

Análisis e implicaciones del Bando 2

en la distribución de la
población metropolitana

María Teresa Esquivel Hernández
Socióloga (UAM), Maestra en Urbanismo
(UNAM), Doctorado en Estudios Urbanos
(UAM) y profesora investigadora del Área
de Sociología Urbana (UAM/A)

René Flores Arenales
Consultor independiente y asesor del Centro
de la Vivienda y Estudios Urbanos, A.C

Resumen

En el año 2000, a unos cuantos días de haber asumido la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador dio a conocer una serie de Bandos Informativos, entre los que se encontraba el Bando 2. Este buscaba, entre otros objetivos, detener la pérdida de población que, en las últimas décadas, había caracterizado el comportamiento de las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal. Los datos del Censo 2005 señalan que en efecto se logró, no sólo frenar, sino incluso en algunas de las delegaciones centrales, revertir el proceso de despoblamiento. Pero, el impacto más directo 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 zonas servidas de la capital. El desplazamiento de la construcción de viviendas de interés social hacia los municipios conurbados del Estado de México y la dinámica migratoria que eso provocó, constituyen dos de los mayores efectos y problemas del Bando 2. Este, nos parece, es el elemento central que explica la distribución territorial de la población en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) en los últimos cinco años, que se ha caracterizado por un crecimiento expansivo de su periferia y una mancha urbana altamente segregada.

Abstract

In the 2000 year, to some days gives to have assumed the Headquarters Government of the Federal District of Mexico City, Andres Manuel Lopez Obrador gave to know a series of Informative Decree, among those that was the Decree 2. This looked for, among other objectives, to stop the loss population that, in the last decades, it had characterized the behavior the four central districts of Federal District. The data give the Count 2005 they point out that indeed it was achieved, only not to brake, but even in some gives the central delegations, to revert the process. But, the most direct impact was the rise in the price the floor in the central delegations what contributed to the massive exit of the population smaller economic resources that it doesn't have the enough capital to be made a housing in served areas he/she gives the capital. The displacement gives the construction of the population housing toward the districts around of the Federal District of the State of Mexico and the migratory dynamics that that caused; they constitute two the biggest goods and problems the Decree 2. This, finds us, it is the central element that explains the territorial distribution of the population in the Metropolitan Area of the Valley of Mexico (ZMVM) in the last five years ago that it has been characterized by an expansible growth its periphery and a highly segregated urban stain.

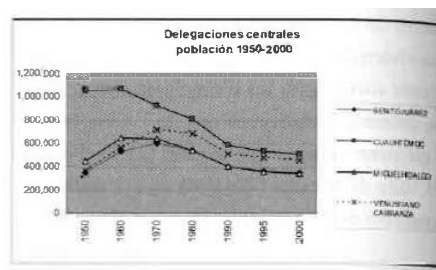
Análisis e implicaciones del Bando 2 en la distribución de la población metropolitana

1. El despoblamiento de la Ciudad Central

En las últimas décadas, las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal sufrieron una disminución importante de población que tan sólo de 1970 al 2000 se ha calculado que supera el millón de habitantes (1,225,611). Asimismo, también se perdieron poco más de 14 mil viviendas (Gráfica 1), saldo que sería mucho mayor si tomamos en cuenta que el despoblamiento empezó a manifestarse desde la década de los años cincuenta, en algunos cuarteles de la entonces denominada Ciudad de México.¹

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 de crecimiento negativo de -0.68, -0.40, -0.53 y -0.59 respectivamente e incluso se ha extendido ya a

algunos municipios metropolitanos como Nahuacalpan, Jecahualcōyotl y Tlalnepantla, los que registraron en ese mismo periodo tasas de crecimiento de -0.22, -0.79 y -0.42.



Gráfica 1

FUENTES: SE, DGE, VII Censo General de Población 1950, D.F., 1952.

SIC, DGE, VII Censo General de Población 1960, D.F. 1963.

SIC, DGE, IX Censo General de Población 1970, D.F. 1971

SPP, INEGI, X Censo General de Población y Vivienda 1980, D.F. 1984.

EGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, D.F. Aguascalientes, Ags., 1992.

EGI, Censo de Población y Vivienda 1995, Resultados Definitivos, Aguascalientes, Ags., 1996, Versión en CD-ROM.

EGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Resultados Definitivos, Aguascalientes, Ags., 2001

¹ 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 la Ciudad de México quedó dividida en cuatro delegaciones: 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 (consultar el Diagnóstico Sociodemográfico de 1984, elaborado por el Departamento del Distrito Federal).

INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005, Resultados Definitivos, 2006,

Ante este panorama, ha habido diferentes intentos por parte del gobierno local, para propiciar procesos de reciclamiento y la 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.

Pero no es sino en el año 2000, con Andrés Manuel López Obrador, que se inicia 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 través del Bando Informativo 2 y del Acuerdo Número 3 sobre Política Habitacional.²

² 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 10 mil créditos para vivienda nueva que se ejercerían en las cuatro delegaciones centrales.

2. El Bando Informativo número 2

Entre los planteamientos centrales de este Bando, están el revertir el crecimiento desordenado de la ciudad y preservar el suelo de conservación del Distrito Federal, impidiendo que la mancha urbana siguiera creciendo hacia las zonas de protección ecológica. Además, considera 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 no permitir la construcción de conjuntos habitacionales en las delegaciones no centrales, fue el restringir en ellas, la factibilidad del servicio del Sistema de Aguas de la Ciudad de México. 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 regulan la producción de unidades habitacionales, 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, la que opera a través de un *Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo Específico y Factibilidades (CUZUSEF)*. A través de esta ventanilla y su certificado se buscó resolver en 30 días hábiles el problema de los largos y numerosos trámites que significa obtener la factibilidad de servicios, de vialidad y de impacto urbano y urbano ambiental, previos a la licencia de construcción (Acosta, 2005: 90). Asimismo, se dio prioridad al trámite para edificación de conjuntos de hasta 200 viviendas de interés social y popular que no excedieran los 10 mil metros cuadrados 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 las que destacan, las reducciones fiscales y 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 100% 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, e inscripción de las modificaciones a los Programas Parciales o Delegacionales de Desarrollo Urbano.

