha sido el siguiente:

La delegación Benito Juárez en 1970 tenía 589 867 efectivos de población; en el recuento de 1980 contaba con 544 882. La delegación Miguel Hidalgo contaba en 1970 con 604 623 habitantes, y en 1980 tenía 543 062 efectivos. La delegación Cuauhtémoc en 1970 contaba con 925 752 habitantes y en el recuento de 1980 tenía 814 983 habitantes. Por último la delegación Venustiano Carranza en 1970 tenía 747 513 habitantes y en 1980 contaba con 692 896 efectivos de población. En el caso de la delegación

Cuauhtēnoc, otra posible explicación de la tendencia a la baja está dada por el cambio en el uso del suelo que se ha dado al centro histórico de la Ciudad de México, la antigua zona habitacional se convirtió en la principal zona comercial y de servicios con la que cuenta el Distrito Federal. (Ver cuadro No. 1).

NATALIDAD.

Uno de los factores en el crecimiento de la población es la natalidad, para su estudio se elaboran algunos indicadores que nos demuestren el ritmo con que se da este hecho vital. El indicador más sencillo es la tasa bruta de natalidad, la cual nos indica el número de nacidos vivos por 1000 habitantes en un determinado año, ésta relaciona los eventos demográficos, en este caso los nacimientos, con la población a mitad del año, es decir la población al 1° de julio. Según estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la tasa bruta de natalidad para el Distrito Federal en el año 1970 era de 44.2 nacimientos por cada mil habitantes, y para 1980 era de 34.4, no obstante hay que señalar que esa tasa está afectada por la estructura de la población, y además en el caso de los nacimientos éstos sufren alteraciones por el subregistro. Sin embargo estas estimaciones, aun afectadas por los fenómenos descritos, arrojan alguna luz sobre el fenómeno de la natalidad; éstos muestran una sensible tendencia a disminuir, para el año 1985 se calculan 30 nacimientos por

CUADRO No. 1
POBLACION TOTAL DE CADA UNA DE LAS DELEGACIONES
1950, 1960, 1970 y 1980

DELEGACIONES	1950		1960		1970		1980	
	POBLACION	%	POBLACION	%	POBLACION	%	POBLACION	%
Azcapotzalco	188 596	6.16	372 244	7.62	542 994	7.76	601 524	6.81
Coyoacán	68 952	2.25	156 603	3.20	319 794	4.57	597 129	6.76
Cuajimalpa	9 720	0.32	19 278	0.39	37 210	0.53	91 200	1.03
Gustavo A. Madero	290 826	9.51	701 333	14.35	1 224 536	17.50	1 513 360	17.14
Iztacalco	37 328	1.22	200 066	4.09	480 412	6.87	570 377	6.46
Iztapalapa	74 240	2.43	264 876	5.42	555 980	7.95	1 262 354	14.29
Magdalena Contreras	22 044	0.72	40 876	0.84	99 881	1.43	173 105	1.96
Milpa Alta	18 247	0.60	24 422	0.51	34 172	0.49	53 616	0.61
Alvaro Obregón	125 771	4.11	274 923	5.63	501 856	7.17	639 213	7.24
Tláhuac	19 566	0.64	29 957	0.61	64 454	0.92	146 923	1.66
Tlalpan	32 902	1.08	61 426	1.26	149 335	2.13	368 974	4.18
Xochimilco	47 206	1.54	70 552	1.44	119 079	1.70	217 481	2.46
Benito Juárez	336 649	11.00	521 415	10.67	589 867	8.43	544 882	6.17
Cuauhtémoc	990 572	32.38	966 888	19.78	925 752	13.23	814 983	9.23
Miguel Hidalgo	420 716	13.75	612 428	12.53	604 623	8.64	543 062	6.15
Venustiano Carranza	375 848	12.29	570 194	11.66	747 513	10.68	692 896	7.85
T O T A L (D.F.)	3 059 183	100.00	4 887 481	100.00	6 997 458	100.00	8 831 079	100.00

FUENTE: Estudio Demográfico del Distrito Federal, D.D.F., El Colegio de México, México, 1975 y X Censo de Población y Vivienda, 1980, D.G.E., S.P.P. 1984.

cada mil habitantes. La política instrumentada por el Estado para espaciar y disminuir los nacimientos le ha dado buenos resultados y ésto se refleja en la estructura por edad de la población, la base, cada año, se angosta más.

La reproducción también se puede medir a través del cálculo de la tasa general de fecundidad que es el número de nacidos vivos por cada 1 000 mujeres comprendidas entre los 15 y 49 años en un determinado año. Este indicador es mucho más confiable que la tasa bruta de natalidad, ya que relaciona los nacimientos con las mujeres susceptibles de dar a luz.

Otro indicador del nivel de reproducción es sacar las tasas específicas por edad con el fin de hacer comparaciones en el tiempo.

Para el caso que nos ocupa nos referimos a las tasas específicas de fecundidad para el D.F., calculadas a partir del ajuste a la información sobre nacimientos ocurridos en 1980 contenidos en las estadísticas vitales. (Ver cuadro No. 2)

CUADRO No. 2

TASAS ESPECIFICAS DE FECUNDIDAD 1980

15 - 19	..063736	
20 - 24	..194166	
25 - 29	..205632	
30 - 34	..154713	Tasa Global de
35 - 39	..107294	Fecundidad 4.0
40 - 44	..057014	
45 - 49	..025639	

Fuente: Departamento de Evaluación, Censo general
de Población y Vivienda, D.G.E., S.P.P.
México, D.F. 1984

Según las últimas investigaciones, a partir de 1976 la fecundidad está descendiendo a niveles que los demógrafos no hubieran imaginado hace 20 años. Esto, como resultado de las campañas masivas de planificación familiar. La pregunta ahora es: ¿Qué va a pasar si sigue descendiendo la fecundidad? ¿Tendremos una población envejecida como la de los países europeos, con una estructura productiva propia de un país pobre?. Los planteamientos que hacía Víctor L. Urquidí en el perfil de México en 1980, apuntaban en dirección del descenso de la fecundidad como política pública prioritaria.

"Aunque al problema demográfico se le rodea de muchos aspectos - en que actúa un número diverso de variables, es la fecundidad la variable más importante y la que, en la actualidad, determina las altas tasas

de crecimiento; es, por lo tanto, la variable sobre la que puede concentrarse una política demográfica, o sea una política de población.

Entraña necesariamente influir en las tasas de fecundidad y en el tamaño de la familia, puede sostenerse que, sin que se pretenda que sea solución alternativa a un desarrollo económico más intenso, una política de reducción de la alta fecundidad que prevalece en México constituirá, aparte de sus ventajas sociales, un factor de auxilio y alivio al proceso de desarrollo por sus efectos en la inversión, en la efectividad del gasto corriente, en la deficiencia del sistema educativo, en la distribución del ingreso, y en la calificación y absorción de la fuerza de trabajo en el empleo productivo. Aún cuando una política de reducción de la fecundidad no logre resultados muy apreciables para el año 1980, pues una tasa demográfica de, por ejemplo, 3% en lugar de una de 3.5% sería todavía muy elevada, es un requisito para una transición hacia un incremento más razonable de la población después de 1980, la política de población, con fuerte acento en el control de la fecundidad, debe formar parte de la política de desarrollo y de hecho integrarse con los procesos económico y sociales desde ahora." 10)

Estos planteamientos concuerdan con la política demográfica seguida por el Estado dentro de sus planes sectoriales de desarrollo y es sin-

10) Urquidi L. Víctor; "Perfil General: Economía y Población", Víctor L. Urquidi; El Perfil de México en 1980, México, Siglo XXI, 1980, p.377.

tomático que para la década de los 80 la planificación familiar esté enca-
minada a reducir las tensiones sociales provocadas por la explosión de-
mográfica. Se ha puesto el acento de la política demográfica urbanística
en el control de la fecundidad y por ello en el control y espaciamiento de
los nacimientos.

El cambio más significativo de la fecundidad en la Ciudad de México,
fue en las mujeres cuyas edades fluctúan entre 35 y 39 años, disminuye-
ron su fecundidad en un 23% en el periodo que se estudia 1964-1976.
Otro cambio significativo es en las edades de 15 a 19 años; cuya disminu-
ción es del 22.8%. El cuadro No. 3 muestra cuál es el comportamiento
de la fecundidad en los dos periodos:

CUADRO No. 3

TASAS DE FECUNDIDAD ESTIMADAS A PARTIR DE LA INFORMACION DE LAS ENCUESTAS DE 1964 y 1976.

Area metropolitana de la Ciudad de México.

EDAD	(Tasas por 100)	1972-1976	% Disminución
15 - 19	92	71	22.8
20 - 24	263	223	15.2
25 - 29	297	263	11.4
30 - 34	258	218	15.5
35 - 39	152	117	23.0
40 - 44	67	65	3.0
TGF	5 645	4 785	17.6
TFG	191	162	15.2

Fuente: Welti Chances, Carlos; "Estimación del cambio en el nivel de fecundidad de la población del Area Metropolitana de la Ciudad de México 1964-1976" en Investigación demográfica en México 1980, México, CONACYT, 1982. p. 301

MORTALIDAD

La esperanza de vida al nacer, indicador más refinado, permite medir mejor la mortalidad, ya que no está afectada por la estructura por edad, -que sí afecta a las tasas brutas de mortalidad- esta nos demuestra que los hombres tienen una esperanza de vida menor que las mujeres, tanto en el D.F., como en el resto del país y que, si bien es cierto que esta -esperanza aumenta año con año, también es cierto que es menor que la del sexo femenino. Si comparamos la esperanza de vida de los hombres

en el D. F., en las décadas 1950, 60, 70, con la esperanza de vida masculina en la República Mexicana, la primera es menor; por ejemplo, la esperanza de vida al nacer en el D.F., en 1950 era de 47.62 años, en la República Mexicana de 51.04. En 1960, 56.82 años en el D.F., 57.61 años en la República Mexicana, en 1970, 57.19 años en el D.F., 60.05 en la República Mexicana. Las mujeres del D.F., en las décadas 1950-60 tienen una esperanza de vida al nacer mayor que el promedio de la República Mexicana. Pero en 1970 la esperanza de vida de las mujeres es mayor en el promedio de la República Mexicana que en el D.F.

Por otro lado se observa que en la década 1950-1960 hay un incremento importante en la esperanza de vida al nacimiento, tanto en hombres como en mujeres, probablemente esto se deba al mejoramiento de los servicios médicos asistenciales.

El cuadro No. 4 muestra cual es la esperanza de vida al nacer:

ESPERANZA DE VIDA AL NACIMIENTO
1950 - 1980

AÑOS	REPUBLICA MEXICANA		DISTRITO FEDERAL	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
1950	48.09	51.04	47.62	52.76
1960	57.61	60.32	56.82	61.97
1970	60.05	63.95	57.19	63.13
* 1980	62.03	66.01		

FUENTE: Estudio demográfico del Distrito Federal, Colegio de México. Tomo I. "Para 1980: estimación del Consejo Nacional de Población".

MIGRACION.

La falta de información veraz sobre el fenómeno de la migración interna hace que a los migrantes se les achaquen todos los problemas de la economía nacional. Son los migrantes los que causan todos los problemas en la ciudad capital, según reza la conseja oficial, y se les hacen llamados para que ya no vengán a la capital, sin embargo no arraigan a los campesinos a sus tierras, no se crean polos de desarrollo industrial alternativos a la Ciudad de México, en suma se trata de encontrar un chivo expiatorio y ese es el migrante.

Sin embargo "si vemos algunas cifras, ha disminuido la importancia del crecimiento por migración, de un 73.5% que representaba la migración en el crecimiento de la ciudad de 1930 a 1940, ha descendido a un 36% entre 1950 a 1960, para experimentar un aumento en la década de los años setenta al 39.2%" (11). Estos porcentajes fueron estimados con base en el método de las estadísticas vitales de crecimiento poblacional en números absolutos, menos la diferencia entre los nacimientos y las defunciones.

Otro indicador de la importancia de la inmigración es el número de nacidos en otras entidades federativas, el cual también mostró un descenso relativo en su ritmo de crecimiento medio anual de un 5.3% entre 1940 y 1950, a un 3.5% entre 1950 y 1960 .

De 1950 a 1960 la migración fue de 692,072 personas y de 1960 a 1970 de 324,650, lo que significa que el saldo neto migratorio se redujo a menos de la mitad. Algunos trabajos de campo también han demostrado que existe expulsión de pobladores del Distrito Federal a su zona metropolitana debido sobre todo a la falta de vivienda; en un estudio realizado

11) Contreras Suárez Enrique; "Migración interna y Oportunidades de Empleo", en Víctor L. Urquidí, El Perfil de México en 1980. México, Siglo XXI, 1980, p. 377.

por la escuela de Salud Pública en Ciudad Nezahualcoyótl en 1964 se demuestra que el 58.7% de las familias encuestadas venían del D.F., aun cuando éstas no fueran originarias del Distrito Federal, habían estado viviendo ahí antes de emigrar a ese lugar.

A pesar de todos estos hechos, la migración en términos absolutos es alta, según datos del Censo de Población y Vivienda. La población que dijo ser originaria de una entidad diferente al Distrito Federal fue de 1'494 745, y de esta población la entidad que más efectivos aporta es el Estado de México, con 12.21%, Puebla con 9.12%, Veracruz con 8.85%, Oaxaca con 7.81% y Michoacán con 6.74%, esto viene a corroborar como interactúan las ciudades aledañas al Distrito Federal. En el caso del Estado de México es más notorio, pues se da una intensa migración interurbana y una creciente metropolización. El cuadro número 5 muestra cual ha sido el origen de los migrantes en el Distrito Federal.

