



VOLUMEN 6

Emilio Duhau
editor

Ciudad de México: La construcción permanente de la metrópoli



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general
Fernando Carrión

Coordinador editorial
Jaime Erazo Espinosa

Comité editorial
Fernando Carrión
Michael Cohen
Pedro Pérez
Alfredo Rodríguez
Jaime Erazo Espinosa

Diseño y diagramación
Antonio Mena

Edición de estilo
Alejo Romano

Impresión
Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-27-8

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel.: (593-2) 2462 739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: febrero de 2012

Contenido

Presentación	7
Introducción <i>Emilio Duhau</i>	9
 I. El tránsito hacia un nuevo orden urbano	
Cambios económicos y morfológicos en la Zona Metropolitana del Valle de México <i>Emilio Pradilla Cobos, Felipe Moreno Galván y Lisett Márquez López</i>	49
México 2010: una ciudad que improvisa su globalización <i>Néstor García Canclini</i>	93
 II. La producción del espacio urbano	
La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México (1990-2005) <i>Priscilla Connolly</i>	111
Los nuevos productores del espacio habitable. Breve historia de una mercancía posible <i>Emilio Duhau</i>	147
El Bando 2: ¿re poblamiento de la ciudad central? <i>René Flores Arenales y María Teresa Esquivel Hernández</i>	165

Santa Fe como una nueva forma de producción del espacio urbano	195
<i>Margarita Pérez Negrete</i>	

III. Habitar la metrópoli

Género, pobreza y ciudad	221
<i>Martha Schteingart</i> (con la colaboración de Guadalupe Aguilar y Laura Ortiz)	
Conjuntos habitacionales y vida colectiva	255
<i>María Teresa Esquivel Hernández</i>	
De los suburbios residenciales a los conjuntos cerrados: espacio local y prácticas de consumo	287
<i>Angela Giglia</i>	
Los espacios públicos en la ciudad de México: desafíos de una política de la diferencia	313
<i>Patricia Ramírez Kuri</i>	

IV. ¿Una metrópoli que se democratiza?

La planeación y la gestión urbana frente a la utopía de la ciudad incluyente	345
<i>René Coulomb</i>	
Procesos políticos, cultura y participación ciudadana en la ciudad de México	371
<i>Héctor Tejera Gaona</i>	
La participación ciudadana y la política de desarrollo social en el Distrito Federal (1997-2010)	411
<i>Cristina Sánchez Mejorada F y Lucía Álvarez Enríquez</i>	
¿Hacia un nuevo modelo de transporte público en la ciudad de México? Un recuento de las acciones en curso	455
<i>Bernardo Navarro Benítez</i>	

El Bando 2: ¿repoblamiento de la ciudad central?

René Flores Arenales¹
y María Teresa Esquivel Hernández²

Introducción

En los últimos años hemos sido testigos de grandes cambios en el paisaje urbano de la zona central del Distrito Federal. Observamos un creciente número de edificios de departamentos terminados y en construcción, la mayoría a precios elevados, que se ubican en zonas que antes se caracterizaron por ser tranquilas colonias de vivienda unifamiliar, y ahora, ante la falta de estacionamientos, la saturación de vialidades y la deficiente dotación de agua y luz han visto afectada la vida cotidiana, no solo de los nuevos pobladores sino también de miles de familias residentes tradicionales de estas zonas. Paralelamente, hemos presenciado una expansión notable de la periferia metropolitana, donde el paisaje urbano también ha cambiado. Si bien las colonias populares aún forman parte fundamental de este panorama, la construcción masiva de vivienda unifamiliar, dúplex o cuádruplex, que conforma grandes *conjuntos urbanos* habitacionales de interés social, ha introducido una nueva modalidad de expansión metropolitana. En consecuencia, la vida cotidiana de las miles de familias que han optado por adquirir una vivienda de interés social en municipios cada vez más alejados del centro de la ciudad se ha visto fuertemente afectada por la inversión que deben realizar, tanto de dinero como de tiempo, para conectarse con la ciudad capital y con sus lugares de trabajo. Asimismo, este crecimiento sobre las cabeceras municipales, los

1 Consultor independiente.

2 Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

pueblos originarios y las colonias populares ha tenido un impacto sobre la vida diaria de la población original de esos lugares.

Fotografía 1. Edificio en la colonia Independencia



Fuente: Google Earth

Creemos que estos dos fenómenos, en apariencia tan alejados, se encuentran fuertemente vinculados, que forman parte de procesos que se complementan y que han incidido, a lo largo de los últimos años, en que la metrópoli sea aun más extensa y segregada de lo que era a principios de los años noventa.

A partir de lo anterior, en este trabajo realizamos un análisis de las principales repercusiones que a nivel urbano y social trajo consigo la implantación del Bando 2 en el Distrito Federal. Particularmente, nos centramos en las modalidades que adquirió la distribución territorial de la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en los últimos cinco años.

Para tal efecto, hemos dividido el artículo en cuatro apartados. En el primero presentamos el contexto en el cual surge el Bando 2 como instrumento para revertir el proceso de despoblamiento de la Ciudad Central³; en el segundo analizamos sus principales planteamientos y cómo se convirtió en uno de los ejes centrales en los que el gobierno de la ciu-

3 La delimitación convencional de la Ciudad Central corresponde al territorio de las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

dad fundamentó su política urbana; en el tercer apartado se analizan los principales impactos que el Bando 2 tuvo en el Distrito Federal, particularmente en la dinámica adquirida por la promoción inmobiliaria privada, en el precio del suelo y, en general, en los diferentes sectores que se vieron involucrados de una forma u otra. El análisis que esta medida tuvo en la dinámica demográfica y urbana, no solo del Distrito Federal sino de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), se presenta en el cuarto apartado. Por último, incluimos una serie de reflexiones que pretenden explicar la magnitud que una decisión unilateral como el Bando 2 tuvo en la gran metrópoli mexicana.

El despoblamiento de la Ciudad Central

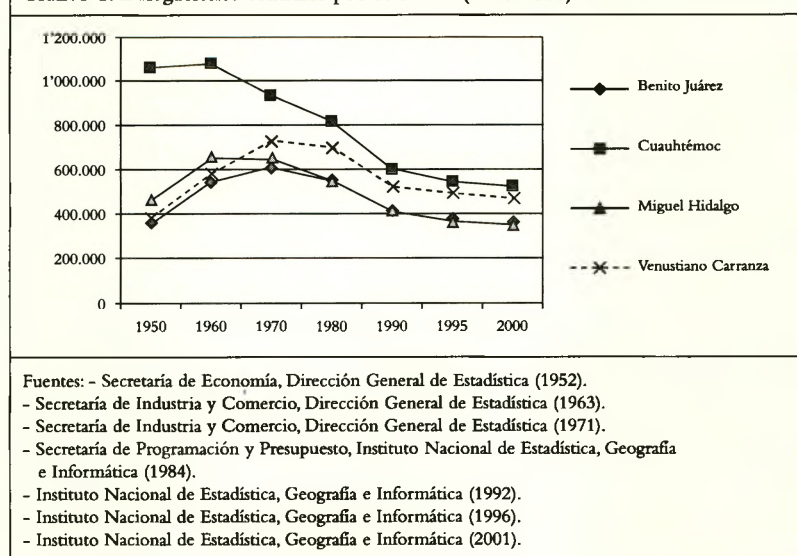
En las últimas décadas, las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal sufrieron una disminución importante de población. Tan solo de 1970 a 2000 se ha calculado que esta baja supera el millón de habitantes (1'225.611). Asimismo, se perdieron poco más de 14 mil viviendas (ver Gráfico 1), saldo que sería mucho mayor si se toma en cuenta que el despoblamiento empezó a manifestarse desde la década de los años cincuenta en algunos cuarteles de la entonces denominada Ciudad de México⁴.