Otro instrumento importante que da susten-

to al Bando 2 lo constituye la *Norma 26 de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano 1997-2000*,³ la cual permite, para el caso de la producción de vivienda de interés social y popular localizados en la Ciudad Central,⁴ la construcción de hasta 6 niveles, un porcentaje mínimo de áreas verdes, 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 sólo requerirían presentar la licencia de construcción. Es importante señalar que si bien la Norma 26, en su origen estuvo destinada para la regularización 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 del 2005, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, modificara la Norma 26,⁵ y estableciera como

³ Vigente desde el 10 de abril de 1997.

⁴ Las colonias en las que puede aplicarse dicha norma deben cumplir con los siguientes criterios: ser zonas que cuenten con factibilidad de servicios conforme lo señala la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, colonias en las que se concentre la vivienda con hacinamiento y alto grado de deterioro, colonias en las que existe reserva territorial baldía e inmuebles subutilizados, no aplica en zonas que cuenten con normatividad de Programa Parcial.

⁵ No obstante, algunas constructoras continúan haciendo un uso poco claro de ella y acreditan ante notario que sus productos son viviendas de interés social,

mínimo el 30% de cajones de estacionamiento en la vivienda de interés social y el 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 60 viviendas y del 75% para aquellas de más de 60 viviendas (Acosta, 2006:107). Como es de esperarse, estas modificaciones impactaron el costo de la vivienda popular y lo elevaron a poco más de medio millón de pesos.⁶

Finalmente, un elemento importante a considerar es que entre los objetivos que el Bando 2 planteó, estuvo el impulso de 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 planteamientos del Bando 2, no siempre tuvieron los resultados esperados, por ejemplo, en relación con el Certificado Único de Zonificación de Uso Específico y Factibilidades (CUZUSEF), de acuerdo con el informe de la SEDUVI, del 2001 y hasta el 2006, se emitieron 9,811 CUZUSEF, para dictaminar 145,711 vi-

pero no le agregan el costo del cajón de estacionamiento, sino que éste lo venden aparte, le incluyen acabados de lujo, cocineta y demás aditamentos que encarecen la vivienda y la hacen inaccesible a la población que busca hacerse de una vivienda de interés social.

⁶ Los costos de la vivienda popular, de acuerdo a las modificaciones de la Norma 26 resultan de multiplicar el salario mínimo anualizado por 30. Así, se eleva el costo a 512 mil 460 pesos.

viviendas factibles en toda la ciudad, de ellas el 78% (113,710) se autorizaron 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 10 se ubican fuera. Además, el Certificado Único que buscaba agilizar la complicada tramitología que envuelve a la producción habitacional, en la práctica se convirtió en un trámite más, con tiempos promedio de obtención de 6 meses y no eliminó las factibilidades de agua, vialidad, ni los estudios de impacto ambiental (Benlliure, 2005:8).

3. 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, analizamos 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.

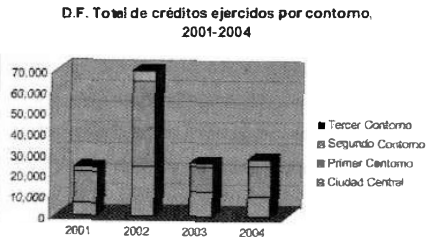
a) Impacto en la promoción inmobiliaria

Para medir el impacto que el Bando 2 tuvo en la producción inmobiliaria de la Ciudad de México, hemos partido de revisar los créditos ejercidos tomando como base el supuesto de que a cada crédito ejercido corresponde una vivienda nueva. El análisis lo realizamos distinguiendo la

Ciudad Central y los tres contornos que conforman el Distrito Federal.

En el año 2002, como se aprecia en la Gráfica 2, se presenta un aumento sustancial del número de créditos ejercidos, incremento que corresponde al 138.25% respecto del año anterior. En este año, sólo tres organismos financiadores de vivienda (INFO AVIT, INVI y Fovi) otorgaron el total de créditos que se ejercieron en el Distrito Federal y de ellos, el 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 (Cuadro 1).⁷

Gráfica 2



FUENTE: Elaboración propia con base en las Estadísticas de Vivienda de la CO AFOVI, Agosto, 2006.

⁷ Es importante señalar que no se incluyen los datos del 2005 porque las Estadísticas de Vivienda publicadas en la página de la CONAFOVI en Internet no las incluyen. Sólo contamos con información sobre los créditos ejercidos por el INVI.

Cuadro 1. Distrito federa. Créditos ejercidos para nueva vivienda terminada por organismo y contorno, 2001-2004

	D.F.	ON	RNO	FON	T	S	F	Profivi	rosavi	OVI	STE	FON	APO	VI	BANC	FAM	TOTAL
	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	763	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.	56.1		
	SEGUNDO CONTORNO			3,09				638	148	952	0	594	120	23	12,584		
	%			6.8				5.8	33.2	2.3	0.0	9.5	9.4	2.3	8.6		
	TERCE 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		

FUENTE: Elaboración propia con base en las Estadísticas de Vivienda de la CONAFOVI, Tabulado No. 8, Agosto, 2006.