CUADRO No. 5
POBLACION QUE EMIGRO AL DISTRITO FEDERAL
POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACION QUE EMIGRO AL D.F.	%
AGUASCALIENTES	11 729	.78
BAJA CALIFORNIA	13 641	.91
BAJA CALIFORNIA S.	2 202	.15
CAMPECHE	5 531	.37
COAHUILA	17 014	1.14
COLIMA	4 351	.29
CHIAPAS	34 285	2.29
CHIHUAHUA	17 494	1.17
DURANGO	11 585	.77
GUANAJUATO	116 793	7.81
GUERRERO	84 404	5.65
HIDALGO	114 263	7.64
JALISCO	74 355	4.97
MEXICO	182 450	12.21
MICHOACAN	100 717	6.74
MORELOS	84 228	5.63
NAYARIT	5 963	.40
NUEVO LEON	18 113	1.21
OAXACA	116 742	7.81
PUEBLA	136 281	9.12
QUERETARO	30 508	2.04
QUINTANA ROO	2 757	.19
SAN LUIS POTOSI	31 911	2.13
SINALOA	16 509	1.10
SONORA	12 643	.85
TABASCO	11 333	.76
TAMAULIPAS	34 501	2.31
TLAXCALA	32 670	2.19
VERACRUZ	132 308	8.85
YUCATAN	15 839	1.06
ZACATECAS	21 625	1.45
T O T A L	1'494,745	100.00

FUENTE: A partir de los datos del X Censo General de Población y Vivienda, D.G.E., S.P.P., México 1984.

2.2 LAS CONDICIONES DE TRABAJO.

La Ocupación y los Ingresos.

El modelo de sustitución de importaciones es la base para explicar el comportamiento de la actividad industrial del país de 1940 a la fecha, para lograr el éxito de la estrategia establecida, se requirió la creación, por parte del Estado, de una sólida infraestructura; para generar economías externas favorables a la naciente industria.

Se establecieron aranceles y controles cuantitativos a la importación, que en buena medida fueron sufragados por los consumidores finales y por el sector agropecuario.

El desarrollo industrial se sustentó en un mercado interno altamente concentrado -sobre todo en las áreas urbanas-, que se convirtió en el principal impulsor del crecimiento y de su correlato, la desigualdad. De hecho si queremos encontrar respuestas a la estructura de la ocupación y los ingresos tendríamos que encontrarlas a partir de este modelo de desarrollo que privilegió la industrialización sobre el desarrollo de la agricultura." A principio de los cincuenta el Distrito Federal ocupaba más de la cuarta parte (27.9) de la PEA y generaba 27.8 por ciento del producto bruto interno industrial: tres entidades más (Veracruz, Nuevo León y México) con altos niveles de productividad, ocupaban a otro 14.2

por ciento de la fuerza de trabajo industrial y generaban el 30 por ciento del Producto Industrial.

En la primera década de los sesenta se continuó el desarrollo industrial concentrado, aunque con algunas variantes importantes, en primer lugar se redujo el grado de concentración en el Distrito Federal (37.8 por ciento del producto industrial en 1965, frente a 40.8 por ciento en 1960." 12) para la década de los ochentas se habla de que un 44 por ciento del producto interno bruto se generaba en el Distrito Federal.

La concentración de la PEA total en una área territorial reducida como es el Distrito Federal y su área metropolitana, es elocuente; sin embargo es importante señalar que la creación de empleos ni siquiera remotamente se corresponde con el crecimiento demográfico.

Según información del director de la Comisión de Conurbación de la región centro, el arquitecto Eduardo Rincón Gallardo. En la zona metropolitana de la ciudad (ZMCM) se asienta el 25 por ciento de la población económicamente activa nacional y para el fin del presente siglo se con--

12) BNCE. La Política Económica del Nuevo Gobierno p. 52-54.

centrará el 40 por ciento de la PEA en la ZMCM.

Otro problema apuntado por Rincón Gallardo es el de la terciarización de la economía: más del 85 por ciento de la PEA de la Ciudad de México vive del sector terciario de la economía, además el 40 por ciento de la PEA de la Ciudad de México está desempleada o subempleada en estos momentos. La actual tendencia -para él- a esto respecto es que el desempleo y el subempleo se agudizarán, para el año 2010 entre el 61 por ciento y el 74 por ciento de la PEA dependerá del sector terciario, este mismo sector generará el 75 por ciento del PIB de la ciudad. El 54 por ciento de la PEA de la capital de México estará desempleada o subempleada.

Cabe recordar al respecto que el sector terciario, sobre todo el comercio y el rubro de servicios personales, representa en buena proporción el subempleo existente, este fenómeno característico de los países subdesarrollados tiene en el Distrito Federal un magnífico ejemplo.

Ahora bien, según datos del Censo de Población y Vivienda en 1980 - la PEA en el Distrito Federal era de 3 312 581 personas y la población económicamente inactiva era de 2 860 564; el 54 y el 46 por ciento respectivamente con respecto al total de la población de 12 años y más. La composición de la PEA según su ocupación principal era la siguiente: en

el sector primario los que eran administradores agropecuarios, mayores agropecuarios, agricultores y operadores de maquinaria agropecuaria constituyeron el 1 por ciento del total de la PEA; si las cifras son correctas se deduce que en términos relativos perdió 1.28 por ciento ya que en 1970 el porcentaje era de 2.28 por ciento; deduzco por lo tanto - que disminuye significativamente la población rural.

En el sector secundario, 754 714 personas contestaron que estaban ocupadas como supervisores de obreros, artesanos, y obreros y ayudantes de obreros, en total 22.8 por ciento de la PEA.

Ocupada en diferentes ramas de actividad, aparentemente en números relativos la participación de este sector se reduce.

Por otro lado el sector terciario parece confirmar su crecimiento, la expansión ascendente, entre otros datos, se señala en el cuadro que el 17.76 por ciento de la PEA se ocupaban en labores de oficina y los vendedores dependientes eran 9.36 por ciento del total de la PEA ocupada. (Ver cuadro No. 6)

CUADRO No. 6

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA SEGUN OCUPACION PRINCIPAL
1 9 8 0

OCUPACION PRINCIPAL	ABSOLUTOS	RELATIVOS
Total	3 312 581	100
Profesionales	142 364	4.30
Técnicos y Personal especializado	139 050	4.20
Maestros y afines	109 255	3.30
Trabajadores del Arte	37 905	1.14
Funcionarios Públicos	6 692	.20
Gerentes Sector Privado	65 860	1.99
Administradores Agropecuarios	369	.01
Mayores Agropecuarios	224	.01
Agricultores	29 658	.90
Operadores de maquinaria agropecuaria	617	.02
Supervisores de obreros	34 620	1.05
Artesanos y obreros	662 334	19.99
Ayudantes de obreros	57 760	1.74
Oficinistas	588 315	17.76
Vendedores dependientes	309 904	9.36
Vendedores ambulantes	17 641	.53
Empleados en servicios	144 495	4.36
Trabajadores domésticos	173 366	5.23
Operadores de transportes	135 661	4.10
Protección y vigilancia	46 816	1.41
No Especificadas	590 709	17.80
Nunca ha trabajado	18 966	5.72

FUENTE: X Censo General de Población y Vivienda, DG.E., S.P.P.,
México D.F. 1984.

Otro fenómeno interesante son los cambios ocurridos en la estructuración de la PEA en el transcurso de la década de los 70's. En el año de 1970, la tasa neta de participación era de 49.4 por ciento; correspondiendo el 71.5 por ciento a los hombres y el 29.7 por ciento a las mujeres. Ya en 1980 la tasa de participación total es de 53.7 por ciento, contribuyendo los hombres con el 72.8 por ciento y las mujeres con el 36.7 por ciento. La incorporación del trabajo femenino es cada vez mayor, sobre todo en los servicios donde cada día aumenta su participación. También es significativo cómo se incorpora a los niños entre 12 y 14 años al mercado de trabajo; en 1970, la participación de éstos era de 6.6 por ciento, ya en 1980 la participación fue de 9.4 por ciento, casi 10 por ciento de la población entre 12 y 14 años trabajaba.

La incorporación, tanto de mujeres como de niños, presiona también este mercado, abaratando la fuerza de trabajo, haciendo aún más grande el ejército industrial de reserva.

De esta incorporación podría deducirse que los ingresos de los capitalinos se han deteriorado: ya no es el jefe de familia el que aporta la totalidad del ingreso familiar, como lo hacía antaño, sino que en los últimos años el ingreso se integra con las aportaciones de los miembros de toda la familia.

Los datos arrojados por el Censo de 1980 en torno a los ingresos de clarados por los entrevistados (aun cuando pueden estar sesgados, pues se presume que pocas personas declaran su ingreso real y además por el rubro de no especificado tan alto), arrojan alguna luz sobre la distribución del ingreso por trabajo en el Distrito Federal, así tenemos que en números relativos los datos más significativos son: Los que no recibieron ingresos ascendieron al 7.95 por ciento del total de la PEA. Los que recibieron ingresos entre 1 y 3 610 fueron el 15 por ciento, ahora bien, cabe recordar que el salario mínimo diario para este año era de \$ 163.00 lo que hace un total de \$ 4 890.00 al mes, entonces se deduce que aproximadamente una cuarta parte de la PEA recibió un salario por debajo del mínimo.

Por otra parte cabe señalar que alrededor de 5 por ciento de la PEA percibió 4 veces más del salario mínimo. (Ver cuadro No. 7)

CUADRO No. 7

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN EL DISTRITO
FEDERAL POR GRUPOS DE INGRESO

1 9 8 0

GRUPOS DE INGRESO	ABSOLUTOS	RELATIVOS
TOTAL PEA	3 312 581	100.00
No recibe Ingreso	263 649	7.95
1 a 590 pesos	31 454	.95
591 a 1080 pesos	63 566	1.92
1081 a 1970 pesos	122 236	3.69
1971 a 3610 pesos	284 176	8.58
3611 a 6610 pesos	1 042 402	31.47
6611 a 12110 pesos	714 416	21.57
12111 a 22170 pesos	283 259	8.55
22171 y más	162 244	4.90
No especificado	344 521	10.41

Fuente: X Censo General de Población y Vivienda, D.G.E.,
S.P.P., México D.F. 1984.

2.3 LAS CONDICIONES DE VIDA

LA EDUCACION

En los últimos 15 años la sociedad mexicana ha presenciado cambios notables en la economía, en la política y la vida social; la urbanización de la sociedad mexicana en este lapso es cada vez más elocuente: alrededor del 70% de la población total nacional vive en áreas urbanas. En el Distrito Federal es casi el 95%, esto obliga a pensar que la población urbana demanda mayores servicios, ocupación, etc., y que de manera señalada demanda educación que le permita negociar en el mercado de trabajo una mejor ocupación y mayores ingresos.

Para la educación guarda estrecha relación con la economía; por ejemplo a una contracción de ésta se reduce la partida presupuestal destinada a estos menesteres, abatiéndose con ello la calidad de la enseñanza pues se destinan menos recursos para la contratación de profesores, para la investigación, etc. Este no es el único problema que se presenta, también existe el de la deserción entre los educandos, que tienen que entrar a trabajar en ocupaciones en la mayor parte de las veces marginales, y si bien en ocasiones se reincorporan a la escuela, en su mayor parte estos estudiantes nunca vuelven.

Uno de los logros en materia educativa del Estado ha sido abatir el índice de analfabetismo, logrado principalmente por las campañas masivas de alfabetización.

"En el año de 1970 la población alfabetizada era 87.4% y la población analfabetizada era 12.6%; en la población alfabetizada era 92.6% y la población analfabetizada era 7.4%." (13)

Por otro lado, existe una sincronía entre la formación de cuadros de personal calificado a distintos niveles por las instituciones de educación, y el modelo de desarrollo del país, lo cual empieza a provocar tensiones sociales muy fuertes.

En este caso de los maestros que no tienen dónde laborar, médicos y otros profesionales que no van a encontrar trabajo, a no ser que se empleen en algo que no sea su especialidad. La incapacidad del sistema para dotar de empleo a los cuadros que han salido de sus instituciones es notable.

Horacio Flores de la Peña en su artículo "Educación Superior e Investigación Científica", decía lo siguiente: "Cuantitativamente los problemas a que deberán enfrentarse los centros de enseñanza superior son

13) Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1984;
INEGI, SPP, México 1985, p. 619.

sumamente graves, ya que la demanda social de educación superior tiene una elasticidad ingreso de 1.3, es decir que crecerá 30% más que el ingreso por un periodo bastante largo, -por casi toda la década de los 80's-; cuando se alterare la base de la pirámide de la población, y se alcanzare un nivel mayor de desarrollo y de ingresos desaparecerá en definitiva la demanda diferida de educación superior, que hace que su tasa de crecimiento sea superior a la tasa de población y a la del ingreso".

(14)

Los datos arrojados por el censo de 1980 demuestran que la población de más de 6 años -susceptible de ser escolarizada se comportaba de la manera siguiente: 437 835 personas dijeron no tener instrucción; 2 345 personas declararon tener algún curso de adiestramiento y el grueso de la población -3 661 242 personas- manifestaron cursar la primaria o haber cursado algún año de primaria; 2 814 722 personas dijeron tener una escolaridad mayor a la primaria. El 48.64% de la población dijo haber asistido a la escuela primaria. (15)

- 14) Flores de la Peña Horacio, "Educación Superior e Investigación Científica" citado por Manuel Bravo Aguilera en El Perfil de México, Ed. Siglo XXI 1980, p. 213
- 15) X Censo General de Población y Vivienda, 1980. Distrito Federal. INEGI, SPP, México, 1984. p. 24