Es importante señalar que este proceso de despoblamiento no fue, ni ha sido, exclusivo de la Ciudad Central, ya que en los últimos años ha afectado a delegaciones como Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero e Iztacalco, las cuales, de 1995 a 2005, registraron tasas anuales promedio de crecimiento negativo de -0,68; -0,40; -0,53 y -0,59, respectivamente. El proceso incluso se ha extendido ya a algunos municipios metropolitanos como Naucalpan, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla, que registraron, en ese mismo período, tasas de crecimiento negativas de -0,22; -0,79 y -0,42.

4 Hasta el año de 1970, la división político-administrativa del Distrito Federal estaba constituida por 12 delegaciones más el espacio identificado como Ciudad de México (integrado, a su vez, por 12 cuarteles). El 27 de diciembre de 1970, por decreto presidencial, esos 12 cuarteles de la Ciudad de México pasaron a ser las actuales cuatro delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Las cifras de población y superficie de 1950, 1960 y 1970 son estimaciones del Departamento del Distrito Federal (1984).

Ante este panorama, ha habido diferentes intentos por parte del gobierno local para propiciar procesos de reciclamiento y regeneración del suelo urbano en las zonas centrales de la Ciudad de México. Así, en 1996, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal concebía a estas zonas centrales como “áreas con potencial de reciclamiento”. La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, cuya última reforma fue publicada en la Gaceta Oficial el 23 de febrero de 1999, establecía también acciones tendientes a propiciar el arraigo de la población que habita la Ciudad Central y fomentar la incorporación de nuevos pobladores.

Gráfico 1. Delegaciones centrales poblacionales (1950-2000)



Pero no fue sino en el año 2000, con Andrés Manuel López Obrador como jefe de Gobierno del Distrito Federal, que se inició la aplicación de una serie de disposiciones para fomentar el repoblamiento del Distrito Federal y el aumento de la densidad en las zonas centrales, a tra-

vés del Bando Informativo 2 y del Acuerdo número 3 sobre política habitacional⁵.

El Bando Informativo número 2

Entre los planteamientos centrales de este bando, se buscaba revertir el crecimiento desordenado de la ciudad y preservar el suelo de conservación del Distrito Federal, para impedir que el área urbana continuara su crecimiento hacia las zonas de protección ecológica. Además, se consideraba fundamental frenar el despoblamiento en las cuatro delegaciones centrales, propiciando el *arraigo* de la población y, a través de la construcción de un mayor número de viviendas y de un uso más intensivo del suelo central, lograr su *redensificación*. Con ello se pretendía aprovechar de manera más eficiente la infraestructura, el equipamiento y los servicios acumulados por décadas en la Ciudad Central.

Uno de los mecanismos utilizados para impedir la construcción de conjuntos habitacionales en las delegaciones no centrales fue restringir la factibilidad del servicio del sistema de aguas de la Ciudad de México en ellas. De esta forma, como parte de las disposiciones del Bando 2, el gobierno de la ciudad estableció lo que se denominó la *Revolución Administrativa*, e inició la modificación de algunos programas delegacionales con la finalidad de articular su actuación a lo dispuesto por este bando. Estas medidas integran el conjunto de instrumentos jurídicos y técnicos que regula la producción de unidades habitacionales, y el acceso a la vivienda, los servicios, la infraestructura y el equipamiento en el Distrito Federal.

Así, como incentivo para los desarrolladores privados que construyen vivienda en la Ciudad Central, el Bando 2 creó la ventanilla única en la SEDUVI (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), que opera a través de un *certificado único de zonificación de uso de suelo específico y factibilidad*

5 Este Acuerdo número 3 contempló el desarrollo de 15 mil acciones de vivienda que se aplicarían en programas de ampliación y mejoramiento de vivienda en lotes familiares, en las delegaciones que no forman parte de la Ciudad Central. También incluyó diez mil créditos para vivienda nueva que se ejercerían en las cuatro delegaciones centrales.

des (CUZUSEF). A través de esta ventanilla y el certificado se buscó que el problema de los largos y numerosos trámites que se requerían para obtener la factibilidad de servicios, de vialidad y de impacto urbano y urbano-ambiental, previa a la licencia de construcción, se resolviera en treinta días hábiles (Acosta, 2006). Asimismo, se dio prioridad al trámite para la edificación de conjuntos de hasta 200 viviendas de interés social y popular que no excedieran los diez mil m² de construcción en las delegaciones de la Ciudad Central.

Para incentivar la inversión en vivienda de interés social y popular, y con ello apoyar la densificación de las zonas centrales, el gobierno de la ciudad aplicó esquemas financieros y facilidades económicas a través del Código Financiero; entre estos destacan las reducciones fiscales y los subsidios a los promotores privados, aplicables a todo el proceso inmobiliario, desde la adquisición del suelo hasta la construcción de la vivienda. Por su parte, el Artículo 308 establece la reducción del pago de contribuciones hasta en un cien por ciento en materia de impuestos sobre la adquisición de inmuebles; derechos por instalación de tomas para suministro de agua, autorización para el uso de redes de agua y drenaje; licencias, renotificaciones; y la inscripción de las modificaciones a los programas parciales o delegacionales de desarrollo urbano.

Otro instrumento importante que sustenta al Bando 2 es la *Norma 26* de los programas delegacionales de desarrollo urbano 1997-2000⁶, la cual permite, para el caso de la producción de vivienda de interés social y popular localizada en la Ciudad Central⁷, la construcción de hasta seis niveles, un porcentaje mínimo de áreas verdes, y la exención total del área de donación y de cajones de estacionamiento. Con esta norma, los desarrolladores privados o públicos que construyan vivienda de interés social quedarían libres de cualquier trámite y solo requerirían presentar la licencia de construcción. Es importante señalar que si bien la Norma 26, en su origen, estuvo destinada a la regularización

6 Vigente desde el 10 de abril de 1997.

7 Las colonias en las que puede aplicarse dicha norma deben cumplir con los siguientes criterios: factibilidad de servicios conforme lo señala la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, concentración de la vivienda con hacinamiento y alto grado de deterioro, y existencia de reserva territorial baldía e inmuebles subutilizados; y no se aplica en zonas que cuenten con normatividad de Programa Parcial.

de la producción de vivienda de interés social, fue aprovechada por los inversionistas inmobiliarios, quienes, además, se beneficiaron de los incentivos fiscales otorgados por el gobierno de la ciudad, así como de una tramitología mucho más sencilla y ágil. Esta situación propició que en abril de 2005, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal modificara la Norma 26⁸ y estableciera un mínimo de 30% de cajones de estacionamiento en la vivienda de interés social y 60% en la vivienda popular, además de conseguir que el coeficiente de ocupación del suelo en ningún caso pudiera ser mayor al 80% en unidades habitacionales de menos de sesenta viviendas, y al 75% para aquellas de más de sesenta viviendas (Acosta, 2006). Como es de esperarse, estas modificaciones afectaron el costo de la vivienda popular y lo elevaron a poco más de medio millón de pesos⁹.