De 2001 al 2004 estamos hablando de un total de 146,19 créditos, de los que poco más de la mitad fueron ejercidos en el Primer Contorno (56.1%), mientras que en la Ciudad Central sólo se ejercieron el 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, 6 de cada 10 viviendas se continúa construyendo en las otras delegaciones, particularmente las del Primer Contorno, lo que sin duda alguna 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 modificaciones recientes operadas en los organismos de vivienda y evidentemente tiene un efecto directo en la actuación de los desarrolladores privados.⁸

⁸ Si bien no es objeto de este capítulo el retomar los cambios que desde hace una década han experimentado los organismos públicos de vivienda como el INFONAVIT o el FOVISSSTE, sólo 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, para los beneficiarios de los fondos públicos de vivienda, particularmente los de sectores medios, pueden ahora 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, etcétera). En cambio, para los también beneficiarios de los fondos públicos, pero que no cuentan con más recursos que complementen el crédito obtenido, la única alternativa que tienen es adquirir una vivienda con los desarrolladores privados, pero no en esta zona, sino en los municipios de la

Así, por ejemplo, tanto el INFONAVIT como el FOVISSSTE se han convertido en organismos eminentemente financiadores y ahora incluso están combinando sus créditos con la Banca privada. Este co-financiamiento ha significado para el desarrollador una gran ventaja ya que él se concreta a construir la vivienda y el INFO AVIT, el FOVISSSTE y/o la Banca le pagan, con ello la recuperación de la inversión por parte de los desarrolladores 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 a 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.

La distribución de los desarrollos privados en el territorio del Bando 2, no es homogénea. Con base en la oferta actual de vivienda encontramos que la de tipo Social y Económica se ubican preferentemente en las colonias del norte de la delegación Miguel Hidalgo, en el centro y norte de la Cuauhtémoc, en la delegación Venustiano Carranza y en el oriente de la delegación Benito Juárez. La ubicación de estos desarrollos con viviendas Social y Económica obedece claramente a la búsqueda, por parte de los desarrolladores privados, de suelo barato y eso se consigue en colonias en donde reside población de menores recursos.

Por otro lado, los desarrollos contienen v-periferia metropolitana, como se verá más adelante.

Cuadro 2.
Tipología de vivienda definida por el programa sectorial 200

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 200	más de 200
Ingreso smm	Menos de 3	de 3 a 5	de 5 a 10	de 11 a 15	de 16 a 20	más de 20
Precio de venta (\$)**	Menos de 300 mil	de 300 mil a 550 mil	de 550 mil a 1,000,000	de 1,000,000 a 1,500,000	de 1,500,000 a 2,000,000	más de 2,000,000

*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, definida por desarrolladores y promotores privados
FUENTE: Elaborado por Acosta, 2006 con base en la tipología establecida por el Programa Sectorial de Vivienda 2006

vienda de tipo Medio se localizan en predios del sur de la delegación Cuauhtémoc, el centro de la Miguel Hidalgo y al norte y poniente de la Benito Juárez. Mientras que los desarrollos de vivienda Media Alta y Residencial tienen una ubicación preferentemente en el centro de la delegación Miguel Hidalgo, en el centro y sur de la Benito Juárez en donde se localizan las colonias mejor servidas de toda la ciudad. No encontramos desarrollos de viviendas Media, Media Alta y Residencial en la delegación Venustiano Carranza.

Como señalamos, esta distribución de la vivienda según tipo, tiene que ver con el suelo en la que se está construyendo. Cuando se anunció el Bando 2, los promotores privados empezaron a comprar el suelo que era más atractivo desde el punto de vista comercial y el gobierno de la Ciudad, a través del INVI se quedó con el suelo que para los promotores no era interesante, de esta forma, el INVI compró suelo habitacional ya ocupado. La competencia entre el INVI y los desarrolladores se dio en el suelo que estaba ocupado por bodegas o viejas industrias, y de una forma u otra, se puede decir que hubo una distribución de este suelo.

La apuesta por obtener suelo en las zonas centrales del Distrito Federal tuvo como efecto inmediato su encarecimiento, y esto a su vez se relaciona con la dificultad que enfrentan los promotores privados para llevar a cabo proyectos de vivienda de interés social. De ahí la reducción importante de la oferta de vivienda Social y el aumento de la vivienda Media en la Ciudad

Central. Según estimaciones de Desarrolladora Metropolitana (Demet), en el primer trimestre del 2000 existía una oferta de 1.6 mil viviendas construidas por desarrolladores privados, de ellas, el 3.3% eran de vivienda Social y el resto (3,112) era vivienda Media; para finales del 2002 la oferta había descendido a 11.3 mil viviendas, con el 73.2% de vivienda Social y 3,029 viviendas de tipo Medio. Como puede apreciarse, la mayor parte de la disminución había afectado a la vivienda Social, con 46% de decrecimiento. Un año después, la oferta ascendía a 15,202 viviendas, esta recuperación se debió al incremento del peso que la vivienda Media observó (43.2%), mientras que la de tipo Social redujo su peso a 56.8% del total construido en ese año.

Para el 2005, la oferta de vivienda llegó a las 28,915 unidades, el crecimiento mayor se observó en la vivienda Media, la que tuvo un incremento del 200% alcanzando las 19,286, unidades, mientras que la vivienda Social, en números absolutos se mantuvo constante (Benlliure, 2005). De esta forma, la vivienda Media pasó de representar en el año 2000, el 16.7% de lo construido por los promotores privados, al 26.8% en el 2003, 43.2% en el 2004 y al 66.6% en el 2005.