LA ALIMENTACION CITADINA

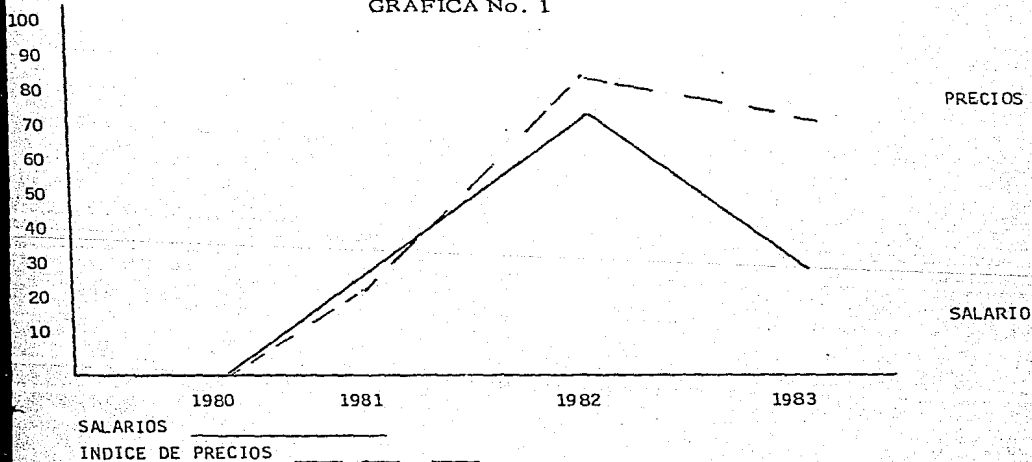
Según cálculos del departamento de estudios socioeconómicos del Comité Nacional Mixto para la Defensa del Salario CONAMPROS, el costo diario per cápita de una canasta básica de alimentos, de enero de 1982 a abril de 1985 era la siguiente: En enero de 1982 el costo per cápita de los cereales era de \$ 3.54 y en abril de 1985 este costo per cápita era de \$ 23.31; el costo p/c de las oleaginosas en enero de 1982 era de \$ 1.03, y en abril de 1985 era de \$ 4.51; el costo p/c de las raíces feculantes era de \$.91 y en abril de 1985 era de \$ 2.35 p/c, el costo p/c de las legumbres era de \$ 2.29 en 1982 y ya en abril de 1985 el costo era de \$ 7.24. Las frutas costaban \$ 3.78 y en 1985 el costo era de \$ 17.87; en enero de 1982 el costo p/c de los productos de origen animal era de \$ 36.68 y en abril de 1985 esto costaba \$ 147.15; otros alimentos en enero de 1982 costaban \$ 1.87 y en abril de 1985 ya costaban \$ 16.96. En total esta canasta básica de alimentos en enero de 1982 costaba \$ 50.10 y para abril de 1985 costo per cápita era de \$ 219.39; entre enero de 1982 y abril de 1985 el aumento fue de 338%, si lo comparamos con los aumentos al salario mínimo en este mismo periodo (278%), veremos cómo el aumento de los precios fue por delante del aumento a los salarios de los trabajadores de la zona metropolitana de la Ciudad de México. (Ver cuadro No. 8 y gráfica No. 1)

CUADRO No. 8

CUADRO COMPARATIVO DE INCREMENTOS PORCENTUALES 1980-1983

AÑO	1980	1981	1982	1983
SALARIO MINIMO EN EL D.F. EN PESOS.	163	210	364	455
INCREMENTO EN %	- o -	28	73	25
INDICE NACIONAL, ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACO.	165	206	390	694
INCREMENTO EN %	- o -	24	89	77

GRAFICA No. 1



FUENTE: ECONOMIA MEXICANA EN CIFRAS 1984, RESPECTO A SALARIOS, Y, BANCO DE MEXICO, S.A., EN CUANTO A INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR; ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO, base 1978=100

III LA VIVIENDA

El problema habitacional se presenta desde el origen mismo del hombre ¿Tener un lugar dónde vivir? ¿Cómo conseguirlo? Diversas interpretaciones se han hecho de este asunto; arquitectos, economistas, urbanistas, han dado sus explicaciones. Para algunos economistas el problema radica en la injusta distribución de la riqueza, en la falta de una política de vivienda, en la falta de planeación urbana efectiva, etc., para otros economistas el problema de la vivienda es un problema financiero; para los arquitectos que en buena medida son los que han tomado en sus manos - por muchos años las decisiones políticas en torno a la vivienda, es un problema estético, para ellos el objetivo es construir viviendas fúncionales, estéticas, en muchas ocasiones sin tener en cuenta el nivel de ingresos de la población demandante; los urbanistas supusieron que si la perspectiva de un ambiente físico reorganizado cautivaba al individuo, sin - duda se crearían las instituciones apropiadas para alcanzar las formas de vida más favorables para la población.

Esta visión parcializada del problema por parte de cada uno de los especialistas debe conjuntarse para tener una visión del problema de la vivienda; planificadores, proyectistas, urbanistas, economistas tienen algo que aportar en este asunto.

Cada una de las cosas que se dicen sobre el asunto deben encaminarse a buscar soluciones; veamos la desigual distribución de la riqueza, - por ejemplo.

Es por todos sabido que México es uno de los países en el mundo donde la distribución de la riqueza es muy desigual, desde el ángulo que se le - quiera analizar, ya sea por sectores de la producción, por regiones, por ocupación, etcétera.

" 50 por ciento del ingreso regular lo perciben el 85 por ciento de las familias en México, en tanto que el 15 por ciento restante de las familias concentran el otro 50 por ciento del ingreso. Este grado de concentración se acentúa en el 5 por ciento de las familias con ingresos más altos, que por sí solas reciben casi un 29 por ciento del ingreso total." (16)

Este desigual distribución de la riqueza, la concentración en pocas manos de la mayor parte del ingreso racional, provoca que la construcción de viviendas se oriente principalmente hacia los estratos de a los - ingresos, dejando fuera del mercado inmobiliario a la inmensa mayoría

16) BANCO DE MEXICO; La Distribución del Ingreso en México.
Ed. F.C.E. México 1974 p. 8

de la población, de ahí que una de las medidas para reactivar el mercado de bienes raíces sea la redistribución de la riqueza.

Hasta ahora tal parece que el Estado ha dejado que este problema sea resuelto por oferentes y demandantes, es decir, que el problema habitacional quede sujeto a las leyes del mercado, y eventualmente participa a través de organismos institucionales. Por otra parte, el poder legislativo reformó algunas cosas tímidamente en materia inquilinaria para no enfrentar a poderosos intereses económicos; el Estado debe gravar más al capital para frenar la especulación y expropiar por causa de utilidad pública todos los terrenos susceptibles de urbanización para entregarlos a los habitantes a precio reducido, de esta manera se evitaría la sobre-ganancia especulativa que se ha visto en los últimos años.

Aparentemente los resultados obtenidos por el Estado en la dotación de vivienda a los trabajadores de escasos recursos ha tenido relativo éxito, pero la pregunta es: ¿Cuántos de los favorecidos con créditos para la adquisición de vivienda en el D.F., han quedado cesantes en estos años?

La vivienda que produce la iniciativa privada básicamente es con un estricto sentido comercial en donde el afán es la máxima ganancia. Desde el punto de vista de la iniciativa privada, la vivienda es una mercancía que concurre al mercado y por lo tanto debe venderse al mejor postor.

Regularmente la construcción de viviendas la hacen grupos financieros a través de sus inmobiliarias integradas tanto vertical como horizontalmente, hasta la nacionalización de la banca, estos grupos financieros tenían liges estrechas con el capital bancario. En la producción de vivienda utilizan financiamiento tanto público como privado a través de préstamos que otorgan las sociedades hipotecarias.

La iniciativa privada construye viviendas para familias de ingresos medios altos y en sus modalidades de viviendas unifamiliares, viviendas plurifamiliares, condominios; por otro lado, hay que señalar que a partir de la prohibición de 1954 de fraccionar en el D.F., la iniciativa privada se trasladó al estado de México a fraccionar, en la modalidad de venta de lotes, las zonas de Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza, Nezhualcóyotl, etc. creando la conurbación más grande del país con toda su secuela de problemas, tanto políticos, como económicos y sociales.

En la década de los 70's se vuelven a otorgar nuevamente permisos para fraccionar en el D.F., estos nuevos fraccionamientos son construidos en la periferia de la Ciudad de México, con casas de lujo y terrenos con servicios.

"La construcción de la vivienda para alquiler ha disminuido; en 1977 sólo se construyó un edificio de departamentos, en 1978 fueron 3 y

en 1979 no se solicitó ningún permiso para construir" (17)

"El argumento para no construir viviendas para alquiler son los al tos gravámenes, en realidad la razón es que la tasa de ganancia es mayor en otras actividades e incluso dentro de la misma construcción pero con otras modalidades tal es el caso, por ejemplo, del sistema de condomi-- nios que ofrece altas tasas de ganancia, según estimaciones de la Pro-- curaduría Federal del Consumidor, estas son de 30.7% sobre el nivel de inversión en condominios de lujo; en el condominio medio alto de 42.4%; en el condominio medio bajo de 56.7% y en el rústico de 36.6% , y si el vendedor es el mismo constructor, puede añadirse una ganancia adicio-- nal de 10 a 15% (18). Con tales ganancias, a los capitalistas no les intere sa construir más vivienda para renta; aún más, en los últimos años la - rendencia es a convertir las antiguas casas de alquiler en condominios. A partir de ahora el proce so de apropiación de la vivienda en sectores de - ingresos altos es irreversible. Como correlato al difícil acceso al mer cado inmobiliario la solución ha sido la invasión.

Se calcula que más del 50% de los asentamientos en el Distrito Fe-- deral son irregulares, en éstos habitan personas que por poseer irregu-- larmente la tierra no son sujetos de crédito, de tal manera que sus vi -

17) González Salazar, Gloria, cita: "La Ley Inquilinaria en entredicho", Revista Expansión, en El Distrito Federal, algunos problemas y su planeación, México, UNAM, 1983, p. 142.

18) Ibid., p. 141

viendas están siempre en permanente construcción; se da un hecho singular, el de la autoconstrucción que expolia aún más el menguado salario de los habitantes de esta ciudad.

En otros años podía aspirarse a que una pequeña parte del salario pudiera destinarse al ahorro y con el paso del tiempo éste fuera suficiente para comprar una vivienda, hoy esto no es más que una quimera, un sueño.

Desde hace varias décadas el Estado trata infructuosamente de aménorar el problema habitacional, particularmente entre los sectores de escasos recursos vía la construcción de viviendas de interés social. En ello participan diferentes instituciones con una clientela específica, por ejemplo, el Instituto Nacional Fondo para la Vivienda de los trabajadores (INFONAVIT) construyó entre el periodo comprendido entre el año 1973 al año 1980 un total de 81825 viviendas para sus afiliados; el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSTE) construyó entre 1974-1983 un total de 21754 viviendas para los trabajadores que cotizaban al ISSSTE; el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) construyó un total de 17 167 viviendas; de la Caja de Previsión de la Policía del D.F., se construyeron en el periodo 1977-1978 un total de 940 viviendas; el INDECO construyó un total de 7505 viviendas; la Dirección General de Habitación Popular del DDF construyó en el periodo 1970-1976 un total de 47 679 viviendas, y la Comisión de desarrollo -

Urbano del Distrito Federal construyó en el periodo 1978-1980 un total de 1904 viviendas, en total se construyeron en la última década 178 776 (19) viviendas aproximadamente". Cabe señalar que estas cifras son para el total del área metropolitana, sin embargo un elevado porcentaje fueron construídas en el Distrito Federal.

(19) Ibid., p. 134.

3.1 LA VIVIENDA QUE EXISTE EN EL DISTRITO FEDERAL

Según el X Censo de Población y Vivienda, el Distrito Federal contaba en 1980 -para una población de 8.831,079 habitantes- con 1'754 727 viviendas, tanto particulares como colectivas (cárceles, orfanatos, etc.), de las cuales 40% de las viviendas particulares se concentraban en sólo 3 delegaciones; Gustavo A. Madero con un porcentaje del 16.0% , Iztapalapa con 12.9% y Cuauhtémoc 11.4%.

En el caso de la delegación Cuauhtémoc, por ejemplo, el alto número de viviendas se debe sobre todo a la construcción de unidades habitacionales en la zona conocida como Nonoalco Tlatelolco, zona que con el paso de los años se ha degradado por el nulo mantenimiento a los edificios, a la áreas verdes, etc. y que el terremoto del año 1985 terminó de devastar, Iztapalapa y Gustavo A. Madero deben su espectacular crecimiento al desalojo del centro de la Ciudad de México de una gran cantidad de pobladores, imposibilitados ya no para comprar un condominio, sino para pagar la renta; esta migración inter-urbana fue hacia el oriente de la ciudad a poblar Iztapalapa y sus alrededores y Nezahualcóyotl entre otros municipios .

Las delegaciones Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, que en el pasado fueron el núcleo comercial, político e histórico del Distrito Federal, concentraban en el año 1980 el 33.9% de las viviendas y el 29.5% de la población.

En las delegaciones que pudiéramos considerar como ~~sani~~urbanas existían .88% de viviendas en Cuajimalpa de Morelos, .53% en Milpa Alta y 1.39% en Tláhuac; en total 2.80% del total de viviendas en el Distrito Federal; si vemos la extensión territorial de cada una de estas delegaciones podemos ver que no existe correspondencia entre el número de viviendas, población y extensión territorial; es pues una desigual distribución del espacio urbano.

Algunos organismos de la administración pública han desaparecido a causa, entre otras razones, de la reestructuración y la reducción del gasto; de esta forma el Estado está tratando de racionalizar los recursos destinados a la construcción de vivienda: ha suprimido algunas direcciones del organigrama de la administración pública federal, por ejemplo - la Dirección General de la Habitación Popular creada por la Ley Orgánica del DDF en 1970, dejó de funcionar en el año 1976⁽²⁰⁾. Sin embargo ante la escasez de recursos y la duplicación de funciones el Estado implantó por decreto del 7 de diciembre de 1979 el Programa Nacional de Vivienda para en frentar dicho problema.

"Las metas del PNV para la zona metropolitana consistían en aumentar la producción de viviendas del sector público en el periodo 1980-1982 para cubrir la demanda, estimada en 810 088 unidades, calculándose que los organismos públicos construirían 288 082 unidades, es decir, el 35.5%⁽²¹⁾

(20) Ibid., p. 136

(21) Ibid., p. 147

Sin duda alguna el PNV y el Plan de Desarrollo Urbano del D.F., -
contemplan el problema de la vivienda como uno de los retos más impor-
tantes, sin embargo hay que hacer notar que estos planes se quedarán en
el mero discurso, mientras entre otras cosas no se aumente el nivel de
empleo y no se reparta la riqueza más equitativamente, de modo que per
mita obtener ingresos a las personas que necesitan adquirir vivienda.

En el siguiente cuadro puede observarse la distribución tanto en nú-
meros absolutos como relativos de la vivienda en el Distrito Federal en
1980.

CUADRO No. 9

TOTAL DE VIVIENDAS Y DE OCUPANTES POR DELEGACION
EN NUMEROS ABSOLUTOS Y RELATIVOS . 1980.