Finalmente, otro elemento importante a considerar es que, entre los objetivos que el Bando 2 planteó, estuvo el impulso a programas de construcción de vivienda, para la “gente humilde” de la ciudad en varias delegaciones, pero principalmente en las cuatro centrales, a través del Instituto de la Vivienda del Distrito Federal.

Cabe señalar que esta serie de disposiciones que sostienen los planeamientos del Bando 2 no siempre tuvieron los resultados esperados; por ejemplo, en relación con el CUZUSEF, de acuerdo con informes de la SEDUVI (2004; 2005; 2006), desde 2001 hasta 2006 se emitieron 9.811 certificados, para dictaminar 145.711 viviendas factibles en toda la ciudad, de las cuales 78% (113.710) se autorizó en las delegaciones centrales, tanto para desarrolladores privados como públicos. En otras palabras, si bien la mayoría de las viviendas autorizadas a través de los CUZUSEF se localizan en la Ciudad Central, dos de cada diez se ubican fuera de ella. Además, el certificado único, que buscaba agilizar la

8 No obstante, algunas constructoras continúan haciendo un uso poco claro de ella y acreditan ante notario que sus productos son viviendas de interés social, pero no le agregan el costo del cajón de estacionamiento, sino que a este lo venden aparte, le incluyen acabados de lujo, cocineta y demás aditamentos que encarecen la vivienda, y lo hacen inaccesible a la población que busca una vivienda de interés social.

9 Los costos de la vivienda popular, de acuerdo a las modificaciones de la Norma 26, resultan de la multiplicación del salario mínimo anualizado por treinta. Así, el costo se eleva a 512.460 pesos, es decir, entre 39 mil y 40 mil dólares de Estados Unidos, de acuerdo al tipo de cambio vigente a lo largo del año 2010.

complicada tramitología que envuelve a la producción habitacional, en la práctica se convirtió en un trámite más, con tiempos promedio de obtención de seis meses, y no eliminó las factibilidades de agua y vialidad, ni los estudios de impacto ambiental (Benlliure, 2005).

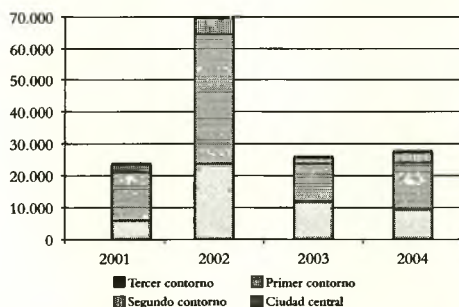
Principales impactos del Bando 2 en el Distrito Federal

La aplicación del Bando 2, obviamente, tuvo efectos directos en varias dimensiones y espacios del Distrito Federal. En este apartado, analizaremos el impacto que generó en la dinámica de la promoción inmobiliaria privada, en el precio del suelo y en los diferentes sectores de población que, de una u otra forma, se vieron involucrados en su funcionamiento.

Impactos en la promoción inmobiliaria

Para medir el impacto que el Bando 2 tuvo en la producción inmobiliaria de la Ciudad de México hemos partido de la revisión de los créditos ejercidos, tomando como base el supuesto de que a cada crédito ejercido corresponde una vivienda nueva. El análisis se realizó con la distinción de la Ciudad Central y los tres contornos que conforman el Distrito Federal.

Gráfico 2. DF total de créditos ejercidos por contorno (2001-2004)



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de vivienda de la CONAFOVI (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda), agosto de 2006.

En el año 2002, como se aprecia en el Gráfico 2, se presenta un aumento sustancial del número de créditos ejercidos, incremento que representa el 138,25% respecto al año anterior. En este año, solo tres organismos financiadores de vivienda¹⁰ otorgaron el total de créditos que se aprobaron en el Distrito Federal, y de estos, 62,5% correspondió al INVI. De los créditos ejercidos por este instituto, poco más de la mitad se aplicó en la Ciudad Central, mientras que el INFONAVIT ejerció el 92% de sus créditos en el Primer contorno (ver Cuadro 1)¹¹.

10 Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) y el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).

11 Es importante señalar que no se incluyen los datos de 2005 porque las estadísticas de vivienda publicadas en la página web de la CONAFOVI no los tienen. Solo contamos con información sobre los créditos ejercidos por el INVI.

Cuadro 1. Distrito Federal: créditos ejercidos para nueva vivienda terminada, por organismos y contorno (2001-2004)

DF/Contorno	INFONAVIT	SHF		FOVISSSTE	FONHAPO	INVI	Banca	ISSFAM	Total
		Profivi	Prosavi						
Distrito Federal	45.407	11.010	446	7.729	24	80.107	1.279	187	146.189
%	31,1	7,5	0,3	5,3	0,0	54,8	0,9	0,1	100,0
Ciudad Central	10.293	5.643	66	3.068	2	31.457	7.63	61	51.353
%	22,7	51,3	14,8	39,7	8,3	39,3	59,7	32,6	35,1
Primer contorno	31.992	4.722	232	3.700	22	40.798	394	103	81.963
%	70,5	42,9	52	47,9	91,7	50,9	30,8	55,1	56,1
Segundo contorno	3.109	638	148	952	0	7.594	120	23	12.584
%	6,8	5,8	33,2	12,3	0,0	9,5	9,4	12,3	8,6
Tercer contorno	13	7	0	9	0	258	2	0	289
%	0,0	0,1	0	0,1	0,0	0,3	0,2	0,0	0,2
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

SHF: Sociedad Hipotecaria Federal

Profivi: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda

Prosavi: Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda

FOVISSSTE: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

FONHAPO: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

INVI: Instituto de Vivienda del Distrito Federal

ISSFAM: Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de vivienda de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), agosto de 2006

De 2001 a 2004 estamos hablando de un total de 146.189 créditos, de los que poco más de la mitad fue ejercido en el Primer contorno (56,1%), mientras que en la Ciudad Central solo se realizó un 35,1%. Llama la atención que, a pesar del Bando 2, que incentiva la producción de vivienda en la Ciudad Central y la restringe al resto de delegaciones, seis de cada diez viviendas aún se construyen en las otras delegaciones, particularmente las del Primer contorno, lo que probablemente refleja que el Bando 2 se ha aplicado de manera discrecional.

Hay que recordar que la mayor disposición de créditos para vivienda se vincula con las recientes modificaciones operadas en los organismos de vivienda y, evidentemente, tiene un efecto directo en la actuación de los desarrolladores privados¹². Así, por ejemplo, tanto el INFONAVIT como el FOVISSSTE se han convertido en organismos eminentemente financiadores y ahora incluso combinan sus créditos con la banca privada. Este cofinanciamiento ha significado una gran ventaja para el desarrollador, ya que él se compromete a construir la vivienda, y el INFONAVIT, el FOVISSSTE y/o la banca le pagan; con ello, la recuperación de la inversión por parte del primero es muy rápida y segura.

Así, la densificación promovida por el Bando 2 se ha logrado a través de la construcción masiva de nueva vivienda y la autorización de mayores alturas para las edificaciones existentes. Esto se ha traducido en una gran demanda de suelo en las delegaciones centrales, por parte de las compañías desarrolladoras de vivienda.