La estrategia seguida por los desarrolladores privados como respuesta al incremento del precio del suelo y para reducir el impacto que esto tiene en el precio de cada vivienda, ha sido el aumento de las densidades de los conjuntos habitacionales, las cuales pasaron, para la vivienda Social de 350 viv/ha en el año 2000 a más de 650 en los desarro-

llos que actualmente se están construyendo.

La superficie construida por vivienda tuvo también una reducción, así si bien en el 2001, la vivienda Social tenía una superficie de 57.6 m2, hoy día se ha reducido 6 metros cuadrados en promedio (Benlliure, op. cit). Como puede apreciarse, el aumento del precio del suelo ha impactado significativamente el tamaño promedio de las viviendas no sólo de las de interés social producidas con capital privado, también las viviendas Medias se han visto afectadas por esta disminución de sus dimensiones.

Según los monitoreos que lleva a cabo trimestralmente Softec⁹, antes del 2000, la producción de vivienda Residencial y Residencial Plus¹⁰, era prácticamente nula. A partir del año 2000, el cien por ciento de vivienda nueva Residencial Plus y el 99% de vivienda Residencial fué construida en las cuatro delegaciones centrales. Tan solo a partir del 2003, se desarrolló en estas zonas el 99% de la vivienda Residencial Plus y el 79% de la Residencial. Por su parte, el segmento Medio¹¹ ha aumentado su producción y del total de viviendas construidas en la zona central del Distrito Federal, el 95% se produjo a

⁹ Softec es una consultoría que asesora el mercado inmobiliario e hipotecario. Tiene un sitio en Internet que proporciona trimestralmente información para la compra y promoción de inmuebles.
¹⁰ Corresponden a viviendas de más de un millón de pesos.
¹¹ Son viviendas que van de \$420,000 a 1,000,000.

partir del año 2000.¹² En términos generales, al 2005, poco más del 0% de las unidades iniciadas en la zona Centro pertenecen al segmento Residencial mientras que el 13% corresponde al segmento Medio.

Lo anterior denota un repunte en el posicionamiento de la producción de vivienda construida por desarrolladores en el Centro capitalino y también una elevación del nivel socioeconómico de sus pobladores.

En relación con la vivienda de interés social, es importante señalar que la iniciativa privada tiene precios mucho más altos (por encima de los 465 mil pesos) para este tipo de viviendas que las construidas con créditos del INVI, las cuales llegan a costar 170 mil pesos. Esto se explica porque detrás de las viviendas públicas que construye el gobierno del Distrito Federal, hay fuertes subsidios y un suelo adquirido de manera preferencial y a menor costo.

Como puede apreciarse, la menor presencia de vivienda de interés social y el incremento de vivienda dirigida a sectores medios y altos de la población, se vincula con el impacto especulativo que el Bando 2 generó en los precios del suelo y que trajo como consecuencia la elevación de los

costos de las viviendas. Esto impidió a la población de "sectores humildes"¹³ el acceso a un espacio para vivir en las zonas centrales de la Ciudad de México, negándoseles el derecho a la ciudad.

b) 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 vio incrementado 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% en los últimos 5 años (Benlliure, 2005), aunque hay quienes incluso calculan el incremento del suelo en 500% (Emilio Ocejo, presidente de Canadevi-DF, El Universal, marzo del 2006).¹⁴

Como se sabe, el aumento en los precios del suelo se relaciona con la fuerte reducción de la

¹² La misma fuente señala que la gran mayoría de los proyectos reciben financiamiento bancario o de Sofoles para apoyar la venta de departamentos nuevos, particularmente bancos como Banorte, HSBC y BBVA Bancomer y por Sofoles como Hipotecaria Nacional e Hipotecaria Su Casa. Para los sectores altos, la participación del promotor en el financiamiento o las ventas al contado son las que tienen mayor importancia.

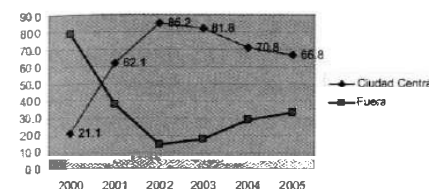
¹³ Recuérdese que nos referimos a sectores medios bajos o populares que no pudieron o han podido acceder a una vivienda subsidiada a través de los programas del INVI.

¹⁴ Sin embargo, este proceso no ha sido uniforme, y más bien se han observado diversos vaivenes. Por un lado, en el 2001, al inicio de la aplicación del Bando 2, el precio del suelo aumentó de manera importante, sin embargo, al no moverse el mercado de suelo, para el 2002 y el 2003, empezó a bajar. Con la Revolución Administrativa, que agilizó los trámites y permitió una construcción mucho más rápida, el suelo volvió a subir porque muchos desarrolladores aprovecharon esta coyuntura para construir un mayor número de viviendas.

oferta de terrenos con factibilidad para desarrollar vivienda, a sólo la Ciudad Central, como lo planteó el Bando 2. Así, el suelo para el desarrollo de conjuntos de interés social se redujo de 20,324 has en todas las delegaciones a sólo 6,478 has en las delegaciones centrales (el 4.37% de la superficie total del Distrito Federal), de las cuales 4,028 son patrimoniales (Benlliure, op.cit).¹⁵

Gráfica 3

Oferta de Vivienda Privada, 2000-2005



FUENTE: Benlliure, 2005

La construcción de vivienda fuera de las cuatro delegaciones centrales se constituyó, entonces, en una salida a esta presión, haciendo caso omiso de 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 del 2002 ésta empieza a disminuir su peso dentro de las cuatro delegaciones centrales y aumenta la que se construye fuera de esta zona. Para el año 2005, 3 de cada 10 viviendas se construyeron fuera de la Ciudad Central en un esquema evidente, como ya se mencionó, de discrecionalidad (Gráfica 3).