DELEGACION	VIVIENDAS	OCUPANTES
AZCAPOTZALCO	117,458 (6.69)	601,524 (6.81)
COYOACAN	117,713 (6.71)	597,129 (6.76)
CUAJIMALPA DE MORELOS	15,474 (.88)	91,200 (.10)
GUSTAVO A.MADERO	281,327 (16.03)	1,513,360 (17.14)
IZTACALCO	105,525 (6.01)	570,377 (6.46)
IZTAPALAPA	225,808 (12.87)	1,262,354 (14.29)
MAGDALENA CONTRERAS	31,290 (1.78)	173,105 (1.96)
MILPA ALTA	9,425 (.53)	53,616 (.61)
ALVARO OBREGON	122,713 (6.99)	639,213 (7.24)
TLAHUAC	24,310 (1.39)	146,923 (1.66)
TLALPAN	69,929 (3.99)	368,974 (4.18)
XOCHIMILCO	39,277 (2.24)	217,481 (2.46)
BENITO JUAREZ	134,314 (7.65)	544,882 (6.17)
CUAUHTEMOC	200,089 (11.40)	814,983 (9.23)
MIGUEL HIDALGO	117,878 (6.71)	543,062 (6.15)
VENUSTIANO CARRANZA	142,197 (8.10)	692,896 (7.85)
TOTAL (D.F.)	1,754,727 99.99	8,831,079 100.00

FUENTE: X Censo General de Población y Vivienda

D.G.E., S.P.P., México D.F. 1984.

Hay que señalar que estas cifras no son las únicas que se manejan en torno a la vivienda, esto es debido a los conceptos que se manejen y a la agrupamiento y clasificación que se hace, de tal manera que a veces se tienen que inferir ciertas conclusiones de las cifras; por ejemplo en un documento elaborado por el Partido Revolucionario Institucional y que circuló profusamente en la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, se decía que en el año de 1980 existían en Iztapalapa 184 078 viviendas de las que se consideraban que el 43% estaban en buen estado, el otro 57% requería de mejoramiento, ampliación o mostraban un marcado deterioro, y estimaban el déficit en 36,815 viviendas. Si comparamos estas cifras con las que arroja el recuento hecho en el Censo de Población y Vivienda en el mismo año, tenemos una diferencia de 41,730 viviendas, entonces uno se pregunta si es posible que los encargados de elaborar el documento hayan puesto una cantidad menor de viviendas de las realmente existentes con el propósito de una mayor asignación presupuestal, o bien si en el Censo de Población inflaron el número de viviendas para hacer, por lo menos en el papel, menos agudo el problema de la vivienda. Como quiera que sea estas cifras aproximadas a la realidad nos acercan a inferir con todas las reservas algunos problemas: por ejemplo si el PRI habla de un déficit de 36,815 viviendas, éstas sólo se refieren al déficit cualitativo y que se estima como el 20 % del stock existente, en la delegación que corresponde a las viviendas que deberán reponerse debido a la destrucción, a la depreciación, etc. Faltaría el déficit cuantitativo -

que es el grueso del déficit de vivienda y que corresponde a las viviendas nuevas.

En el Distrito Federal conservadoramente se calculaba en un millón el déficit de viviendas, si asumimos que los datos del censo de 1980 son correctos, 350,000 viviendas corresponderían al déficit cualitativo, 20 % del stock existente, y 650,000 del déficit cuantitativo. Este millón de viviendas costarían, a precios de 1980, aproximadamente \$ 61'000 000 por unidad que multiplicado por el déficit existente en ese año arrojarían un billón de pesos, Ahora bien, si en lugar de medir el problema en dinero lo medimos en tiempo, las cosas quedarían más o menos así: según datos de CODEUR en más de 10 años diversas instituciones construyeron 178 776 viviendas. ¿Cuánto tiempo se llevarían construir el millón de viviendas del déficit a 1980, más otro millón de déficit al año 2000? Ante este problema las familias han tratado de resolver su difícil situación, - mediante la unión de una o más familias aunque esta manera de resolver el problema ha provocado entre otras cosas el hacinamiento. Para el Distrito Federal el promedio de ocupantes por vivienda, indicador de este hacinamiento, es de 5.03 ocupantes por vivienda para 1980.

Con respecto a la dotación de servicios públicos en el año de 1980 la situación aproximativa sería la siguiente: De las 1'747 102 viviendas que reporta el censo, una inmensa mayoría, el 93.21 %, tiene servicio -

de agua entubada dentro de la vivienda, fuera de la vivienda, o de un hidrante público. Sin embargo aún 111 436 viviendas carecían de este servicio en 1980, o sea que aproximadamente 550 000 personas carecían de este líquido vital; extrapolando podríamos pensar que toda una delegación, Iztacalco por ejemplo, carece de este servicio. La forma de allegarse - el agua es múltiple, desde caminar enormes distancias para buscar el líquido o por medio de pipas y pozos artesanales, etc., de cualquier forma esta falta de servicio provoca enriquecimiento entre quienes comercian con este líquido y es un problema lacerante difícil de resolver por las autoridades gubernamentales. Por supuesto que el censo sólo contempla a las viviendas que carecen de este servicio, no se refiere ni a la escasez, ni a los problemas de abastecimiento, que es sólo uno de los pecados capitales de la Ciudad de México.

Las viviendas que cuentan con energía eléctrica son 1.700,836 -el 97.35 % del total- y las viviendas que no cuentan con este servicio son 25,482 -el 1.46 %- aún cuando habría que señalar que el porcentaje no especificado es tan alto como las viviendas que no cuentan con energía eléctrica: 20 784 viviendas. Si prorratamos esta cantidad entre las que sí tienen y las que no tienen energía eléctrica, tendremos entonces - 35,874 viviendas sin energía eléctrica, y si esto lo multiplicamos por el promedio de ocupantes por vivienda tendremos 179,370 personas que carecen del fluido eléctrico; (ver cuadro No. 10).

CUADRO No. 10

NUMERO DE VIVIENDAS SEGUN SU DISPONIBILIDAD
DE AGUA ENTUBADA Y ENERGIA ELECTRICA, 1980.

	VIVIENDAS	%
CON AGUA	1.628,415	93.21
SIN AGUA	111,436	6.38
N.E.	7,251	.42
TOTAL	1.747,102	100.00
CON ENERGIA ELECTRICA	1.700,836	97.35
SIN ENERGIA ELECTRICA	25,482	1.46
N.E.	20,784	1.19
TOTAL	1.747,102	100.00

Fuente: X Censo General de Población y Vivienda
D.G.E., S.P.P., México D.F. 1984

N.E.: No especificado

El censo también nos proporciona otra valiosa información, acerca del número de cuartos por vivienda, de estos datos se desprende que el 23.05 % de las viviendas cuentan con un solo cuarto, de ahí que éste sea utilizado como dormitorio, cocina etc., 26 % de las viviendas cuentan con 2 cuartos, de tal manera que para 1980, más de la mitad de las viviendas particulares existentes en el Distrito Federal contaban con menos de 2 cuartos, sólo el 16.79 % de las viviendas tenían más de 5 cuartos, de este 16.79 % únicamente 1.51 % tenían 9 cuartos o más.

Por otro lado la ocupación de estas viviendas mostraba las siguientes características: el 6.01 % de las viviendas eran ocupadas sólo por una persona; 11.63 % por 2 personas; 14.66 % por 3 personas y 17.06 % de las viviendas eran ocupadas por 4 personas, 14.68 % eran ocupadas por 5 personas y 58.03 % de las viviendas, tenían entre 2 y 5 ocupantes por vivienda. Así que el hacinamiento y la mala distribución permanecen constantes (ver cuadro No. 11).

CUADRO No. 11

NUMERO DE CUARTOS POR VIVIENDA Y OCUPANTES
1 9 8 0

NUMERO DE CUARTOS	VIVIENDAS	%	OCUPANTES	VIVIENDAS	%
1 cuarto	402,835	23.05	1 ocupante	105,038	6.01
2 cuartos	454,335	26.00	2 ocupantes	203,166	11.63
3 cuartos	343,232	19.65	3 ocupantes	256,139	14.66
4 cuartos	253,479	14.51	4 ocupantes	298,096	17.06
5 cuartos	125,298	7.17	5 ocupantes	256,446	14.68
6 cuartos	66,616	3.81	6 ocupantes	197,169	11.29
7 cuartos	37,215	2.13	7 ocupantes	141,985	8.13
8 cuartos	21,663	1.24	8 ocupantes	99,735	5.70
9 y más	26,139	1.51	9 y más ocupantes	189,328	10.84
N.E.	16,320	.93			

Fuente: X Censo de Población y Vivienda,

D.G.E., S.P.P. México, D.F., 1984.

Con respecto al tipo de viviendas en el Distrito Federal, está dado por la zona en cuestión, aún cuando en una misma delegación coexisten - diferentes tipos de vivienda, la clasificación tentativa sería la siguiente:

- I.- Vivienda unifamiliar, el mayor porcentaje en el área, ocupa un 72 % del área urbana.
- II.- Vivienda plurifamiliar de materiales duraderos con un 11.6 % del área urbana, con la siguiente subdivisión:
 - a) Vecindad clásica
 - b) Vecindad nueva
 - c) Plurifamiliares progresivas
- III.- Plurifamiliar de materiales perecederos con un 7.67% del área urbana, con las siguientes subdivisiones:
 - a) Ciudades perdidas
 - b) Colonias paracaidistas.
- IV.- Habitación departamental, con un 8.95 % del área urbana.

Esta composición pudiera tener modificaciones ya que es de suponer que por el fenómeno de la crisis se incrementan las viviendas de materiales perecederos. También habría que señalar que esta clasificación no distingue entre viviendas propias y no propias, sin embargo puede -

darnos una idea de la situación que guarda la vivienda.

Por otro lado se presume que: La tendencia a expulsar a los pobladores del centro a la periferia se acentúa en los últimos años, y es fácil de comprobar si, por ejemplo, seguimos la ruta de las carreteras que unen a la Ciudad de México con los estados circunvecinos, y en uno de esos recorridos nos detenemos en la zona de los Reyes-Chalco. Con un crecimiento de 8.0 % en el año 1983.

3.2 PROBLEMAS PREDOMINANTES

Sin duda alguna el problema predominante es el de la ocupación de la vivienda, o dicho de otra forma, el problema de la tenencia de la vivienda. Para los que buscan una manera de allegarse una vivienda, en cualquiera de sus modalidades, el camino más socorrido en muchos años ha sido el de la invasión, esta puede tener diversas modalidades; por ejemplo, se observa el siguiente método de apropiación:

Colonias Paracaidistas.

Se ha observado que el éxito de una invasión está en función al tamaño y cohesión del grupo involucrado. El proceso clásico de ocupación sucede esquemáticamente de la siguiente manera:

1° paso. Ocupación rápida, ordinariamente en el curso de las 12 horas, lapso en el cual se trazan los lotes con las dimensiones mínimas oficiales (120 m) y en el que cada unidad familiar erige una vivienda con materiales de desecho.

Los terrenos ocupados usualmente tienen algún problema de tenencia que podría ser cualquiera dentro de los siguientes: tierras ejidales o comunales, federales, en litigio o de propiedad privada.

Las áreas ocupadas, a pesar de carecer de infraestructura y equipamiento básico, están cercanas a zonas en proceso de urbanización con el fin de facilitar la introducción de servicios.

2° paso. Es el proceso de consolidación que se logra mediante la autoconstrucción de otros servicios y paralelo a este proceso se da la lucha por la regularización.

Fraccionamientos clandestinos o fraudulentos.

Poseen características similares a las descritas para las invasiones en cuanto a su dinámica evolutiva y trazo urbano.

La diferencia fundamental es la legalidad aparente del asentamiento, es decir, la existencia de fraccionadores -títulos de propiedad- y

obras para la introducción de infraestructura y servicios. A su vez, dicha legalidad juega un doble papel: por un lado ofrece una mayor seguridad en cuanto a la tenencia "eliminada" el constante temor desalojo, y por otro, involucra un gasto inicial mucho mayor que se traduce en una disminución en la capacidad de inversión para la vivienda misma.

Las características topográficas y locacionales de este tipo de asentamientos con características deficientes, la accesibilidad a servicios, transportes y fuentes de empleo, suele ser limitada, comparándola con las colonias paracaídas.

Ciudades perdidas.

Estos asentamientos tienden a estar enclavados en áreas centrales e intermedias de la ciudad; su formación tiende a ser anterior a la de las colonias proletarias, es decir, que se originaron en su mayoría a partir de los años 40's.

La alta densidad que en la actualidad las caracteriza, empieza a manifestarse a partir de los decretos de congelación de renta en las áreas centrales.

En contraste con las colonias paracaídas, la ciudad perdida se

caracteriza por su limitada extensión y por un alto porcentaje (70 %) de habitantes que se originan a través del alquiler del suelo y/o vivienda precaria con el mínimo de servicios en predios de propiedad privada. El tamaño de los lotes fluctúa entre aproximadamente 80 y 120 metros cuadrados, por lo cual, cualquier intento de distribución espacial se ve seriamente limitada.

En los últimos años se ha dado un proceso para cambiar el tipo de vivienda mediante el siguiente procedimiento:

- 1.- Los colonos de las ciudades perdidas se organizan en una asociación.
- 2.- La asociación hace una huelga de pagos o los deposita en Nacional Financiera.
- 3.- Le piden al propietario del predio que les venda el terreno.
- 4.- Siendo propietarios del predio, forman una cooperativa de vivienda que se encarga de la autoconstrucción de una vivienda habitacional.

IV EL DESARROLLO URBANO

4.1 LA POBLACION RURAL CEDE SU ESPACIO A LA URBANA

En el Distrito Federal, los terrenos dedicados al cultivo han sido poco a poco cedidos ya sea en beneficio de las industrias o para dar lugar a asentamientos humanos; es sintomático que la población rural disminuya en números relativos y la población urbana aumente tanto en números absolutos como en números relativos. En los datos censales se observan estos cambios:

CUADRO No. 12

POBLACION TOTAL, RURAL Y URBANA EN EL
DISTRITO FEDERAL, 1900-1980.

AÑO	TOTAL	%	RURAL	%	URBANA	%
1900	541,516	100.00	178,453	32.95	363,063	67.05
1910	720,753	100.00	184,261	25.57	536,492	74.43
1921	906,063	100.00	204,204	22.54	701,857	77.46
1930	1.229,576	100.00	164,122	13.35	1.065,454	86.65
1940	1.757,530	100.00	197,718	11.25	1.559,782	88.75
1950	3.050,442	100.00	150,451	4.93	2.899,991	95.07
1960	4.870,876	100.00	163,723	3.36	4.707,157	96.64
1970	6.874,165	100.00	197,946	2.88	6.676,219	97.12
1980	8.831,079	100.00	---	--	8.831,079	100.00

Fuente: D.G.E. Censos Generales de Población. Secretaría de
Industria y Comercio. Para 1980; X Censo General de
Población y Vivienda; DGE. SPP. México D.F. 1984.