12 Si bien no corresponde a este capítulo retomar los cambios que desde hace una década han experimentado los organismos públicos de vivienda como el INFONAVIT o el FOVISSSTE, solo se menciona que estas modificaciones han permitido conformar una demanda solvente para la adquisición de vivienda producida por los promotores inmobiliarios privados, en el contexto de la nueva política habitacional, de corte neoliberal, del Estado mexicano. De esta manera, los beneficiarios de los fondos públicos de vivienda, particularmente de sectores medios, ahora pueden adquirir una vivienda que ofrecen los desarrolladores privados en la Ciudad Central, complementando el préstamo hipotecario con capital proveniente de otras fuentes (ahorro, préstamos personales, etc.). En cambio, la única alternativa que tienen los beneficiarios de los fondos públicos que no cuentan con más recursos que complementen el crédito obtenido es adquirir una vivienda con los desarrolladores privados, pero no en las áreas centrales de la ciudad, sino en los municipios de la periferia metropolitana, como se verá más adelante.

Cuadro 2. Tipología de vivienda definida por el programa sectorial (2001-2006)

Tipo de vivienda	Básica*	Social	Económica	Media	Media alta	Residencial
Superficie de construcción (m²)	Menos de 30	de 31 a 45	de 46 a 55	de 56 a 100	de 101 a 102	más de 200
Ingreso smm	Menos de 3	de 3 a 5	de 5 a 10		más de 10	
Precio de venta (\$) **	menos de 550 mil **			550 mil a 1'500.000	más de 1'500.000	

*No se produce en el Distrito Federal.

**Precios de venta establecidos por los desarrolladores y promotores privados.

***Precio máximo de venta para la vivienda de interés social, definido por desarrolladores y promotores privados.

Fuente: Elaborado por Acosta (2006), con base en la tipología establecida por el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006

Impactos en el precio del suelo urbano

Como se sabe, el suelo constituye el elemento central para la producción de vivienda. A partir de la aplicación del Bando 2, el precio del suelo se incrementó de una manera significativa, principalmente en los llamados corredores urbanos, que son los ejes viales y avenidas, y donde se permiten construcciones más altas. Según algunas estimaciones, su valor en la Ciudad Central aumentó, en promedio, 205% entre 2001 y 2005 (Benlliure, 2005), aunque hay quienes (como el presidente de la CANA-DEVI –Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda– delegación Valle de México) calculan el incremento del suelo incluso en 600% (Grajeda, 2006)¹³.

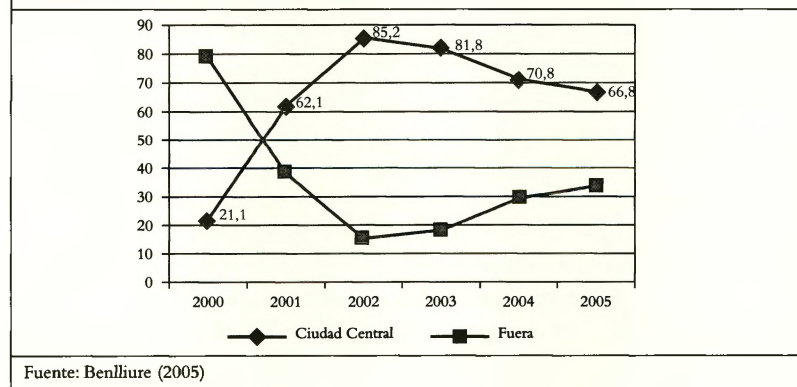
Como se sabe, el aumento en los precios del suelo en la Ciudad Central se relaciona con la fuerte reducción de la oferta de terrenos con factibilidad para desarrollar vivienda en esta área, como lo planteó el Bando 2. Así, el suelo para el desarrollo de conjuntos de interés social se redujo

13 Sin embargo, este proceso no ha sido uniforme; más bien, se han observado, en el tiempo, diversos vaivenes. Por un lado, en 2001, al inicio de la aplicación del Bando 2, el precio del suelo aumentó de manera importante, pero al no moverse el mercado de suelo, para 2002 y 2003 este empezó a bajar. Con la Revolución Administrativa, que agilizó los trámites y permitió una construcción mucho más rápida, el precio del suelo volvió a subir, porque muchos desarrolladores aprovecharon esta coyuntura para construir un mayor número de viviendas.

de 20.324 hectáreas en todas las delegaciones, a solamente 6.478 hectáreas en las delegaciones centrales (el 4,37% de la superficie total del Distrito Federal), de las cuales 4.028 son patrimoniales (Benlliure, 2005)¹⁴.

La construcción de vivienda fuera de las cuatro delegaciones centrales constituyó, entonces, una salida a esta presión, haciendo caso omiso a lo establecido por el Bando 2. Esto queda más claro si observamos el comportamiento de la oferta de vivienda privada en el Distrito Federal: a partir de 2002 esta empieza a disminuir dentro de las cuatro delegaciones centrales y aumenta fuera de esta zona. Para el año 2005, tres de cada diez viviendas se construyeron fuera de la Ciudad Central, en un esquema evidente, como ya se mencionó, de discrecionalidad (ver Gráfico 3).

Gráfico 3. Oferta de vivienda privada (2000-2005)



14 "En el caso de las nueve delegaciones donde está limitada la construcción de vivienda, los grandes terrenos tuvieron una reducción de 20 a 25% en sus precios (...) Hay promotores privados que, frente a la caída de los precios del metro cuadrado en las nueve delegaciones, se han dedicado a la compra de terrenos, acaparándolos para una futura especulación" (Llanos Samaniego, 2002).

Los beneficiarios directos en el negocio del suelo han sido algunos grupos inmobiliarios que conformaron reservas de suelo a buen tiempo. El acceso al suelo, para el caso del INVI, se resolvió a través de dos figuras: la desincorporación de suelo de propiedad del Gobierno del Distrito Federal y la expropiación de suelo de propiedad privada; esto permitió que el instituto adquiriera suelo mucho más barato y que actualmente cuente con una reserva de alrededor de 400 predios. De esta forma, el INVI, según sus propios funcionarios, tiene suficiente suelo para continuar con su programa de vivienda¹⁵.

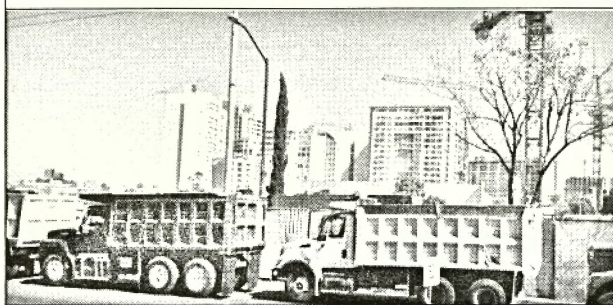
La forma de resolver el acceso al suelo para el caso de los desarrolladores privados fue diferente. Ellos han tenido que conformar reservas de suelo a través del reciclamiento de terrenos, es decir, comprando viejas casonas, que obtienen a precios bajos y demuelen para levantar edificios en su lugar, haciendo, con ello, un uso intensivo de ese suelo y creando un impactando en los antiguos barrios de la ciudad, como es el caso de colonias como San Pedro de los Pinos, Álamos o Narvarte¹⁶.

Esto propició que la población que tiene posibilidades de adquirir una vivienda en la zona mejor servida de la ciudad sea la que pertenece a los sectores que pueden pagar el alto costo del suelo (sectores medios y altos), mientras que los sectores populares, que no han sido beneficiados con una vivienda del INVI, se han visto obligados a recurrir a procesos de invasión en predios de reserva natural o de alto riesgo, o bien a desplazarse a algún municipio periférico donde exista la oferta de vivienda barata, negándoseles, de este modo, el *derecho a la ciudad* en la que muchos de ellos nacieron.