Los beneficiarios directos en el negocio del suelo han sido algunos grupos inmobiliarios que a tiempo conformaron reservas de suelo. El acceso al suelo, para el caso del INVI, se resolvió a través de dos figuras: la desincorporación y la expropiación, esto permitió que se adquiriera suelo mucho más barato y que actualmente el Instituto tenga una reserva de 400 predios. De esta forma, el INVI, según sus propios funcionarios, tiene suelo suficiente para continuar con el programa de vivienda.¹⁶

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 que demuelen para levantar ahí los edificios, haciendo con ello un uso intensivo de ese suelo e impactando los antiguos barrios de la ciudad como es el caso de las colonias San

¹⁵ "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" (Raúl Llanos Samaniego, La Jornada)

¹⁶ Se trata de suelo ya comprometido, porque son predios ocupados, en donde hay vecindades que están en condiciones de inhabilitación.

Pedro de los Pinos, Álamos o Narvarte.¹⁷

Esto propició que la población que tiene derecho a habitar 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 vivir en algún municipio periférico en donde existe la oferta de vivienda barata, negándoseles el "derecho a la ciudad" en la que muchos de ellos nacieron y generando el crecimiento desmedido de la mancha urbana sobre el Estado de México.

c) 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, 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), por lo que, en consecuencia, los impactos también fueron diferentes.

Para las autoridades encargadas de la instrumentación del Bando, éste fue un éxito y argumentan que cumplió con los objetivos de frenar el desarrollo inmobiliario en delegaciones que estaban creciendo de manera desordenada, y que afectaban 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 el facilitar el acceso a una vivienda del INVI, a una parte de la población más necesitada del Distrito Federal, meta que, sostenemos, se convirtió en bandera política y electoral muy importante.

El Bando 2 planteó también fomentar el arraigo de la población residente en las delegaciones centrales, sin embargo, el aumento en el precio del suelo impactó de manera particular a aquellos residentes tradicionales de las colonias afectadas que al no contar con los recursos para enfrentar la presión inmobiliaria sobre sus propiedades y el pago del predial que también se incrementó, se vieron en la necesidad de vender sus inmuebles a los corredores de bienes raíces o a los desarrolladores privados, para liberar los terrenos y permitir la construcción de conjuntos habitacionales.

En el caso de los vecinos tradicionales que continúan en sus colonias, la llegada de nuevos

pobladores les generó problemas en la dotación de agua y de energía eléctrica, se saturaron las vialidades ante la mayor presencia de automóviles, los lugares de estacionamiento escasearon y no sólo se modificó el paisaje, sino su funcionamiento cotidiano, ya que de ser zonas tranquilas se convirtieron en colonias conflictivas.

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 perjudicados por la aplicación del Bando 2, y solicitaron ante las autoridades de la Ciudad, el respeto a lo establecido en el Plan de Desarrollo Urbano que les da la autorización para construir sus viviendas en las delegaciones periféricas del Distrito Federal en donde, a base de una larga y difícil gestión, han conformado ciertas reservas de suelo para edificar sus viviendas.

De todos los sectores, los que quizá resultaron más perjudicados con la aplicación del Bando 2 fue la población de menores recursos que quedaron fuera de una opción habitacional. Así, si bien se atendió, a través del INVI a la población de menores recursos que ya habitaba las zonas centrales y los desarrolladores privados han tenido como clientela a la población de los sectores medios, no hay una opción real para la población que requiere vivienda y que no entra en ninguna de estas dos opciones y que además es la mayoritaria. De ahí que se puede afirmar que el objetivo

del Bando 2 tuvo un efecto negativo al permitirles acceder a una vivienda a los sectores de población medios y altos, y negarles la oportunidad a los más necesitados.

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 zonas servidas. El desplazamiento de la construcción de viviendas de interés social hacia el Estado de México, constituye uno de los mayores problemas del Bando 2, ya que ocasiona por un lado que la mayoría de la vivienda nueva de las delegaciones centrales no se destine a las clases populares y por el otro, el anárquico poblamiento en esta entidad. Este, nos parece, es el elemento central que explica la distribución territorial de la población en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), en los últimos cinco años y que se caracteriza por un crecimiento expansivo de su periferia y una mancha urbana altamente segregada.

4. Efectos demográficos del Bando 2 a nivel metropolitano

a) En el Distrito Federal

Como se ha señalado, el Bando 2, entre sus objetivos fundamentales planteó revertir el proceso de despoblamiento de la Ciudad Central,¹⁸

¹⁸ Como señalamos al principio del capítulo, el pro-

y de alguna manera, se puede decir que sí lo consiguió, ya que analizando los datos que arrojan las fuentes de información del INEGI, -Censo y el Conteo-, tenemos que la tasa de crecimiento anual de la población pasó de -1.32 en el periodo 1990-2000 a -0.16 del 2000 al 2005. Es decir, sí se registra un freno en el proceso de despo- blamiento de las delegaciones centrales, aunque Benito Juárez y Venustiano Carranza, continúan presentando tasas de crecimiento negativo (-0.27 y -0.60 respectivamente).

Aunado a lo anterior, si bien ha habido un au- mento neto de 115,677 habitantes en el Distrito Federal en este periodo de 5 años, la Ciudad Cen- tral tuvo una pérdida de 14,821 personas, en tanto que el incremento de 130,498 habitantes se dio en las delegaciones no centrales. (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 periodo. El incremento absoluto para el total del Distrito Fe- deral fue de 155,779 unidades, la Ciudad Central tuvo un incremento de poco más de 26 mil vi- viendas en los últimos cinco años, mientras que las demás delegaciones aumentaron su parque habita- cional en 128,372 unidades (Gráficas 4 y 5).

ceso de despo- blamiento no afecta sólo 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.