En números absolutos la población rural en 70 años permanece casi sin crecer: 178 453 habitantes en áreas rurales en 1900, 197 946 en 1970.

En números relativos la población rural en el Distrito Federal pasó de 32.95 en el año 1900 a 2.88 en 1970. Tanto en números absolutos - como relativos, la población rural es significativa en 1900, pero es insignificante en 1980, al grado de que ésta ya no es registrada en el censo -

correspondiente a dicho año, no así la población urbana que ha crecido al rededor de 25 veces en ese mismo periodo.

4.2 DENSIDAD DE POBLACION EN EL DISTRITO FEDERAL.

La densidad de población, relación que se expresa como el número de personas por unidad de superficie, demuestra que en algunas áreas del Distrito Federal se ha rebasado con creces, desde hace muchos años, el límite permitido tanto por el sentido común como por las recomendaciones internacionales; por ejemplo, la densidad de población en Tlatelolco es de más de 1 000 habitantes por hectárea, la recomendación internacional es que el límite máximo permitido es de 800 habitantes por hectárea, esas mismas recomendaciones dicen que debe haber 50% de áreas verdes, en razón de la superficie construida.

La densidad de población en kilómetros y hectáreas a partir del año 1900 es la siguiente:

DENSIDAD DE POBLACION EN EL DISTRITO FEDERAL, 1900-1980.

AÑO	TOTAL	DENSIDAD	
		Km ²	Ha.
1900	541,516	361.3	3.61
1910	720,753	480.8	4.81
1921	906,063	604.4	6.04
1930	1.229,576	820.2	8.20
1940	1.757,530	1.172.4	11.72
1950	3.050,442	2.034.9	20.35
1960	4.870,876	3.249.9	32.49
1970	6.874.165	4.505.8	45.86
1980	8.831.079	5.891.3	58.91

Fuente: D.G.E., Censos Generales de Población. Secretaría de Industria y Comercio. Para 1980: X Censo General de Población y Vivienda, DGE. SPP. México D.F. 1984.

Si tomamos como base la densidad original del año 1900, en 80 años la densidad de población ha aumentado 16 veces, la región más transparente del aire se torna irrespirable, el hacinamiento provoca neurosis urbana y conflictos sociales de todo tipo.

La falta de planes y programas efectivos que tiendan a la racionalización de la superficie territorial provoca la concentración en ciertas delegaciones.

En 1980, Azcapotzalco con 601 524 habitantes tenía una densidad de 17 430.5 habitantes por kilómetros cuadrados, mientras que la delegación Milpa Alta con 53 616 habitantes y 286.63 kilómetros cuadrados tenía una densidad de 187 habitantes por kilómetro cuadrado. Las delegaciones donde se concentra la actividad económica, industrial, comercial, administrativa o de servicios, concentra también a la población. En las delegaciones eminentemente rurales la densidad es menor, es el caso - por ejemplo de Milpa Alta: 187 habitantes por kilómetro cuadrado.

El cuadro No. 14 muestra la densidad de la población para el año 1980, tendencia que continúa en los siguientes años y que demuestra la heterogeneidad que hablaba líneas arriba.

CUADRO No. 14

POBLACION TOTAL Y DENSIDAD EN EL DISTRITO FEDERAL POR DELEGACION

1 9 8 0

DELEGACION	POBLACION	TOTAL	SUPERFICIE		DENSIDAD	
			Km.2	Hs.	Hab/Km.2	Hab/Hs.
DISTRITO FEDERAL	8,831079	100.00	1499.00	149900.00	5243.41	52.43
AZCAPOTZALCO	601834	6.81	33.73	3372.99	17833.50	178.34
COYOACAN	597129	6.76	63.12	6312.40	9460.21	94.59
CUAJIMALPA DE MORELOS	91200	1.03	73.99	7398.81	1232.59	12.33
GUSTAVO A. MADERO	1,513360	17.14	89.09	8808.93	17179.70	171.80
IZTACALCO	570377	6.46	23.30	2330.35	24479.70	244.79
IZTAPALAPA	1,262354	14.29	107.35	10734.89	11759.24	117.59
MAGDALENA CONTRERAS	173105	1.96	68.31	6831.28	2534.11	25.34
MILPA ALTA	53616	.61	272.36	27235.51	196.85	1.97
ALVARO OBREGON	639213	7.24	91.31	9130.72	700.06	70.06
TLAHUAC	146923	1.66	99.18	9917.83	1481.33	14.81
TLALPÁN	368974	4.18	312.00	31209.62	1182.62	11.83
XOCHIMILCO	217481	2.46	129.37	12937.02	1661.07	16.61
BENITO JUAREZ	544882	6.17	20.84	2083.69	20301.11	203.03
CUAUHTEMOC	814983	9.23	32.95	3295.02	24642.68	246.43
MIGUEL HIDALGO	543062	6.15	42.94	4294.06	12646.99	126.47
VENUSTIANO CARRANZA	692896	7.85	34.16	3415.88	20283.84	202.85

Fuente: X Censo General de Población y Vivienda, DGE, S.P.P., México, D.F. 1984.

4.3 EL USO DEL SUELO

El uso predominante del suelo es el urbano, como reflejo del alterado - crecimiento demográfico; 59 917 hectáreas (39.97 por ciento del total) constituidas fundamentalmente por áreas verdes, uso habitacional, industrial, cementerios, estaciones de transporte, comercios y oficinas. El cuadro No. 15 muestra los diferentes usos del suelo:

CUADRO No. 15

DIFERENTES USOS DEL SUELO EN EL DISTRITO FEDERAL 1 9 8 0		
USO DEL SUELO	EXTENSION Ha	PORCENTAJE
URBANO	59 917	39.97
FORESTAL	35 449	23.65
AGRICOLA	48 209	32.16
ZONA FORESTAL DEDICADA A OTRAS ACTIVIDADES	2 037	1.33
ZONA DEDICADA A LA EXPLOTACION DE MINERALES NO METALICOS	490	0.33
EXPLOTACION DE MINERALES NO METALICOS CON CULTIVOS	639	0.42
CERRIL	817	0.55
PEDREGAL	1 189	0.79
TERRENOS BALDIOS	1 153	0.77
DISTRITO FEDERAL	149 900	100.00

Fuente: Ecoplán del D.F., México, Dirección General de Ecología Urbana, S.A.H.O.P., Enero de 1980.

4.4 LOS PROBLEMAS CAPITALES DEL DISTRITO FEDERAL

Aun cuando los problemas derivados del desarrollo urbano incontrolado son múltiples, sólo trataré algunos que me parece son los más agudos - de resolver, por la cantidad de recursos humanos que intervienen en ellos y que son los que en el corto plazo definirán el destino de la ciudad.

ENERGETICOS

El Distrito Federal se abastece de energía eléctrica básicamente por medio de plantas termoeléctricas, las plantas hidroeléctricas sólo aportan un 0.5 % de la energía eléctrica consumida en el Distrito Federal.

Las 10 subestaciones de distribución masiva que se encuentran dentro del área metropolitana de la Ciudad de México son abastecidas principalmente por el sistema Miguel Alemán, Infiernillo, Necaxa, Malpaso, Apaxco, Jano, Mazatepec; las líneas generales de abastecimiento eléctrico van desde 230 kilovatios hasta 400 kilovatios.

El sistema particular eléctrico comprende 29 subestaciones dentro del área metropolitana de la Ciudad de México y las líneas de abastecimiento van desde 20 kilovatios hasta 150 kilovatios.

"El Distrito Federal recibe hidrocarburos de dos refinerías. Una se encuentra dentro de la zona urbana (refinería 18 de marzo en Azcapotzalco) y la otra (refinería de Tula) a 60 kilómetros del centro de la ciu--

dad de México; se espera que la refinería de Tula absorba gran parte del procesamiento de la refinería 18 de marzo, quedando esta última como centro de distribución masiva. Dentro del D.F., existen también dos depósitos masivos de gasolina, kerosene y diesel. El D.F., recibe 298 261 kilovatios de los cuales 183 800 son para el servicio público y 114 481 para servicio privado. Este potencial se logra básicamente por medio de termoeléctricas(296 921 kv), y sólo 1 360 kv. a través de hidroeléctricas." (22)

AGUA POTABLE

En el año 1978 el valle de México disponía de un abastecimiento de agua potable de $45 \text{ M}^3/\text{seg.}$ de este caudal se destinaba $37.50 \text{ M}^3/\text{seg.}$, al Distrito Federal.

"Externamente se abastecía al área metropolitana de la Ciudad de México con $14.00 \text{ M}^3/\text{seg.}$, integrados por $13.50 \text{ M}^3/\text{seg.}$, provenientes de pozos que extraen aguas de la cuenca alta del Valle de Lerma y $0.5 \text{ M}^3/\text{seg.}$, obtenidos de manantiales.

(22) Memoria descriptiva del flujo de Agua, Energéticos y Alimentación en el AMCM, Dirección General de Ecología Urbana, S.A.H.O.P. México, 1978.

De la misma cuenca, con $31 \text{ M}^3/\text{seg.}$, es el abastecimiento interno, extraído de la propia Cuenca del Valle de México, de fuentes tales como Xochimilco y Zumpango principalmente." (23)

Hay que hacer notar que tanto la extracción interna como la externa de agua abaten los recursos acuíferos del país; hoy se habla ya de traer agua del río Tecolutla, pues el agua traída del río Cutzamala es insuficiente; estas medidas significan desembolsos cuantiosos del presupuesto, el costo financiero es altísimo. En lugar de llevar a la población donde se encuentra el agua, el agua es traída donde se encuentra la población. La irracionalidad del sistema interno ha pretendido dotar de agua a la población abriendo pozos artesianos y éstos han traído como consecuencia el hundimiento de la ciudad y la disminución de los mantos freáticos, entre otros muchos problemas.

Por otro lado el consumo doméstico: o sea el destinado al consumo de la población, es inferior a otro tipo de consumo; por ejemplo, se calcula para una población de 9'028 977 habitantes en el Distrito Federal - una dotación teórica de 358 lt./hab/día pero aplicando los porcentajes de los diferentes usos, fugas y desperdicios, se obtienen los siguientes resultados:

(23) Breña Garduño Adrián, Estudio ecológico del abastecimiento del agua, D.G.E.U., S.A.H.O.P., México, 1978.

DIFERENTES USOS DE AGUA, PORCENTAJE Y DOTACION
EN EL DISTRITO FEDERAL 1980

USOS DE AGUA	PORCENTAJE	DOTACION
Consumo Doméstico	46.2	165 Lts/hab/día
Consumo Industrial y Comercial	15.6	56 " " "
Consumo de Servicios Públicos	8.2	29 " " "
PERDIDAS:		
Fugas en la Red	11.0	40 " " "
Desperdicios	19.0	68 " " "
	100.00	358 Lts/hab/día

Fuente: Ecoplán del D.F., México, Dirección General de Ecología Urbana S.A.H.O.P., enero de 1980.

De este cuadro se desprende que el 23.8 % del consumo se destina a usos diferentes del consumo doméstico; el 30 % se desperdicia; al consumo industrial y de servicios 23.8 %. Hay que hacer notar que el costo de agua es menor en el sector industrial que para uso doméstico, por otro lado muchas de las actividades industriales pueden utilizar aguas tratadas; sin embargo por el costo del agua potable les resulta más barato consumir este tipo de agua que reciclar el agua; además el consumo de servicios públicos (8.2 %) es una cifra elevada, si consideramos que muchos de estos litros consumidos podrían ser aguas tratadas.

Por último, el alto porcentaje de fugas en la red (11.0 %) no es - más que consecuencia del deterioro de la red pluvial.

Ante la creciente demanda de agua en el D.F., existen dos alternativas:

- Importar agua de otras cuencas.
- Reutilizar el caudal actual y futuro.

Según estudios realizados por la CAIM-SARH, existen en el AMCM 416 establecimientos industriales como principales grupos consumidores de agua, sobresaliendo las fábricas de papel y celulosa, industria química y alimentaria, textiles, hierro y acero, y minerales. Independientemente de la política tendiente a desplazar a las industrias del valle de México instrumentada por el Estado -se debe obligar a los industriales a usar agua tratada tanto en sus procesos de enfriamiento como en los procesos industriales, además de una mejor distribución del recurso en el sector doméstico.

Los propios industriales tendrían un menor costo en su consumo de agua, pero mientras el Estado siga dando precio preferencial en el uso del agua a ese sector este problema no se solucionará.

DESECHOS SOLIDOS.

La disposición y el manejo de los desechos sólidos representa uno de los problemas más significativos del D.F., el método tradicional de cielo -abierto resulta cada vez más inadecuado, ya que conforme crece la mancha urbana, la distancia entre ella y los tiraderos disminuye, con los consecuentes problemas de contaminación y daño a la salud de los habitantes de las áreas circundantes.

La contaminación del suelo, de las aguas y del aire se hace más -aguda por los desechos industriales y hospitalarios que se eliminan, conjuntamente con los municipales, en los tiraderos. Además, otros dese--chos se depositan en terrenos aledaños a los establecimientos hospitalarios e industriales.

El procesamiento de basura, mediante plantas industrializadas, no es rentable según la experiencia que se deriva de la planta de San Juan de Aragón.

Hasta 1982 los principales tiraderos eran los de Santa Cruz Meyehualco, el Cerro de la Estrella y Santa Fe, para febrero de 1983 existían otros 5: San Lorenzo (Milpa Alta), Xochiaca (Vaso de Texcoco), - Santa Catarina (carretera a Puebla) y Desierto de los Leones.

Si se producen diariamente en promedio 0.708 gramos de basura por habitante, se puede pensar que con una población teórica de 11'000 000 de habitantes en el Distrito Federal en la actualidad, se estarían produciendo alrededor de 7 000 toneladas de basura en el ámbito doméstico, - más una cantidad similar producida en hospitales, industria, etcétera.

"Las autoridades del DDF, mantienen permanentemente a 10 000 personas que recogen los desperdicios, además, 214 barredoras mecánicas recorren las principales arterias de la ciudad." (24)

(24). Reyes G. Juan, "Grave Contaminación a causa de la basura", Excélsior, p. 4a. 29a. 30a. 14 de mayo de 1984, D. F., México.

V LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO

En la fase actual del capitalismo en México, la acumulación monopólica estatal ha provocado un extraordinario desarrollo deformado, en base -entre otras cosas- a la sujeción del sector primario al imperio, en la constitución de una oligarquía financiera en la promoción de la economía y como vehículo en la integración al capitalismo internacional.

Este funcionamiento necesitó la construcción de un sistema corporativo de control político, ideológico, que se insertó como parte fundamental del régimen, en la sociedad civil, además dio la mutación del papel del Estado en la sociedad donde sus rasgos eran, entre otros, por un lado, intento de democratizar la toma de decisiones mediante la participación de la sociedad, a través de las consultas populares, y por el otro, la represión.

Así, en este contexto la planeación en México ha servido para racionalizar las acciones del desarrollo económico y social del Estado en la consecución de los "proyectos nacionales" de los gobiernos en turno.

Esta manera de concebir la planeación lleva dentro de sí contradicciones difíciles de resolver, la principal es que está condicionada a que el sector privado responda a las indicaciones de la planeación, así es que en tanto este sector se mueve en función de la máxima ganancia, la pla-

neación estatal en diversas ocasiones sólo quedo en la programación de variadas políticas públicas . Así, si el desarrollo urbano debiera tender a lograr un crecimiento armónico de la ciudad, debiera hacerlo en función de algunas variables como serían el desarrollo industrial, etcétera.

5.1 ESBOZO DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO

En este trabajo parto del supuesto de que la forma que asume la planeación en México es indicativa y se propone fundamentalmente:

Primero, indicar la dirección general de la política económica gubernamental en un determinado plazo y señalar los problemas centrales del desenvolvimiento económico para abordarlos mediante una estrategia.

Segundo, dar la pauta a la iniciativa privada sobre la conducta que debe seguir la economía en el futuro.

Ahora bien, en México los primeros intentos de planificación se remontan a 1930, en ese año se expide la ley sobre planeación general de la república, que medularmente trataba de realizar un inventario por regiones de los recursos con los que se contaba y que serviría para planear la construcción de las obras de infraestructura que requería el desarrollo económico, el propósito era racionalizar el gasto público. Esta ley fue dada a conocer en el diario oficial del día 12 de julio de 1930.

El segundo intento por planificar surge con la plataforma de gobierno del general Lázaro Cárdenas, a este plan se le conoce como el plan sexenal 1934-1940. El plan fue elaborado por el Partido Nacional Revolucionario para que fuera cumplido por el candidato a la presidencia. La

importancia de este plan radica en llevar a la práctica los planteamientos más radicales del ala jacobina del partido que pretendía realizar cam
bios en la estructura económica del país.

El índice del plan contiene las actividades del sector público y se divide en once capítulos relativos a la administración pública; destacan la cuestión agrícola, la educación, y la inversión extranjera. En el plan se mezclan problemas propios de la plataforma de un partido, con la política económica del país; es el intento más serio por planificar el desarrollo económico del país.

En 1939 Lázaro Cardenas ordena a la Secretaría de Gobernación - que elabore un segundo plan sexenal, que vendría a ser copia al carbón del primer plan sexenal; contiene en sus planteamientos medulares cuestiones como elevar el nivel de vida del pueblo y revalorizar históricamente al mexicano, continuar con el reparto agrario, fortalecer las centrales sindicales de los trabajadores y dedicar buena parte del presupuesto - a la educación y a la asistencia social.

Al presidente Manuel Avila Camacho se le olvida el plan, los intentos de planeación en ese sexenio son olvidados.

El crecimiento económico que se experimenta en este sexenio hizo pragmático al presidente en turno, había que administrar la riqueza producida.

En el programa de inversiones públicas de 1954-1958 se aplicaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas de crecimiento y ajustar la inversión pública a un programa de desarrollo. El primer paso para lograr este ajuste era distribuir los recursos disponibles entre los proyectos ya iniciados con anterioridad, y después evaluar cada uno de los nuevos proyectos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, existe en el mundo una plétora de capitales; el Estado Unidos decide canalizar estos capitales a los países pobres a través de la "Alianza para el progreso" pero para poder recibir esos dólares frescos los gobiernos de los países periféricos necesitaban hacer cambios en su política económica, el futuro deudor precisaba tener planes que garantizaran a los Estados Unidos un "buen manejo de esos fondos". En este contexto el gobierno decide elaborar el plan de acción inmediata 1962-1964, el plan marca como principal objetivo el reactivar la actividad económica, aumentando la inversión tanto pública como privada mediante el expediente de abrir el país a las inversiones de capital foráneo.

El plan de desarrollo económico y social 1966-1970, establecía estrategias a la inversión pública y privada dentro del estricto corte indicativo, este plan se complementó con el programa de inversiones públicas 1966-1970.

El plan de desarrollo del presidente Gustavo Díaz Ordaz fijaba en un 6.5 % la tasa de crecimiento del producto nacional, y por lo tanto la tasa de inversión también debería aumentar significativamente según el proyecto, porque aumentaría la inversión global.

En 1975 el Partido Revolucionario Institucional elaboró el plan básico de gobierno, éste pretendía coadyuvar a fortalecer el proceso de planeación, a sistematizar sus bases políticas y articular las demandas populares.

A partir de ese año la técnica de los gobiernos en turno fue fortalecer lo que llamaron planeación democrática que conllevó la elaboración de diversos planes sectoriales y regionales, y la formulación del plan global de desarrollo 1980-1982. La integración del plan en fechas posteriores a los planes de desarrollo sectoriales demuestra la falta de congruencia en la planeación, se carecía de una definición precisa de las políticas sectoriales y las globales entre otras muchas cosas. Es evidente que no hubo congruencia entre las políticas de desarrollo y los objetivos e instrumentos de la planeación.

Entre otros planes y leyes elaborados al amparo de la planeación están los siguientes: Plan Nacional de Desarrollo; Plan de Desarrollo Industrial; Plan Nacional de Vivienda.

Y las siguientes leyes: Ley General de Población, enero 1974; Ley General de Asentamientos Humanos, junio 1976.

Dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos se contempla conducir el desarrollo mediante un Plan Nacional de Desarrollo Urbano; paralelamente a éste se hicieron los planes estatales de desarrollo urbano, de zonas conurbadas y municipales de desarrollo urbano.

5.2 PLANEACION URBANA EN EL DISTRITO FEDERAL.

Los primeros pasos para legislar en torno al desarrollo en el Distrito - Federal estaban contenidos en la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal de 1936; en esta ley se determinaron: 1^o. Los órganos administrativos que intervienen en la planificación y en la urbanización. 2^o. Se les asignaban a estos órganos administrativos atribuciones y funciones que la ley no legislaba en sentido amplio. En resumen esta ley se limitaba a aspectos financieros y administrativos.

El segundo intento es la Ley de Planificación del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1953, ésta abrogó la ley del año 1936.

Y por último la actual Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial del 7 de enero de 1976. Esta Ley es la más ambiciosa de todas las que se han publicado, pues contiene en su articulado elementos de otras leyes y otros planes o programas relacionados con el desarrollo urbano y que hasta la fecha estaban dispersos.

El objetivo general de la ley se explica en el artículo 1 de la misma y es el de: Ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, conservar y mejorar su territorio, establecer normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejerciera sus atribuciones para determinar los

usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques.

Los objetivos particulares son:

- I. Mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana.
- II. Aprovechar en beneficio social, los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza.
- III. Lograr el desarrollo equilibrado, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo.
- IV. Obtener una distribución equilibrada de los centros de población, integrados en un marco de desarrollo regional.
- V. Fomentar la adecuada interrelación socio-económica de la ciudad en el sistema nacional.
- VI. Establecer y encausar preferentemente centros urbanos de dimensiones medidas, a fin de evitar las grandes concentraciones urbanas que producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano.
- VII. Distribuir equitativamente los beneficios y cargos del proceso de desarrollo urbano.

- VIII. Lograr la descongestión de las grandes urbes
- IX. Procurar que la vida en común se realice con un mayor grado de humanismo.
- X. Lograr una mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos.
- XI. Regular el mercado de los terrenos evitando su especulación y la de los inmuebles destinados a la habitación popular.
- XII. Procurar que todos los habitantes puedan contar con una habitación digna.

5.2.1. COMENTARIOS AL PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

Ante la enorme cantidad de problemas derivados de la concentración en el Distrito Federal; concentración económica, urbana, terciarización de la economía, desequilibrio ecológico, déficits de vivienda y servicios, concentración administrativa, etc. , el Estado buscó nuevas alternativas con la finalidad de mejorar la calidad de la vida de los habitantes del Distrito Federal, y para lograrlo se crearon variados instrumentos que hicieran posible el logro de estos objetivos. El más importante fue sin duda alguna, La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que agrupó a una serie de leyes y disposiciones reglamentarias dispersas, que se habían

dictado en torno a los asentamientos humanos. A partir de esta ley se elaboró un Plan General del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, registrado el día 1° de diciembre del año 1976 en el Diario Oficial de la federación y que contenía, según el artículo 15 de la Ley de Desarrollo Urbano:

- a) Los destinos, usos y reservas del territorio y del espacio para cuyo efecto dividirá el territorio del Distrito Federal en zonas de acuerdo con sus características, destino de los predios y condiciones ambientales.
- b) Las políticas y procedimientos que eviten la concentración de la propiedad inmueble, para que ésta pueda cumplir con su función social.
- c) Las políticas encaminadas a lograr una relación conveniente entre la oferta y la demanda de viviendas.
- d) Los derechos de vía y de establecimiento correspondiente a los servicios públicos.
- e) Los espacios destinados a las vías públicas, las especificaciones y normas técnicas relativas a su diseño, operación y modificación.
- f) Las características de los sistemas de transporte de pasajeros y de carga que se utilizan en las vías públicas.

- g) Las zonas, edificaciones o elementos que forman el patrimonio cultural urbano, para preservarlo y asignarle un uso conveniente.
- h) Las zonas y edificaciones que deben ser mejoradas.
- i) Las características y normas técnicas a que deben sujetarse las construcciones privadas y públicas a fin de obtener su seguridad, buen funcionamiento y mejoramiento estético.
- j) Las características y normas técnicas de la construcción y distribución de la infraestructura, servicios y equipos humanos.
- k) Las características y especificaciones de las fusiones, subdivisiones, relotificaciones, fraccionamientos y demás modalidades de los terrenos.
- l) Las características y normas técnicas de la vivienda.
- m) Las medidas necesarias para el mejoramiento del medio ambiente y para la reducción de la contaminación del agua, del suelo y de la atmósfera.
- n) Las medidas necesarias para mejorar el paisaje urbano.

Los programas en el campo habitacional contenidos en este mismo ordenamiento pueden resumirse en cinco grandes categorías o campos de acción:

- I. Mejoramiento y regeneración de la vivienda deteriorada y/o incipiente.
- II. Erradicación de ciudades perdidas y reubicación de la población afectada.
- III. Construcción y dotación de viviendas en proceso.
- IV. Construcción de conjuntos habitacionales terminados.
- V. Regularización de tenencias e introducción de infraestructura básica.

Del desglose de los programas de vivienda se deduce que los siguientes factores, son comunes a las acciones; presentados los supuestos tienden a agruparse bajo tres propuestas fundamentales:

- a) El mejoramiento de la vivienda propiciaría las condiciones necesarias para elevar la calidad de vida de sus ocupantes.
- b) Se tiene una visión del problema de vivienda desde un punto de vista meramente físico.
- c) Además se insiste en la necesidad de orientar el proceso de planeación, construcción y urbanización en función a las necesidades de la población y la distribución adecuada a la ciudad, mediante la participación activa de la población y los organismos correspondientes.

Por otro lado existían otros procedimientos que coadyubaban, junto a la citada ley y al Plan de Desarrollo Urbano, al logro de sus objetivos, ya que dentro de la legislación del Distrito Federal se establecían las - normas de fomento a la vivienda popular, estas estaban incluidas en las siguientes leyes y reglamentos:

- a) Reglamento para la enajenación de casas para trabajadores construidas por el Departamento del Distrito Federal (D.O. 14 de julio de 1936).
 - b) Ley del servicio público de habitaciones populares en el Distrito Federal (D.O. 10 de enero de 1941).
 - c) Decreto que prorroga los contratos de arrendamiento de las ca-sas o locales que se citan (D.O. 30 de diciembre de 1948).
 - d) Acuerdo por el que el Departamento del Distrito Federal proce-derá a la constitución de un fideicomiso, para integrar al desa-rrollo urbano de la Ciudad de México. (FIDEURBE) (D.O. 1 de -junio de 1973).
 - e) Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (D.O. 30 de diciembre de 1941).
- Reglamento de zonificación para el territorio del D.F.

Ahora bien, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal como Plan General del Plan Director comprende cuatro niveles de desagregación.

1. NIVEL NORMATIVO (25).

Contiene el diagnóstico y pronóstico de la situación del Distrito Federal con objetivos y políticas generales en el corto y el largo plazo.

Los objetivos en el corto y largo plazo son:

- Ordenar y regular el crecimiento y desarrollo del área urbana del Distrito Federal para lograr una distribución más equilibrada de la población y de las actividades económicas.
- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en la entidad para la mejor distribución de los componentes del área urbana.
- Propiciar condiciones favorables para el acceso de la población a los beneficios del desarrollo urbano en lo que toca a suelo urbano, vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios públicos.
- Conservar, mejorar y aprovechar el medio ambiente para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

POLITICAS GENERALES.

En el corto y largo plazo son de tres tipos; el desglose de cada una de ellas es el siguiente:

(25) Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Nivel Normativo, DDF. Tomo I México, ppi. 639-641.

De Crecimiento:

- Controlar la expansión urbana en el Distrito Federal, especialmente en la parte sur poniente, sur y sur oriente.
- Densificar el área urbana para optimizar la recuperación de zonas subutilizadas en lo que atañe a su capacidad instalada de infraestructura, equipamientos y servicios públicos.
- Ordenar el crecimiento demográfico a zonas dentro del área susceptible de desarrollo urbano.

De Conservación:

- Preservar y aprovechar los espacios abiertos de uso público de nivel urbano y metropolitano en el Distrito Federal.
- Preservar y reforestar los bosques en el Distrito Federal.
- Mantener y aprovechar las áreas para explotación agropecuaria intensiva.
- Establecer y mantener una zona de transición entre el área susceptible de desarrollo urbano y las áreas no urbanas del Distrito Federal.
- Conservar el patrimonio cultural e histórico de interés nacional e internacional que caracteriza a la Ciudad de México.