15 Se trata de suelo ya comprometido, porque son predios ocupados, donde hay vecindades que no están en condiciones de habitabilidad.

16 Según declaraciones del vicepresidente de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda del Valle de México (CANADEVI), Ariel Sánchez Zermeno, se ha afectado a alrededor de cien mil viejas casonas de más de cincuenta años, "propiedad de adultos mayores venidos a menos, personas que ya no cuentan con los recursos para dar mantenimiento a las casas de su generación". También se ha repercutido sobre otros edificios que presentaban deterioro (*La Jornada*, Octubre 10, 2005).

Fotografía 2. Reciclamiento de terrenos por promotores inmobiliarios privados. Zona Polanco



Fuente: Google Earth

Impacto en los diferentes actores

La aplicación del Bando 2, como puede apreciarse, originó una diversidad de percepciones en los diferentes actores involucrados en su aplicación (desde el sector público, los desarrolladores y promotores privados, y los corredores de suelo, hasta la población residente tradicional de las delegaciones centrales, la población que llegó a ellas y la que tuvo que salir del Distrito Federal para poder acceder a una vivienda de interés social ante los altos precios que se solicitan para una vivienda en la zona central) y, desde luego, los impactos también han sido diferentes para los distintos sectores de la población.

Para las autoridades encargadas de la instrumentación del bando, este fue un éxito, y argumentan que cumplió con los objetivos de frenar el desarrollo inmobiliario en delegaciones que estaban creciendo de manera desordenada, lo que afectaba las zonas de protección, las vialidades y los servicios de agua, drenaje y energía eléctrica. Otro objetivo cumplido, según el gobierno de la ciudad, fue facilitar el acceso a una vivienda del INVI para una parte de la población más necesitada del Distrito Federal; meta que, nosotros sostenemos, se convirtió en una bandera política y electoral muy importante.

El Bando 2 también planteó fomentar el *arraigo* de la población residente en las delegaciones centrales; sin embargo, el aumento en el precio del suelo alteró de manera particular a aquellos residentes tradicionales de

las colonias afectadas, quienes, al no contar con los recursos para enfrentar la presión inmobiliaria sobre sus propiedades y pagar el impuesto predial —que también se incrementó—, se vieron, en muchos casos, en la necesidad de vender sus inmuebles a los corredores de bienes raíces o a los desarrolladores privados, liberando así los terrenos para la construcción de edificios de departamentos.

Fotografía 3. Conjunto del INVI en Azcapotzalco



Fuente: Google Earth

En el caso de los vecinos tradicionales que continúan en sus colonias, la llegada de nuevos pobladores generó problemas en la dotación de agua y energía eléctrica, se saturaron las vialidades ante la mayor presencia de automóviles y los lugares de estacionamiento escasearon, con lo cual se modificó no solo el paisaje sino también la dinámica cotidiana de su área de residencia (por el aumento de la circulación vehicular, sobre todo). Por otro lado, las organizaciones demandantes de vivienda, que han actuado en el territorio del Distrito Federal y en los municipios conurbados en busca de un lugar digno para vivir (Movimiento Urbano Popular —MUP— y Asamblea de Barrios), también se vieron perjudicadas por la aplicación del Bando 2, por lo que solicitaron, ante las autoridades de la ciudad, el respeto a lo establecido en el Plan de Desarrollo Urbano, que

les autoriza a construir sus viviendas en las delegaciones periféricas del Distrito Federal, donde, a base de una larga y difícil gestión, han conformado ciertas reservas de suelo para edificar sus viviendas.

De todos los sectores, el que quizá resultó más perjudicado con la aplicación del Bando 2 fue la población de escasos recursos que quedó fuera de una opción habitacional. Así, aunque a través del INVI se atendió a los sectores más necesitados que ya habitaban las zonas centrales, y los desarrolladores privados tuvieron como clientela a la población de los sectores medios, no existe una opción real para la población mayoritaria que requiere vivienda y que no entra en ninguna de estas dos opciones. De ahí se puede afirmar que la aplicación del Bando 2 tuvo un efecto negativo en este sector.

En otras palabras, sostenemos que el efecto más directo de la aplicación del Bando 2 fue el encarecimiento del suelo en las delegaciones centrales, lo que contribuyó a la salida masiva de la población de menores recursos que no cuenta con el capital suficiente para hacerse de una vivienda en las zonas mejor equipadas y servidas del Distrito Federal. El desplazamiento de la construcción de viviendas de interés social hacia el estado de México constituye, probablemente, uno de los mayores efectos indeseables del Bando 2, ya que su aplicación ha sido uno de los elementos inductores de la urbanización periférica en los municipios conurbados, en años recientes.

Efectos demográficos del Bando 2 a nivel metropolitano

En el Distrito Federal

Como se ha señalado, el Bando 2, entre sus objetivos fundamentales, planteó revertir el proceso de despoblamiento de la Ciudad Central¹⁷. De alguna manera, se puede decir que sí lo consiguió, ya que, al analizar los

17 Como señalamos al principio del capítulo, el proceso de despoblamiento no afecta solo a la Ciudad Central: delegaciones como Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco y Coyoacán han registrado también una importante pérdida de población, y, sin embargo, no cuentan con una política de redensificación como la del Bando 2.

datos que arrojan las fuentes de información del Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) –censo de 2000 y conteo de 2005–, tenemos que la tasa de crecimiento anual de la población pasó de $-1,32$ en el período 1990-2000, a $-0,16$ de 2000 a 2005. Es decir, se registra un freno en el proceso de desdoblamiento de las delegaciones centrales, aunque Benito Juárez y Venustiano Carranza continuaron presentando tasas de crecimiento negativo ($-0,27$ y $-0,60$ respectivamente).

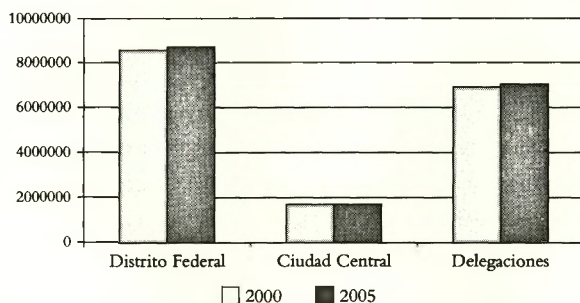
Cuadro 3. Delegaciones centrales: población y vivienda; diferencia y tasa de crecimiento media anual (2000-2005)

	Población				Viviendas			
	2000	2005	Diferencia	TCMA*	2000	2005	Diferencia	TCMA*
Benito Juárez	360.478	355.017	-5.461	-0,27	113.741	114.636	895	0,14
Cuauhtémoc	516.255	521.348	5.093	0,18	147.181	149.755	2.574	0,31
Miguel Hidalgo	352.640	353.534	894	0,05	94.475	98.868	4.393	0,82
Venustiano Carranza	462.806	447.459	-15.347	-0,60	116.986	114.514	-2.472	-0,38
Ciudad Central	1'692.179	1'677.358	-14.821	-0,16	472.383	477.773	5.390	0,20
* Tasa de crecimiento media anual de la población. Se utilizó la fórmula de crecimiento geométrico y se corrigió el período intercensal de acuerdo con la fecha de levantamiento. Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001; 2006).								