Cuadro 3.

D le acion	a	ci n y vivi	ci y ta a	cimi o	a anual 2 0 200	VI E DAS				TCMA*
						2005	Diferenc	2000	MA*	
PO ACIÓN										
Diferencia										
Benito Juárez	360 478	355 017	-5,461	-0.27	113. 41	114 636	895	113. 41	0.14	0.14
Cuauhtémoc	516 255	521 348	5,093	0.18	147 181	149 755	2 574	147 181	0.31	0.31
Miguel Hidalgo	352 640	353 534	894	0.05	94 475	98 868	4 393	94 475	0.82	0.82
Venustiano Carranza	462 806	447 459	-15,347	-0.60	116 986	114 514	-2 472	116 986	-0.38	-0.38
CIUDAD CENTRAL	1 692 179	1 677. 58	14 821	-0.16	472.3	477.7	5 390	472.3	0.20	0.20

* Tasa de crecimiento media anual de la población, se utilizó la fórmula de crecimiento geométrico y se corrigió el periodo intercensal de acuerdo con la fecha de levantamiento.

FUENTES:
INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Resultados definitivos, Aguascalientes, Ags., 2001.
INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005, Resultados definitivos, 2006, Datos tomados de Internet de la página del INEGI.

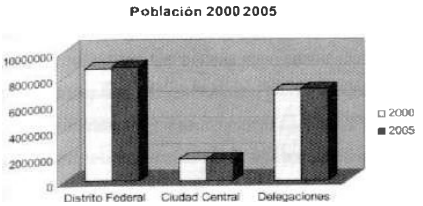
* Tasa de crecimiento media anual de la población, se utilizó la fórmula de crecimiento geométrico y se corrigió el pe- riodo intercensal de acuerdo con la fecha de levantamiento.

FUENTES:

INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Resultados definitivos, Aguascalientes, Ags., 2001.

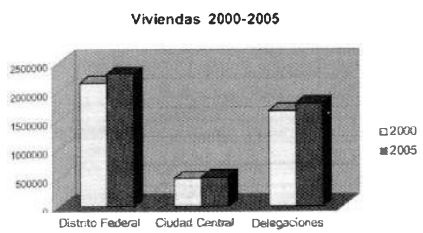
INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Resultados definitivos, 2006, Datos tomados de Internet de la página del INEGI.

Gráfica 4



FUE TE: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000 y II Conteo de Población y Vivienda, 2005.

Gráfica 5

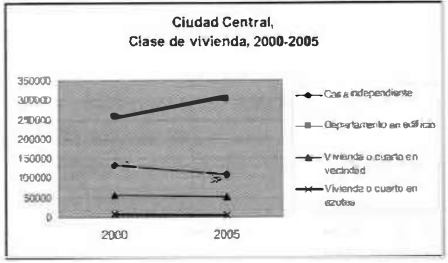


FUENTE: I EGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000 y II Conteo de Población y Vivienda, 2005.

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 en ese lapso de tiempo se ha registrado en el tipo (clase) de

vivienda.¹⁹ La modalidad de actuación que ha 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 con mayor intensidad de éste.

Gráfica 6



FUENTE: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000 y II Conteo de Población y Vivienda, 2005.

Los datos apuntan a que los *departamentos* como clase de vivienda aumentaron en las 4 delegaciones centrales, aunque el mayor incremento

¹⁹ 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 clase de vivienda se clasifican en: casas independientes, departamentos en edificios, viviendas en vecindades, cuartos en azoteas, locales no construidos para habitación, viviendas móviles y refugios.

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 del 2000 al 2005, registrándose una reducción neta de 22,2 1 unidades, mientras que los *departamentos* se incrementaron a una tasa de 3.2%, que en números absolutos son 43,733 viviendas de este tipo (Gráfica 6 y Cuadro 4).

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 del 2010, aunque se puede estimar que, tan sólo 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 100 mil que se construyen en la ciudad; y de ellas, se calcula en 26 mil viviendas las construidas por

Cuadro 4
Ciudad central y delegaciones centrales: Clase de vivienda e incremento porcentual, 2000 y 2005

DELEGACIÓN	2000	2005	Incremento porcentual
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

FUENTE: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000 y II Conteo de Población y Vivienda, 2005.

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 llegaron 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.

b) En la ZMVM

Si bien la altísima oferta de vivienda de relativamente bajo costo que se produjo en el Estado de México ya se venía presentando independientemente del Bando 2, con su implementación en el Distrito Federal y la política de construcción de viviendas del Gobierno Federal en el sexenio 2000-2006, buena parte de la construcción de vivienda dentro de la ZMVM se desplazó al Estado de México y fue como una 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. Ello propició que algunos municipios conurbados aumentaran de forma espectacular las tasas de crecimiento tanto de su población como del número de viviendas en su territorio.

Actualmente, la población de la ZMVM asciende a 19.23 millones de personas distribuidas en 16 delegaciones y 59 municipios conurbados a la Ciudad de México. Éstos pertenecen a tres

entidades federativas del país: el Distrito Federal (16 delegaciones), el Estado de México (con 58 municipios conurbados) y el Estado de Hidalgo (con el municipio de Tizayuca formando parte de la ZMVM). En términos porcentuales, la mayor parte de esta población, el 54.4%, habita los municipios mexiquenses mientras que el 45.4% vive en el Distrito Federal y solamente el 0.3% vive en Tizayuca, Hidalgo. Las mayores concentraciones de población de la ZMVM las podemos encontrar en las delegaciones centrales del Distrito Federal y en los municipios mexiquenses al oriente y al norte de la Ciudad de México.