De Mejoramiento:

- Ordenar la estructura urbana del Distrito Federal mediante un sistema de centros urbanos que sirvan a un conjunto de unidades socioeconómico en alto grado autosuficientes.
- Propiciar una distribución más equilibrada de usos del suelo urbano a través de la relocalización de establecimientos industriales, administrativos y de abasto.
- Incrementar las acciones de mejoramiento o renovación urbana - acordés con una mayor densificación de las zonas actualmente consolidadas.
- Revitalizar el centro histórico de la Ciudad de México.

Estos planteamientos dentro del más puro corte de la planeación indicativa parecen meros propósitos de propiciar una distribución más equilibrada de usos del suelo urbano, controlar su crecimiento y lograr un mejor equilibrio ecológico entre la urbe y su entorno.

En la última década se observa un decremento poblacional en lo que es el centro histórico del Distrito Federal convertido en bodegas o comercios por lo que se ha desplazado a sus habitantes a la periferia, obediendo más a la dinámica del capital.

II NIVEL ESTRATEGICO (26)

La estrategia prevé poner límites al crecimiento urbano, para lo cual trata de conservar una zona susceptible de crecer desde el punto de vista urbanístico, otra zona que serviría de eventual reserva, y una tercera zona que serviría de amortiguamiento entre las dos primeras.

Otra medida tendiente a modificar los usos del suelo, estaría en el cambio de las políticas de transporte, en el sentido de acortar los viajes de los pobladores y reducir sus necesidades de desplazamiento.

En esa medida se pretende acercar la vivienda al empleo y fortalecer el transporte público, la creación de nuevas líneas del metro y la prolongación de las ya existentes.

La estrategia del PDUDF prevé la existencia de un ámbito no urbano; dividido en áreas de amortiguamiento y áreas de conservación. Vgr, el área de amortiguamiento tendría los destinos del suelo siguientes: Poblados rurales, usos agropecuarios intensivos, servicios extensivos y parques.

Las acciones planteadas para el periodo 1979-1982 por el PDUDF son las siguientes:

(26) Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal Nivel Estratégico,
DDF. Tomo II México, p. 2-30

CENTROS URBANOS:

Consolidar y fortalecer centros y subcentros urbanos mediante acciones de agrupamiento de servicios compatibles y de concentración de actividades sociales.

Canalizar en los centros urbanos las acciones directas del sector público, para que induzcan y fomenten las del sector social y privado.

Revitalizar el centro metropolitano, relocalizando algunas dependencias del sector público federal, de abasto y de industria ligera.

Inducir la consolidación de los centros urbanos de la Villa y de Tacuba.

Ordenar y regular el desarrollo del centro urbano de San Angel.

Impulsar en forma vigorosa los centros de Coapa y Zaragoza.

SUELO Y RESERVAS TERRITORIALES:

Impedir el crecimiento del área urbana más allá de los 561 km., aproximadamente, a 1982, lo que significa permitir su expansión sólo en 27 km. hacia el sur oriente en forma urbana.

Apoyar al programa operativo de la comisión coordinadora para el desarrollo agropecuario del Distrito Federal.

Limitar el perímetro no urbano a 845 km., aproximadamente, de los cuales 165 km., quedarían delimitados como área de amortiguamiento y 680 km., como área de conservación. En el área de amortiguamiento permanecerán 3 km., aproximadamente de poblados rurales. El área de conservación contendrá alrededor de 657.3 km., de bosque y usos agropecuarios y 22.7 km., de poblados rurales.

Llevar a cabo acciones continuas para adquirir terrenos baldíos y terrenos en áreas de mejoramiento, para aprovechar la capacidad instalada de la infraestructura, equipamiento y servicios, para dar base a la estructura urbana de este plan.

Adquirir el suelo factible para el desarrollo de vivienda, asegurando la dotación de infraestructura y servicios básicos, en la satisfacción de esta demanda.

Acelerar los procesos de regularización de la tenencia de la tierra dentro del área urbanizada, así como de las tierras agrarias del sur oriente, sur y sur poniente.

VIVIENDA.

Tender a resolver, prioritariamente la demanda de los estratos socioeconómicos de menor ingreso.

Establecer políticas de densificación y ocupación de lotes baldíos ofreciendo viviendas en alquiler, o en venta, condominio, o en cooperativa.

Inducir el cambio de los patrones de intensidad de uso del suelo de zonas en proceso de deterioro, realizar programas de regeneración urbana y evitar particularmente el desplazamiento de los habitantes de las zonas por mejorar.

Dar prioridad a la vivienda progresiva y de mejoramiento.

Atender particularmente las acciones de vivienda en las Delegaciones de Iztapalapa, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Tlalpan, Iztacalco, Cuauhtémoc y Alvaro Obregón debido a que ahí se encuentran las mayores urgencias.

Realizar programas de mejoramiento urbano en el norte, centro y sur oriente de la ciudad, asimismo densificar la vivienda en el corredor de desarrollo urbano sobre la línea 4 del metro.

III CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL (27)

El enlace entre el nivel estratégico y el instrumental le corresponde a los programas y subprogramas que para el efecto se crearon a partir de los lineamientos que se trazaron en el nivel estratégico propuesto como corresponsabilidad con el Departamento del Distrito Federal y otros organismos y dependencias federales.

Los objetivos de política y metas de cada uno de estos programas y subprogramas se equiparan a los programas y subprogramas del Departamento del Distrito Federal.

Los compromisos y metas del plan deberían ser acordes a los compromisos, metas y responsabilidades de los diferentes programas nacionales, estatales, regionales, de la zona metropolitana, de la comisión de conurbación, etcétera.

IV. INSTRUMENTACION (28)

Se refiere específicamente a los instrumentos que utilizaría el Departamento del Distrito Federal para el logro de las metas, se consideraron cuatro grupos:

- (27) Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Corresponsabilidad Sectorial DDF, Tomo III México, p. 2-8
- (28) Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Nivel Instrumental DDF, Tomo IV, México p. 2-30.

- 1) Instrumentos jurídicos, que son todas las leyes, reglamentos, decretos, normas que sirven al PDUDF para la consecución de sus - objetivos; entre estos instrumentos cabe destacar los siguientes:

Ley sobre construcción de cercas en predios no edificados.

Reglamento de construcción para el Distrito Federal .

Ley sobre estacionamiento de vehículos .

Ley de servicio público de habitaciones populares .

Reglamento del registro público de la propiedad del Distrito Federal.

- 2) Instrumentos de operación administrativa.

2.1 Administrativas .

2.2 Financieras .

2.3 Económicas .

2.4 Presupuestales.

- 3) Instrumentos para la participación de la comunidad.

3.1 Sociales .

3.2 Políticas .

3.3. Comunicación.

3.4 Capacitación .

4. Instrumentos tecnológicos.

4.1 Técnicas .

4.2 Físicas constructivas .

4.3 Lógicas .

5.2.2. PROGRAMA DE REORDENACION URBANA Y PROTECCION ECOLOGICA DEL DISTRITO FEDERAL .

En febrero de 1984 se constituyó el comité de planeación del desarrollo del Distrito Federal dentro del sistema de planeación democrática nacional. Sistema que se plantea, como método de gobierno, la organización del trabajo y la coordinación de las tareas del sector público y privado con el objeto según propósitos declarados de alcanzar el bienestar general del país. Según los ideólogos del sistema de planeación democrática, la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos. La planeación es un proceso social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos convalidados por toda la población.

En este sentido se trata de comprender a todos en el desarrollo urbano del Distrito Federal mediante las llamadas consultas populares. El equipo de planificadores, elabora a partir de las propuestas de la comunidad, un plan de desarrollo armónico y después es aprobado de vuelta por esa misma comunidad.

Ese procedimiento se utilizó para constituir al Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal; de los trabajos del Comité surge el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal (PRUPE). (29)

PROGRAMA DE REORDENACION URBANA Y PROTECCION ECOLOGICA.

El programa de reordenación trata, según propósitos declarados, de:

- 1.- Recapturar la rectoría del Estado en la regulación del uso y destinos del suelo urbano.
- 2.- Crear las reservas territoriales necesarias.
- 3.- Regularizar la tenencia de la tierra.
- 4.- No permitir nuevos fraccionamientos.
- 5.- Hacer prevalecer el régimen de derecho impidiendo a toda costa las invasiones de predios.
- 6.- Evitar el establecimiento de nuevas industrias altamente contaminantes o consumidoras de grandes volúmenes de agua y energéticos.
- 7.- Preservar y ampliar las zonas verdes para buscar el adecuado equilibrio ecológico.

(29) Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica; DDF, SEDUE, México, 1984 p. 7-28.

- 8.- Generar empleo a gran escala entre las clases más desprotegidas.
- 9.- Propiciar una irreversible desconcentración económica.
- 10.- Establecer actividades agropecuarias altamente productivas que impidan el desbordamiento metropolitano.
- 11.- Crear una política global de atención, protección y recreación social.
- 12.- Revertir inductivamente y con respeto pleno a los derechos humanos, la tendencia migratoria del campo a la ciudad.
- 13.- Ampliar y mejorar la prestación de los servicios públicos básicos.
- 14.- Privilegiar el transporte colectivo de pasajeros.
- 15.- Fomentar las actividades de autoconstrucción de vivienda, beneficiando principalmente a las clases populares.
- 16.- Propiciar la participación plural del ciudadano.

Estos puntos son las tesis y compromisos que se establecen en el PRUPE, aparentemente estas tratan de racionalizar la dinámica del desarrollo urbano, pretende una ciudad más pequeña, una ciudad ideal y en su interior ciudades relativamente autosuficientes, aún más pequeñas.

El primer punto de la tesis, repacturar la rectoría del Estado... no hace más que volver a los planteamientos del constituyente de 1917 - plasmados en nuestra constitución en el artículo 27 constitucional que a la letra dice:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones só lo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación, para - hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de - su conservación ..."

Las tesis -2, 3, 4 y 5- pretenden refuncionalizar la problemática - urbana o por lo menos darle un nuevo tratamiento al capital urbano. La pregunta es si el Estado puede pasar del carácter indicativo al impositivo, si aún a pesar de tener los instrumentos necesarios para crear las reservas, regularizar la tenencia de la tierra, evitar nuevos fraccionamientos e impedir las invasiones, el Estado puede ir en contra de la lógica del mercado inmobiliario, en contra del patrón de acumulación que él mismo ha prohiado.

La tesis seis es más ambiciosa: La pregunta es ¿Cómo evitar el establecimiento de nuevas industrias altamente contaminantes?

Las industrias están en la capital porque aquí se encuentra el grueso de la población, alrededor de 14 % del total nacional consumidor.

La tesis nueve propone iniciar una irreversible desconcentración económica. La pregunta es si es posible lograrlo con el 28.24 % del producto interno bruto generado por el sector industrial manufacturero en 1980, con el 18.62 % en la industria de la construcción, el 18.10 % del sector eléctrico, 28.24 del sector distribución y 35.51 del sector de servicios.

El diagnóstico y el pronóstico parecen certeros, lo que no parece acertado es el plan para resolverse; así dice que la visión al año 2000 es:

Reorientar el crecimiento:

- Es urgente reorientar el crecimiento de la población hacia otros puntos de la región centro y del resto del país.

La población del Distrito Federal deberá restringirse al 15 % de la población total.

- Es esencial evitar que la zona metropolitana de la Ciudad de México supere los 25 millones de habitantes para garantizar su supervivencia.
- La Ciudad debe establecer instrumentos eficaces para desterrar el crecimiento urbano irregular y proteger las zonas agrícolas, forestales, de recarga acuífera, etcétera.
- Debe revertirse el proceso migratorio reubicando a parte de su población en ciudades periféricas que brinden empleo.
- Debe controlarse la densidad de población del área urbana, manteniéndola por debajo de los 200 habitantes promedio por hectárea.
- Debe crearse un conjunto de centros urbanos que articule a la Ciudad y permita su reestructuración territorial.

Apoyar la descentralización de la vida nacional:

- Debe disminuirse la tasa de participación del D.F., en el PIB nacional, seleccionando las actividades a desarrollar en su territorio.
- Se debe reducir el índice de inversión pública federal en el D.F., al menos hasta igualarlo con la media nacional.

- Debe redistribuirse la población económicamente activa hacia ciudades periféricas de la región centro y del resto del país, canalizando inversión pública y privada hacia ellos.

Abatimiento de los índices de desempleo y subempleo:

- Debe estimularse la creación de actividades productivas generadoras de mano de obra por encima de las relacionadas con servicios.
- Debe inducirse la migración de desempleados o subempleados fuera del Distrito Federal hacia ciudades periféricas de la región centro que ofrezcan ocupación y vivienda.

Recuperación de el equilibrio ecológico:

- Urge modificar los patrones urbanos de generación de desperdicios y someter a tratamientos e incineración a la basura.
- Se debe aplicar un control estricto a la emisión de contaminantes, reubicar algunas fábricas, retirar vehículos en mal estado y estimular el uso del transporte público y en particular del eléctrico (metro) y de bicicletas.
- Urge crear reservas naturales y recuperar zonas boscosas, así como evitar la degradación de los suelos. Deben retirarse los pavimentos no indispensables.

- Es necesario incrementar las áreas verdes hasta alcanzar, al menos, los 9 metros por persona señalados por la OMS.
- Debe disminuirse la necesidad de traer agua de grandes distancias, usar racionalmente las fuentes propias, realizar obras de captación y almacenamiento en las cañadas y reusar el líquido.

Racionalización de las formas de transporte:

- Debe reordenarse el uso del suelo de tal forma que se reduzca la necesidad de largos y numerosos desplazamientos personales, debe priorizarse el transporte colectivo, subterráneo o de superficie.
- Debe reestructurarse el sistema de recepción de carga foránea, crear varias centrales y proponer el uso del ferrocarril.

Disminución de los déficits de vivienda y servicios:

- Sólo disminuyendo el crecimiento de la población metropolitana podrá crecer la capacidad de atender el déficit de agua y drenaje.
- Debe estimularse la vivienda departamental sobre la unifamiliar; por medio de la creación de los centros urbanos podrá ofrecerse abundante vivienda de este tipo.

Descentralización de la administración pública federal:

- Debe impulsarse la reubicación del personal de algunas dependencias federales en otras localidades del país.
- Debe reducirse la inversión pública realizada en el D.F., a una medida equivalente al promedio nacional.