Si bien ha habido un aumento neto de 115.677 habitantes en el Distrito Federal, en este período de cinco años, la Ciudad Central tuvo una pérdida de 14.821 habitantes, en tanto que se dio un incremento de 130.498 habitantes en las delegaciones no centrales (ver Cuadro 3).

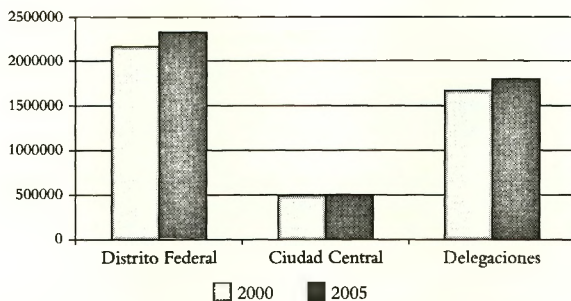
En el caso de la vivienda, se observa que las tasas de crecimiento son positivas y superiores a las registradas por la población en ese período. El incremento absoluto para el total del Distrito Federal fue de 155.779 unidades, la Ciudad Central tuvo un aumento de poco más de 26 mil viviendas entre 2000 y 2005, mientras que las demás delegaciones incrementaron su parque habitacional en 128.372 unidades (ver gráficos 4 y 5).

Gráfico 4. Población (2000-2005)



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000; 2005).

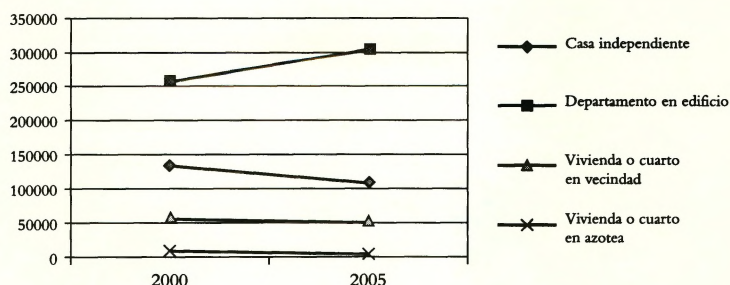
Gráfico 5. Viviendas 2000-2005



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001; 2005).

Evidentemente, estos datos no revelan, en su totalidad, el impacto que ha tenido la aplicación del Bando 2 en la Ciudad Central; sin embargo, sí podemos identificar el cambio que se ha registrado en el tipo (clase) de vivienda en ese lapso¹⁸. La modalidad de actuación que han tenido tanto el INVI como los promotores privados ha sido la producción de un gran número de departamentos en edificios, precisamente en predios que antes fueron una vivienda o un pequeño conjunto de viviendas (vecindades), dando lugar al *reciclamiento* de suelo en las zonas centrales y a una utilización más intensa de este.

Gráfico 6. Ciudad Central: clase de vivienda (2000-2005)



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001; 2006).

Los datos revelan que los *departamentos* como clase de vivienda aumentaron en las cuatro delegaciones centrales, aunque el mayor incremento fue en Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza; por su parte, las *casas independientes* y, en general, las otras formas de habitación registraron un incremento porcentual negativo de 2000 a 2005, con una reducción neta de 22.281 unidades; mientras que los *departamentos* se incrementaron a una

18 Los censos de población y vivienda definen a la vivienda particular como aquella destinada al alojamiento de una o más personas que forman uno o más hogares. Los tipos o clases de viviendas se clasifican en: casas independientes, departamentos en edificios, viviendas en vecindades, cuartos en azoteas, locales no construidos para habitación, viviendas móviles y refugios.

tasa de 3,2%, que en números absolutos representa 43.733 viviendas de este tipo (ver Gráfico 6 y Cuadro 4).

Cuadro 4. Ciudad Central y delegaciones centrales: clase de vivienda e incremento porcentual (2000 y 2005)			
<i>Delegación</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>Incremento porcentual</i>
Casa independiente			
Benito Juárez	30.928	26.951	-12,9
Cuauhtémoc	20.929	17.282	-17,4
Miguel Hidalgo	29.950	25.308	-15,5
V. Carranza	50.065	40.050	-20,0
Ciudad Central	131.872	109.591	-16,9
Departamento en edificio			
Benito Juárez	72.439	79.507	9,8
Cuauhtémoc	100.470	113.682	13,2
Miguel Hidalgo	42.326	54.079	27,8
V. Carranza	44.455	56.195	26,4
Ciudad Central	259.690	303.463	16,9
Vivienda o cuarto en vecindad			
Benito Juárez	5.237	4.860	-7,2
Cuauhtémoc	16.495	13.131	-20,4
Miguel Hidalgo	18.313	17.390	-5,0
V. Carranza	17.605	15.524	-11,8
Ciudad Central	57.650	50.905	-11,7
Vivienda o cuarto en azotea			
Benito Juárez	2.351	1.473	-37,3
Cuauhtémoc	3.617	2.790	-22,9
Miguel Hidalgo	1.028	769	-25,2
V. Carranza	732	575	-21,4
Ciudad Central	7.728	5.607	-27,4
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001; 2006).			

Es importante señalar que, a nivel habitacional, el efecto que trajo consigo el Bando 2 se verá reflejado con más claridad en el censo de población de 2010, aunque se puede estimar que, tan solo entre 2005 y 2006, más de 200 mil personas llegarán a vivir a las cuatro delegaciones del centro de la capital, en 56 mil viviendas de las más de cien mil que se construyen en la ciudad; y de ellas, se calcula en 26 mil viviendas las construidas por inversionistas privados. De ahí que se pueda considerar al Bando 2 como el responsable del mayor auge inmobiliario en la historia del Distrito Federal, ya que ni siquiera tras los sismos de 1985 se llegó a edificar tal cantidad de viviendas. No obstante, como ya señalamos antes, uno de los mayores efectos de la aplicación del Bando 2 fue el encarecimiento del suelo y, en consecuencia, la expulsión de capitalinos hacia el estado de México, evidenciando, en su instrumentación, la falta de visión metropolitana.

En la ZMVM

Si bien la altísima oferta de vivienda de relativamente bajo costo que se produjo en los municipios metropolitanos del estado de México ya se presentaba desde la segunda mitad de los años noventa, independientemente del Bando 2, con la implementación de este en el Distrito Federal y la política de construcción de viviendas del Gobierno Federal en el sexenio 2000-2006, la mayor parte de la construcción de vivienda dentro de la ZMVM se desplazó al estado de México, en gran medida como respuesta a las necesidades de vivienda de muchos capitalinos que, al no encontrar un lugar para vivir dentro de la ciudad capital, optaron por cambiar su entidad de residencia. Esto propició que algunos municipios conurbados, como Chicoloapan, Ixtapaluca y Tecámac, aumentaran de forma espectacular las tasas de crecimiento, tanto de su población como del número de viviendas en su territorio, en gran medida gracias a las personas y grupos familiares que cambiaron su residencia del Distrito Federal hacia esos municipios.

Actualmente, la población de la ZMVM asciende a 19.23 millones de habitantes, distribuidos en 16 delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios del Valle de México (58 pertenecientes al estado de México y uno al estado de Hidalgo), de los cuales alrededor de cuarenta se encuen-

tran efectivamente conurbados con la ciudad de México. En términos porcentuales, la mayor parte de esta población, el 54,4%, habita los municipios mexiquenses, mientras que 45,4% reside en el Distrito Federal, y solamente el 0,3% vive en Tizayuca, Hidalgo.