La migración, tanto de entrada como de salida, ha sido un factor muy importante para la conformación demográfica de la ZMVM desde siempre. No obstante, es importante señalar que para analizar y cuantificar el flujomigratorio de la zona metropolitana, existe una fuerte limitación en la potencialidad informativa de las fuentes de datos. Una de ellas es que los censos de población estaban orientados a definir la migración por entidad federativa y no era posible reconstruir los intercambios migratorios para otras áreas, a menos que éstas fueran agrupaciones de las mismas entidades federativas. A partir del Censo del 2000 se comenzó a proporcionar información sobre los flujos migratorios a nivel de delegaciones y municipios pero en el II Conteo de Población y Vivienda de 2005, nuevamente se tienen muchas de las limitaciones de los otros ejercicios censales. No obstante, intentamos un acercamiento al fenómeno migratorio con la finalidad de identi-

ficar el posible impacto que el Bando 2 tuvo en la dinámica de distribución de la población metropolitana.

La población que salió (emigrante) de los municipios conurbados que pertenecen al Es-

tado de México fue de aproximadamente de 225 mil personas y la que llegó (inmigrante) de 375 mil entre 2000 y 2005, es decir, llegaron más personas que las que salieron de la entidad (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 Edo. de México	225,032	374,890	149,858
Tizayuca, Hidalgo*	1,092	8,338	7,246
Porcentaje respecto de la ZMVM			
Total ZMVM	100.00	100.00	
Distrito Federal	68.48	32.89	
58 conurbados del Edo. De México	31.37	65.65	
Tizayuca, Hidalgo*	0.15	1.46	

*Estimación propia a partir de la información del II Censo, 2005.
FUENTE: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2005

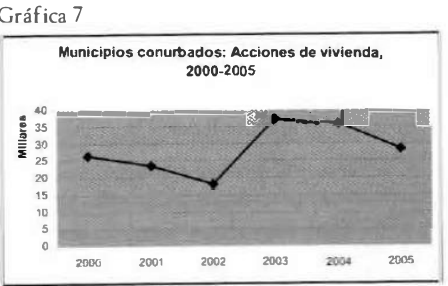
En términos generales la ZMVM presenta un saldo migratorio negativo, no obstante que tanto el Estado de México como el municipio de Tizayuca muestran una mayor entrada de población, que salida. Esto se debe a que el Distrito Federal todavía muestra un fuerte proceso de expulsión de población calculado en poco más de 303 mil personas, y que se relaciona fundamentalmente con la falta o encarecimiento del alojamiento o vivienda, además de la saturación del espacio físico, 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 encarecimiento de los precios y tarifas

de los servicios públicos como el agua, predial y energía eléctrica y su efecto en los costos de la vida cotidiana.
A nivel Distrito Federal, las delegaciones que mayor cantidad de inmigrantes recibieron 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; le siguen en orden de importancia pero con un porcentaje infinitamente menor: Querétaro, Hidalgo, Morelos, Veracruz y Puebla, los porcentajes oscilan entre 4.2% y 3.3%. Esto queda más claro al señalar que durante el último lustro, de los cerca de 375 mil inmigrantes que se establecieron en los municipios del Estado de México que son considerados parte de ZMVM, prácticamente el 69% provenía del Distrito Federal, seguido de porcentajes mucho menores de Veracruz, Puebla, Oaxaca e Hidalgo.

Es innegable la influencia que en este proceso tiene la búsqueda de vivienda, máxime si tomamos en cuenta la hipótesis manejada por varios autores que señalan que los flujos recientes de migrantes, están compuestos por parejas jóvenes que salen de la metrópoli para buscar mejores condiciones de vida y una vivienda y esto tanto para los que salen del Distrito Federal y se quedan tanto en los municipios conurbados como en los buscan otras entidades para radicar.
En relación a las acciones de vivienda aplicados en los municipios conurbados a la Ciudad de México, según información proporcionada por la

Comisión de Vivienda (CO AVI) tenemos que en total de 2000 a 2005 se ejercieron 16 , 5 acciones,²⁰ el mayor número se registró en el año 2003, para luego iniciar un descenso (Gráfica 7).



FUENTE: Datos de la CONAVI, 2000-2005

Los municipios conurbados en donde se ejercieron los mayores porcentajes de acciones de vivienda fueron Cuautitlán Izcalli (15%), Tecámac (12.7%), Ixtapalapa (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, el 69.5% del total ejercidos en los municipios conurbados.

²⁰ Las acciones de vivienda no corresponden en su totalidad a vivienda nueva, también pueden ser aplicados a vivienda usada o a mejoramiento de vivienda. Sin embargo, la mayoría sí tiene ese destino.

Cuadro 6

Zmvm: municipios con las tasas de crecimiento Anual de la población, más altas

Municipio	TCMA 2000-2005
Chicoloapan	14.90
Tecámac	8.26
Huehuetoca	8.10
Cuautitlán de Romero Rubio	6.86
Ixtapalapa	6.69
Tezoyuca	5.40
Zumpango	4.51
Acolman	4.14

FUE TE: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000 y II Censo de Población y Vivienda, 2005.

Así, es innegable el efecto que la implementación del Bando 2 tuvo en la forma en que se distribuyó la población al interior de la ZMVM.²¹ En el Cuadro 6, se puede apreciar las altas tasas de crecimiento poblacional de algunos municipios en los que se produjo una gran cantidad de vivienda de interés social, dando lugar a grandes ciudades dormitorio y espacios segregados en donde su población enfrenta dificultades para vincularse a la gran ciudad. Se ha visto afectada la vida cotidiana de miles de familias que han salido del

²¹ Para Alfonso Iracheta, el Bando 2 fracturó más a la zona metropolitana, ya que argumenta que "El 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".