A partir de los anteriores planteamientos el PRUPE, propone realizar las siguientes acciones:

- 1.- Creación de centros urbanos .
- 2.- Zonas de regulación del desarrollo urbano del Distrito Federal.
- 3.- Constitución de reservas naturales para la protección ecológica.
- 4.- Reorientación del crecimiento de la población hacia ubicaciones más convenientes de la región centro.
- 5.- Reorganización territorial y urbana de las delegaciones.

El principal objetivo del punto, creación de centros urbanos, es impulsar el proceso de reestructuración de la Ciudad de México, mediante ocho centros urbanos que en combinación con el centro histórico, permitan mejorar las condiciones de la vida urbana mayormente deteriorada en septiembre de 1985.

En suma: se trata de formar 8 ciudades dentro de la ciudad existente.

Esos 8 centros urbanos de los cuales habla el PRUPE son: Azcapotzalco, La Villa, Zaragoza, Iztapalapa, Coapa, San Angel, Tacubaya y Tacuba .

La idea de crear centros urbanos no es nueva, de ellos se hablaba ya en el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se decía en él:

"Para el año 2 000 la estrategia general prevé que se habrán establecido y consolidado los nuevos centros que fija como meta el plan, cada uno con una capacidad para atender una población aproximada de 1.5 millones de habitantes. Para entonces constituirán nueve unidades socio-económicas con un alto grado de autosuficiencia, complementarias a nivel metropolitano y entrelazadas por el sistema de transporte colectivo, estos centros serán: La Villa, Zaragoza, Iztapalapa, Coapa, San Angel, Tacubaya, Tacuba, Azcapotzalco y el actual centro metropolitano; este último es el que en el PRUPE se considera como centro histórico.

El Programa de zonas de regularización se propone:

Coadyuvar al proceso de regularización integral del desarrollo urbano en el Distrito Federal, a través de la adecuación de los ordenamientos legales pertinentes de la definición de áreas de protección ecológica.

ca, de desarrollo agropecuario, forestal y de recreación, mediante la - identificación de las zonas irregulares que sean susceptibles de una gradual regularización urbanística.

En el Plan de Desarrollo Urbano del D.F., se planteaba crear una zona de amortiguamiento que sirviera de muro de contención al desarrollo urbano, aparentemente ésto no ha funcionado debido sobre todo a los asentamientos irregulares que han arrasado esa zona de amortiguamiento. No pudo ser de otra manera, es la respuesta a la incapacidad de dotar de vivienda dentro del área urbana.

Además el Estado en muchos aspectos ha tolerado los asentamientos irregulares pues es la única manera de paliar un poco los conflictos sociales que generaría un movimiento por una vivienda más digna.

La constitución de reservas naturales para la protección ecológica propone:

Constituir una reserva natural, mediante el rescate y la recuperación de 77 000 hectáreas de áreas boscosas y no pobladas que mejoren la calidad del agua, del suelo y de la atmósfera de la Ciudad de México.

Se plantea la formación de otros polos de desarrollo en ciudades - medias, portuarias y fronterizas seleccionadas.

En suma, la reorientación del crecimiento de la población hacia -
ubicaciones más convenientes de la región centro propone:

Apoyar el proceso de reversión de la tendencia concentradora ejer-
cida por la Ciudad de México mediante la reorientación de las corrientes
de migración hacia asentamientos alternativos.

El objetivo de la reorganización territorial y urbana de las delega-
ciones del Distrito Federal es:

Definir un esquema de estructuración territorial y administrativa -
de las delegaciones que, con apoyo en la estructura actual, evolucione en
forma gradual y paralela al desarrollo de la ciudad dentro de un lapso de
15 años.

CONCLUSIONES

El significado positivo de las acciones desarrolladas en la planeación urbana en nuestro país y en particular en el Distrito Federal, son entre los más destacados: Establecer horizontes de crecimiento y una línea de continuidad en tanto que se planten estrategias en el corto, mediano y largo plazo; fundamentalmente se propone dónde crecer y dónde no crecer. Por esto se sugiere terminar con el crecimiento horizontal en virtud de carecer de tierras susceptibles de urbanizar, en esa medida se propone crecer verticalmente como solución pertinente, (al menos hasta antes del terremoto).

Para esto, la solución más importante sin detrimento de algunas otras es la creación de ocho ciudades con cierta autonomía dentro del Distrito Federal, que ofrezcan servicios administrativos, económicos, industriales, culturales y recreativos; además de zonas habitacionales, vialidad y transporte suficiente.

Otra acción es la delimitación de zonas de protección ecológica, de desarrollo agropecuario, forestal y de recreación, esta acción permite regular el uso del suelo, política prioritaria que permitiría un crecimiento menos anárquico.

Otra acción es referida a la constitución de zonas de reserva que sirva como protección ecológica.

En lo que toca al marco de la política a nivel nacional una visión prioritaria es la reorientación del crecimiento de la población hacia ciudades intermedias.

Ahora bien, algunas de estas propuestas quedaron como proyecto en virtud de la complejidad y magnitud de los problemas de la ciudad, una de estas es la política para desviar a la población migrante a otras ciudades, tarea difícil de cumplir por la falta de una planta industrial consolidada que permita atraer y retener a estos migrantes. Pero además esta política es contradictoria en virtud de que las ciudades intermedias propuestas están en la región centro es decir en estados aledaños al Distrito Federal.

Pero hemos visto cómo el Distrito Federal y su zona metropolitana ha tenido un proceso de declinación en los últimos años, se han articulado diferentes elementos en estos; por un lado, aquellos que atañen a lo económico y que se derivan del proceso de desarrollo instrumentado por el Estado sobre todo a partir de la década de los 40's y que se expresó en el desarrollo de la industria mediante el mecanismo de sustitución de importaciones; además, en buena medida, desarrolló una agricultura típicamente capitalista, si bien como parte de un proceso muy dispar que

creó una polaridad interna en el sector.

Ahora bien el proceso de industrialización se llevó básicamente a cabo en zonas donde ya se contaba con cierta infraestructura urbana y de servicios, tales el caso de las ciudades de Guadalajara, Monterrey, sobre todo el Distrito Federal; esta última tradicionalmente concentradora del poder económico y político.

Como correlato de esta política de industrialización se presentó un fuerte crecimiento de la población provocado por un proceso migratorio permanente, dado el desigual desarrollo agrícola y el empedimiento del empleo y el ingreso en la agricultura tradicional y semitradicional. Además se dio un fuerte descenso de la mortalidad, aunado a esto se presenciaron altas tasas de fecundidad con su consecuente incremento en la natalidad, de tal manera que este crecimiento trajo como consecuencia una demanda sostenida de servicios asistenciales y de ocupación permanente para los capitalinos.

Ante estos problemas el Estado trató de incidir en su solución, por un lado, a través de sus diferentes instancias, implantó planes y programas que pretendían entre otras, frenar el crecimiento de la población. Esto por dos vías: la primera, mediante la planificación familiar cuyo propósito principal era hacer descender la fecundidad. La segunda, me-

dante una política de retención de la población en las entidades tradicionalmente expulsoras.

Por otro lado, trató de descentralizar las actividades industriales hacia ciudades intermedias que contaran con infraestructura adecuada y suficiente, para lo cual creó parques industriales que incentivarán las sa lidas de algunas industrias de las grandes ciudades.

El Estado ha planteado entre otras cosas un desarrollo regional equilibrado como solución viable a los problemas del desarrollo.

Ahora bien si el Estado está dispuesto a impulsar el desarrollo regional, debe propiciar una efectiva política de descentralización que impulse la creatividad a nivel local, debe dejar que las decisiones de or den político, económico, y social se den a nivel local es decir a nivel re gional, esto es difícil de lograr dada la excesiva centralización de las de cisiones a nivel del ámbito del Distrito Federal que es producto de la tra dición política del Estado mexicano.

Sin embargo esto sería una posible solución; no es sólo descentra lizar la industria o algunas dependencias gubernamentales sino descentra lizar la toma de decisiones. Si esto no se logra seguiremos en la situa ción presente donde se dan distorsiones gigantescas como producto de la localización de la ciudad, donde por ejemplo: los precios en el combustó

leo en el Distrito Federal son menores que en el lugar donde se producen: donde el precio del transporte se mantiene gracias a la deuda externa, - etcétera.

Si seguimos en esta tendencia el desequilibrio se agudizará . Si manejamos los problemas del país desde la capital, como por ejemplo el Programa Nacional Fronterizo o los puertos industriales, las propuestas de descentralización, programación, planeación, etc., quedarán sólo en buenos deseos.

- Alarcón Segovia, Andrés. Análisis de la Legislación del Distrito Federal en Materia de Vivienda. México, SAHOP, 1977.
- BNCE. La política económica del nuevo gobierno. México, BNCE.
- Breña Garduño, Adrian. Estudio ecológico del abastecimiento del agua. México, SAHOP, 1977.
- Campos Sánchez, Armida Elena. La problemática de la vivienda popular en el Distrito Federal. Tesis de licenciatura en economía. México, ENE, UNAM, 1972.
- Contreras Suárez, Enrique. Migración interna y oportunidades de empleo en Víctor L. Urquidí El perfil de México en 1980. México, Siglo XXI Editores.
- Consejo Nacional de Población. México Demográfico; Breviario 1980-1981. México, CONAPO, 1982.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Investigación demográfica en México 1980. México, CONACYT, 1982.
- Departamento del Distrito Federal. Plan de Desarrollo Urbano. Plan general del plan director. Nivel Normativo, Tomo I. México, 1980.
- Departamento del Distrito Federal. Plan de Desarrollo Urbano. Plan general del plan director. Nivel Estratégico, Tomo II. México, 1980.
- Departamento del Distrito Federal. Plan de Desarrollo Urbano. Plan general del plan director. Corresponsabilidad Sectorial, Tomo III. México 1980.

Departamento del Distrito Federal . Plan de Desarrollo Urbano.
Plan General del plan director. Nivel Instrumental, Tomo IV.
México 1980.

Departamento del Distrito Federal. SEDUE. Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica. México, D.D.F., 1984.

Flores de la Peña, Horacio. " Educación superior e investigación -- científica " citada por Manuel Bravo Aguilera en El perfil de México en 1980, Siglo XXI Editores, 1980.

González Salazar, Gloria. El Distrito Federal; algunos problemas y su planeación. México, UNAM, 1983.

Haupt, Arthur, y Kane, Thomas. Guía rápida de población, U. S. A.
U. S. A. , Ed. Population Reference Bureau Inc. , 1980.

INEGI. Secretaría de Programación y Presupuesto. X Censo de población y vivienda 1980. México, 1984.

Oribe, Adolfo y Cordera, Rolando; México : Industrialización Subordinada
Revista Planeación y Desarrollo . Julio-Agosto No. 3 .

Solís, Leopoldo : La Realidad Económica Mexicana : Retrovisión y Perspectivas. México , Siglo XXI Editores.

Instituto de la Enciclopedia de México 1966-77. México.

Muro Carrillo, Manuel. Análisis de la relación guardada por el Salario Urbano y los Valores Catastrales de la Ciudad de México, por Zona Catastral y por Calle. México, SAHOP, 1973.

Padilla Aragón, Enrique. México: Desarrollo con pobreza. México, Siglo XXI Editores, 1980.

Reyes G. Juan. "Grave contaminación a causa de la basura". Excélsior, 14 de mayo, 1984. D.F., México.

Rincón Gallardo, Eduardo. "México en la búsqueda de una reordenación urbana". Revista de Economía Política No. 7 Enero-Junio 1985. México.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Plan Nacional de Desarrollo Urbano. México, 1978.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Memoria descriptiva del flujo de agua, energéticos y alimentación en el AMCM. México, Dirección General de Ecología Urbana, SAHOP, 1978.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Ecoplan del Distrito Federal. México, Dirección General de Ecología Urbana, SAHOP, 1980.

Secretaría de Educación Pública. Microplaneación regional educativa. México, Planeación Estatal, Distrito Federal, SEP, 1982.

- Secretaría de Programación y Presupuesto. X Censo general de población y vivienda 1980, Distrito Federal, México, INEGI, 1984.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Producto Interno Bruto por entidad federativa. México, INEGI, 1981.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Agenda estadística 1981. México, INEGI, 1981.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1984. México, INEGI, 1985.
- Sistema Bancos de Comercio. La economía del D.F. México, Banco de Comercio, 1976. Colección de estudios económicos regionales.
- Tello Macfas, Carlos. La política económica en México 1970-1976. México, Siglo XXI Editores, 1980.
- Unikel, Luis. El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras. México, El Colegio de México, 1978.
- Urquidí L., Víctor. "Perfil general: economía y población". En Víctor L. Urquidí, El perfil de México en 1980. México, Siglo XXI Editores, 1980.
- Ward, M.Peter. Diagnóstico de los asentamientos no controlados de la zona metropolitana de la Ciudad de México. México, SAHOP, 1978.

INDICE

INTRODUCCION	1
CONSIDERACIONES GENERALES	8
CAPITULO I SITUACION GEOGRAFICA Y POLITICA ADMINISTRATIVA	19
CAPITULO II LA POBLACION	25
2.1 EL CRECIMIENTO DE LA POBLACION EN EL DISTRITO FEDERAL	25
2.2 LAS CONDICIONES DE TRABAJO	40
2.3 LAS CONDICIONES DE VIDA	48
CAPITULO III LA VIVIENDA	53
3.1 LA VIVIENDA QUE EXISTE EN EL DISTRITO FEDERAL	60
3.2 PROBLEMAS PREDOMINANTES	71
CAPITULO IV EL DESARROLLO URBANO	75
4.1 LA POBLACION RURAL CEDE SU ESPACIO A LA URBANA	75
4.2 DENSIDAD DE POBLACION EN EL DISTRITO FEDERAL	77
4.3 EL USO DEL SUELO	81
4.4 LOS PROBLEMAS CAPITALES DEL DISTRITO FEDERAL	92
CAPITULO V LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO	89
5.1 ESBOZO DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN MEXICO	91

5.2	PLANEACION URBANA EN EL DISTRITO FEDERAL	96
5.2.1	COMENTARIOS AL PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL	98
5.2.2	PROGRAMA DE REORDENACION URBANA Y PROTECCION ECOLOGICA DEL DISTRITO FEDERAL	111
	CONCLUSIONES	123
	BIBLIOGRAFIA	128