Desde siempre, la migración, tanto de entrada como de salida, ha sido un factor muy importante para la conformación demográfica de la ZMVM. No obstante, es importante señalar que para analizar y cuantificar el flujo migratorio de esta zona existe una fuerte limitación en la potencialidad informativa de las fuentes de datos. Por ejemplo, los censos de población estaban orientados a identificar la migración por entidad federativa y no era posible reconstruir los intercambios migratorios a nivel municipal. A partir del censo de 2000 se comenzó a proporcionar información sobre los flujos migratorios a nivel de delegaciones y municipios, pero en el II Censo de Población y Vivienda 2005 nuevamente se tienen muchas de las limitaciones de los ejercicios censales anteriores a 2000. No obstante, intentamos un acercamiento al fenómeno migratorio con la finalidad de identificar el posible impacto que el Bando 2 tuvo en la dinámica de distribución de la población metropolitana.

Entre 2000 y 2005, la población que salió (emigrante) de los municipios conurbados que pertenece al estado de México fue aproximadamente de 225 mil personas, y la que llegó (inmigrante), de 375 mil, es decir, llegaron 150 mil personas más de las que salieron (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Migración de la ZMVM (2000-2005)			
ZMVM	Emigración	Inmigración	Saldo neto
Total ZMVM	717.323	571.036	-146.287
Distrito Federal	491.199	187.808	-303.391
58 conurbados del estado de México	225.032	374.890	149.858
Tizayuca, Hidalgo*	1.092	8.338	7.246
<i>Porcentaje respecto de la ZMVM</i>			
Total ZMVM	100,00	100,00	
Distrito Federal	68,48	32,89	
58 conurbados del estado de México	31,37	65,65	
Tizayuca, Hidalgo*	0,15	1,46	
*Estimación propia a partir de la información del II Censo de 2005. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001).			

En términos generales, la ZMVM presenta un saldo migratorio negativo, a pesar de que tanto en el estado de México como en el municipio de Tizayuca la entrada de población es mayor que la salida. Esto se debe a que el Distrito Federal todavía muestra un fuerte proceso de expulsión de población, que lo llevó a sufrir una pérdida neta de poco más de 303 mil personas, lo que puede relacionarse, fundamentalmente, con la falta o encarecimiento del alojamiento o vivienda, el aumento de los precios del suelo urbano y el cambio en el uso del suelo, de habitacional a comercial y de servicios. A lo anterior se debe agregar el alza de los precios y tarifas de los servicios públicos —como agua, predial y energía eléctrica— y su efecto en los costos de la vida cotidiana.

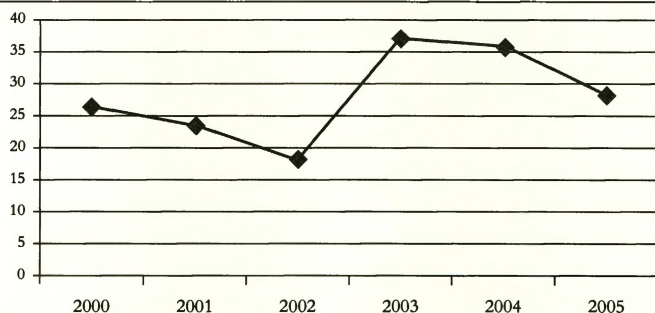
A nivel del Distrito Federal, las delegaciones que recibieron una mayor cantidad de inmigrantes son Iztapalapa (16,1%), Gustavo A. Madero (13%), Miguel Hidalgo (9,5%), Cuauhtémoc (8,9%) y Benito Juárez (8,5%). Como se puede ver, tres de las delegaciones centrales se encuentran entre las de mayor atracción de población, lo que daría la impresión de que la política de repoblamiento de la Ciudad Central implementada por el Gobierno del Distrito Federal tuvo éxito, por lo menos a nivel demográfico.

Por otra parte, el principal destino de las personas que salieron del Distrito Federal fue algún municipio del estado de México. Prácticamente el 60% se dirigió hacia esa entidad; y le siguen, en orden de importancia, pero con porcentajes mucho menores, Querétaro, Hidalgo, Morelos, Veracruz y Puebla, que recibieron a entre 4,2 y 3,3% de los habitantes que salieron del Distrito Federal. Esto queda más claro al señalar que durante el lustro 2000–2005, de los cerca de 375 mil inmigrantes que se establecieron en los municipios del estado de México que son considerados parte de la ZMVM, prácticamente el 69% provino del Distrito Federal, seguido de porcentajes mucho menores procedentes de Veracruz, Puebla, Oaxaca e Hidalgo.

La influencia que tiene la búsqueda de vivienda en este proceso es innegable, sobre todo si tomamos en cuenta que los flujos recientes de emigrantes del Distrito Federal hacia los municipios conurbados del estado de México están compuestos por parejas jóvenes que salen del Distrito Federal para buscar mejores condiciones de vida y una vivienda.

En relación a las acciones (créditos) de vivienda aplicadas en los municipios conurbados a la Ciudad de México, según información proporcionada por la Comisión de Vivienda (CONAVI), tenemos que, en total, de 2000 a 2005, se ejercieron 268.858 acciones¹⁹; el mayor número se registró en el año 2003, para luego iniciar un descenso (ver Gráfico 7).

Gráfico 7. Municipios conurbados: acciones de vivienda (2000-2005)



Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI). Estadísticas de Vivienda, 2000-2005.

Cuadro 6. ZMVM: municipios con las tasas más altas de crecimiento anual de la población (2000-2005)

<i>Municipio</i>	<i>TCMA 2000-2005</i>
Chicoloapan	14,90
Tecámac	8,26
Huehuetoca	8,10
Cuautitlán de Romero Rubio	6,86
Ixtapaluca	6,69
Tezoyuca	5,40
Zumpango	4,51
Acolman	4,14

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001; 2006).

19 Las acciones de vivienda no corresponden en su totalidad a vivienda nueva, también pueden aplicarse a vivienda usada o a mejoramiento de vivienda. Sin embargo, la mayoría sí tiene ese destino.

Los municipios conurbados donde se ejercieron los mayores porcentajes de acción de vivienda fueron Cuautitlán Izcalli (15%), Tecámac (12,7%), Ixtapaluca (10,7%), Ecatepec (8,9%), Tultitlán (8,1%), Cuautitlán de Romero Rubio (7,4%) y Chicoloapan (6,5%). Municipios que, en conjunto, suman 195.686 acciones, es decir, 69,5% del total ejercido en los municipios conurbados.

Sin duda, uno de los factores que ha incidido en este proceso de redistribución de la población en la ZMVM es la implementación del Bando 2^o. En el Cuadro 6 se pueden apreciar las altas tasas de crecimiento poblacional de algunos municipios, en los que se produjo una gran cantidad de viviendas de interés social, dando lugar a grandes ciudades dormitorio y espacios segregados, donde su población enfrenta dificultades para vincularse a la gran ciudad. La vida cotidiana de miles de familias que han salido del Distrito Federal en busca del acceso a una vivienda que esté dentro de su presupuesto se ha visto afectada, teniendo que realizar grandes inversiones, tanto en recursos como en tiempo, para trabajar en algún punto de la metrópoli²¹. De esta forma, la nula coordinación que el Distrito Federal mantuvo con el estado de México en materia de vivienda favoreció la proliferación de grandes conjuntos de vivienda de interés social en la periferia metropolitana.