Distrito Federal buscando el acceso a una vivienda que esté dentro de su presupuesto, teniendo que realizar grandes inversiones tanto en recursos como en tiempo para trabajar en algún punto de la metrópoli.²² De esta forma, la poca coordinación que el Distrito Federal mantuvo con el Estado de México, a través del Bando 2, generó que para esta entidad se trasladara el cinturón conurbado de obras de vivienda de interés social.

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

La aplicación del Bando 2 ha sido objeto de diversas críticas como la de su carácter ilegal, ya que 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 esa capacidad son los ayuntamientos, la Cámara de Diputados y la Asamblea Legislativa. Además, el Bando Informativo 2 en su inicio, no formó parte de ningún

²² Al respecto sugerimos la revisión de algunos trabajos que han profundizado en el tema: Esquivel (2004) "El Conjunto Urbano San Buenaventura. Un caso de poblamiento en la periferia metropolitana" en Anuario de Estudios Urbanos. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Esquivel (2006). "Conformando un lugar: narrativas desde la periferia metropolitana" en Ramírez Kuri, P. y M. Aguilar (coords). *Pensar y habitar la ciudad. Afectividad, memoria y significado en el espacio urbano contemporáneo*. Ed. Anthropos. Universidad Autónoma Metropolitana- Iztapalapa.

Programa de Desarrollo Urbano,²³ aunque sí se sirvió de ciertas normas y conceptos ya elaborados para definir su contenido y asegurar su viabilidad (Cid del Prado, 2006).

O 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 y que ofrece una diversidad de ventajas de localización.

No obstante, 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 una población en constante aumento. Al mismo tiempo, los nuevos edificios han roto la imagen

²³ En diciembre del 2003, se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y en él se mantiene el Bando 2, 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, de los usos del suelo y que sea factible su integración al resto de la ciudad, no sólo físicamente, sino también social y culturalmente.

urbana de estas colonias y su población no se ha podido insertar al barrio ya existente.

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

Hay quienes hablan ya de la existencia de signos de sobreoferta en el mercado inmobiliario en la zona central del Distrito Federal y se está dejando en manos de la iniciativa privada la libertad para decidir, bajo la lógica de las leyes del mercado y la ganancia, la estructura territorial de la Ciudad de México y de la metrópoli en su conjunto.

Consideramos que uno de los mayores problemas del Bando 2 es su ausencia de visión metropolitana y su aplicación en la ciudad provocó el encarecimiento del suelo, la expulsión de capitalinos hacia el estado de México y el incremento de desarrollos inmobiliarios en esta entidad. Sin duda el mayor efecto negativo fue la conformación de una ciudad con altos niveles de segregación

ción social, resultado de la especulación del suelo urbano e inmobiliaria en las delegaciones centrales donde los altos precios del suelo y de la vivienda han terminado por expulsar a los sectores pobres de esos lugares, negándoles su derecho a la ciudad y orillándolos a buscar una vivienda alejada y desvinculada del resto metropolitano.

La insustentabilidad del Bando 2 se manifestó de manera clara al asumir el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, quien anunció la transformación del Bando 2, con el propósito de promover vivienda en donde se cuente con servicios suficientes y exista demanda de sitios por habitar, la única restricción que se contempla será el suelo de conservación. Así, el nuevo gobierno reconoce la importancia de plantear como meta hacer de la Ciudad de México una ciudad sustentable y competitiva, y con una estrategia de integración metropolitana y regional.

Bibliografía

- Acosta, Jorge. (2006). *La producción de vivienda de interés social en la Ciudad Central del Distrito Federal, 2001-2005*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Julio de 2006.
- Benlliure, Pablo. (2006). "Las dos caras de la expansión urbana en la ZMVM: debate sobre el reciclamiento vs el desbordamiento urbano".

Ponencia presentada para el Curso *La Ciudad de México a debate*. 11 de marzo de 2006.

- Benlliure, Pablo. (2005). "Modificaciones al marco normativo del Distrito Federal en la edificación de vivienda, 2000-2005).
- Cid del Prado, Nizaret (2006). "El Bando 2 como norma para fomentar el repoblamiento de la Ciudad Central". Conferencia para el Curso *La Ciudad de México a debate*. 1 de abril del 2006.
- Delgado, Martha. (2005). "El bando 2 y el acuerdo 3: ni densificación ni expansión, sino todo lo contrario" Artículo bajado de Internet.
- García Herrera, Luz Marina, (2001). "Elitización: propuesta en español para el término gentrificación" en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9796. Depósito Legal: B. 21.742-98 Vol. VI, nº 332, 5 de diciembre de 2001.
- EGI. (2001) XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Consulta en la página de Internet.
- INEGI. (2006). II Conteo de Población y Vivienda, 2005. Consulta en la página de Internet.
- SEDUVI, (2004). Cuarto Informe de Trabajo SEDUVI, Arq. Laura Itzel Castillo Juárez. Consulta en Internet en la página de la SEDUVI.
- SEDUVI, (2005). Quinto Informe de Trabajo SEDUVI, Arq. Laura Itzel Castillo Juárez. CD.
- SEDUVI, (2006). Primer informe trimestral 2006. Consulta en Internet en la página de la SEDUVI.

SODI, Demetrio.(2006). *Mis Propuestas*, documento consultado en Internet.

Páginas de Internet:

- Boletín informativo de vivienda (www.micasa.gob.mx). Julio del 2006.
- Página de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (www.conafovi.gob.mx).
- Página del INEGI (www.inegi.gob.mx).
- Página de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (www.seduvi.gob.mx).

Fuente hemerográficas:

- Periódico *El Universal*
- Periódico *La Jornada*
- Periódico *El Sol de México*