Consideraciones finales: el Bando 2 y la distribución territorial de la población en la ZMVM

La aplicación del Bando 2 ha sido objeto de diversas críticas. Entre ellas, que se trató de una disposición sin fundamento legal²². Además, inicial-

20 Para Alfonso Iracheta, el Bando 2 fracturó más a la zona metropolitana, ya que, argumenta: "[e]l haberlo emitido sin un acuerdo con el estado de México es grave, porque la demanda de suelo se trasladó a otras zonas que fueron los municipios vecinos" (*Reforma*, julio 12, 2005).

21 Al respecto, sugerimos la revisión de dos trabajos de Esquivel (2004; 2006) que profundizan en el tema.

22 En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno no se plantea como atribución del jefe de Gobierno del Distrito Federal emitir bandos; las únicas instancias que tienen esta capacidad son los ayuntamientos, la Cámara de Diputados y la Asamblea Legislativa.

mente, el bando no formó parte de ningún programa de desarrollo urbano²³, aunque sí se sirvió de ciertas normas y conceptos ya elaborados para definir su contenido y asegurar su viabilidad (Cid del Prado, 2006).

No podemos negar que su aplicación contribuyó a frenar el despoblamiento de la Ciudad Central; incentivó la inversión inmobiliaria en un espacio que a lo largo de la historia de la ciudad ha sido el mejor abastecido de equipamiento e infraestructura; brindó a una parte de la población de menores recursos la oportunidad de resolver su problema habitacional, al adquirir una vivienda del INVI; y permitió a las clases medias y altas regresar a un espacio urbano que se ha valorizado; además de que ofrece una diversidad de ventajas de localización.

No obstante, sostenemos que con la gran cantidad de departamentos en edificio construidos en la Ciudad Central, no se ha logrado *hacer ciudad*²⁴, ya que estas zonas no cuentan con la capacidad para atender la demanda de viviendas, equipamiento y servicios de sus nuevos pobladores. Al mismo tiempo, los nuevos edificios han roto la imagen urbana de estas colonias y su población no se ha podido insertar al barrio ya existente.

El encarecimiento del suelo también ha incidido en el incumplimiento de otro de los objetivos del Bando 2, que hace referencia al control del crecimiento urbano en zonas de conservación y de recarga acuífera. Así, la ocupación clandestina de zonas de conservación sigue siendo la única opción para vivir dentro del Distrito Federal para la población de menores recursos que no pudo acceder a una vivienda del INVI. Esta nueva modalidad de ocupación no tiene las magnitudes que se venían presentando en la década anterior, y ahora se trata, más bien, de invasiones “hormiga” en zonas de protección cuyos efectos son igualmente negativos para el desarrollo urbano y la sustentabilidad de la ciudad.

23 En diciembre de 2003 se aprobó el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, donde el Bando 2 se mantiene como estrategia de ordenamiento del territorio de la capital del país, a pesar de que, desde su formulación y en las consultas públicas, ha sido cuestionado por los diversos sectores.

24 Entendemos aquí como “hacer ciudad” el que la nueva vivienda se constituya en un elemento estructurador del desarrollo urbano, esto es, que su construcción permita la ordenación del territorio y de los usos del suelo, y que sea factible su integración al resto de la ciudad, no solo física, sino también social y culturalmente.

Por otro lado, ya se pueden observar signos de sobreoferta en el mercado inmobiliario de la zona central del Distrito Federal, y también en algunos de los municipios del estado de México. Sin embargo, se deja en manos de la iniciativa privada la libertad para decidir, bajo la lógica de las leyes del mercado y la ganancia, sobre la estructura territorial de la Ciudad de México y de la metrópoli en su conjunto.

Consideramos que la mayor debilidad del Bando 2 fue su falta de visión metropolitana y, por lo mismo, su mayor efecto negativo probablemente sea el aumento de los niveles de segregación social, como resultado de la especulación del suelo urbano e inmobiliaria en las delegaciones centrales, donde los altos precios del suelo y de la vivienda tienden a expulsar a los sectores pobres, negándoles su derecho a la ciudad y orillándolos a buscar una vivienda alejada y desvinculada del espacio metropolitano.

Finalmente, la inviabilidad de continuar con la aplicación del Bando 2 fue reconocida a nivel gubernamental cuando Marcelo Ebrard asumió el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal. En su lugar se busca promover la producción de vivienda en zonas donde se cuente con servicios suficientes y exista demanda de sitios por habitar, siempre con la condición de proteger el suelo de conservación.

Bibliografía

- Acosta, Jorge (2006). *La producción de vivienda de interés social en la Ciudad Central del Distrito Federal, 2001-2005*. Tesis de maestría, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- Benlliure, Pablo. (2005). *Modificaciones al marco normativo del Distrito Federal en la edificación de viviendas, 2000-2005*. Ponencia presentada en el V Seminario de Suelo Urbano "La redensificación de la ciudad central a debate: ¿para qué, para quién, cómo?", septiembre 29-30, en México DF, México.
- Cid del Prado, Nizaret (2006). "El Bando 2 como norma para fomentar el repoblamiento de la Ciudad Central". Conferencia presentada para el curso La Ciudad de México a Debate, abril 1, en México.
- Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Política Poblacional (1984) *Diagnóstico sociodemográfico del Distrito Federal*. México

- DF: Corporación Mexicana de Impresión; S.A. de C.V.
- Esquivel, María T. (2004). "El conjunto urbano San Buenaventura. Un caso de poblamiento en la periferia metropolitana". *Anuario de Estudios Urbanos*. México DF: UAM, Azcapotzalco.
- Esquivel, María T. (2006). "Conformando un lugar: narrativas desde la periferia metropolitana". *Pensar y habitar la ciudad. Afectividad, memoria y significado en el espacio urbano contemporáneo*, P. Ramírez Kuri y M. Aguilar (Coords.). México DF: Anthropos / UAM, Iztapalapa.
- Grajeda, Ella (2006). "Piden eliminar restricción a más vivienda" *El Universal*, Ciudad: agosto 2.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1992). "XI Censo General de Población y Vivienda 1990". Distrito Federal, Aguascalientes.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1996). "Censo de Población y Vivienda 1995". Aguascalientes.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001). "XII Censo General de Población y Vivienda, 2000". Disponible en www.inegi.gob.mx (visitado en junio 25 de 2010).
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2006). "II Censo de Población y Vivienda, 2005". Disponible en www.inegi.gob.mx (visitado en junio 25 de 2010).
- Secretaría de Economía, Dirección General de Estadística (1952). "VII Censo General de Población 1950", Distrito Federal.
- Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística (1963). "VII Censo General de Población 1960", Distrito Federal.
- Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística (1971). "IX Censo General de Población 1970", Distrito Federal.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística (1984). "X Censo General de Población y Vivienda 1980", Distrito Federal.
- SEDUVI (2004). "Cuarto informe de trabajo SEDUVI". Disponible en www.seduvi.gob.mx (visitado en mayo 15 de 2010).
- SEDUVI (2005). "Quinto informe de trabajo SEDUVI". Arq. Laura Itzel Castillo Juárez. Gobierno del Distrito Federal. Disco compacto.
- SEDUVI (2006). "Primer informe trimestral 2006". Disponible en www.seduvi.gob.mx (visitado en mayo 15 de 2010).

Documentos

La jornada (2002). Capital: abril 1.

La Jornada (2005). Octubre 10.

Reforma (2005). Julio 12.