

# La Ciudad de México en el siglo XXI. Entre lo deseado y lo construido.

Mexico City in the XXI century. Between what is desired and what is built.

Blanca Margarita Gallegos Navarrete\*\*

## Resumen

La Ciudad de México ha transitado por diferentes transformaciones socio espaciales que no obedecen a un solo factor sino a la interacción de los diferentes sistemas que la componen, es decir, cada uno de sus componentes se entrelazan y se afectan mutuamente y a sí mismos; no son aislables, esto es porque corresponden a un sistema complejo, abierto y dinámico como lo es la ciudad. Este artículo deriva de una investigación más amplia, donde se busca entender la situación actual mediante el análisis de su trayectoria a través del tiempo. En este caso, el estudio no se centra en personajes y hechos, sino que, basado en el pensamiento complejo y la teoría general de sistemas (específicamente desde el principio de la recursividad), se interpretan las interacciones entre los sistemas: político normativo, económico, social y demográfico y el espacial, así como la influencia del neoliberalismo y globalización. El presente artículo se centra en el siglo XXI y sus antecedentes.

**Palabras clave:** sistema, recursividad, complejidad, transformación.

## Abstract

Mexico City has gone through different transformations that do not obey a single factor but to the interaction of the different systems that compose it, that is, each of its components are intertwined with each other and affect each other and themselves; they are not isolable, this is because they correspond to a complex, open and dynamic system such as the city. Hence, for this research an approach based on complex thinking and general systems theory was used, specifically from the beginning of recursion, to analyze its trajectory through time and thus understand the current situation. This article focuses on the twenty-first century and its antecedents.

**Key words:** system, recursion, complexity, transformation.

Fecha de recepción: 27 noviembre 2021

Fecha de aceptación: 29 diciembre 2021

## 1. Introducción

La Ciudad de México se insertó en la dinámica global mediante el tránsito de ciudad industrial a ciudad de servicios lo que marcó el cambio del siglo veinte al veintiuno. Los procesos globales propiciaron cambios en la participación del Estado —en la regulación del desarrollo urbano—, en la sociedad y la economía, así como en la rápida transformación de la Ciudad de México en forma, estructura y funciones urbanas.

El estudio se llevó a cabo mediante un análisis multivariado de acuerdo con cada sistema analizado. Vista la ciudad como un sistema complejo donde cada uno de sus componentes se entrelazan y se afectan mutuamente y a sí mismos, se tomó el principio de recursividad como método de análisis, identificando las posibles interacciones entre los cuatro

\*\* Instituto Politécnico Nacional, ESIA Tecamachalco, margaritag@hotmial.com

Blanca Margarita Gallegos Navarrete, “La Ciudad de México en el siglo XXI. Entre lo deseado y lo construido”, *Macrohistoria* 1, vol. 1, julio-diciembre 2021: 3-16.

subsistemas (que a su vez son sistemas en sí mismos) que la componen: sistema entorno político normativo, sistema entorno económico, sistema entorno social y demográfico y sistema entorno espacial.

La noción de recursividad está asociada a la idea del bucle tetralógico de Morin o de bucle retroactivo, pero va más allá de la idea cibernética de regulación. El principio de recursividad conduce al pensamiento complejo a las ideas de autoproducción y auto organización (Gómez y Jiménez, 2002:117). Permite reconocer aquellas entidades y características que son productos a la vez que productores y causas del mismo proceso que las produce. En este caso se puede ver que la inserción de México en la globalización y la política neoliberal llevó a la construcción de grandes complejos inmobiliarios, los cuales, si bien en principio generan caos, tienden también a una nueva organización.

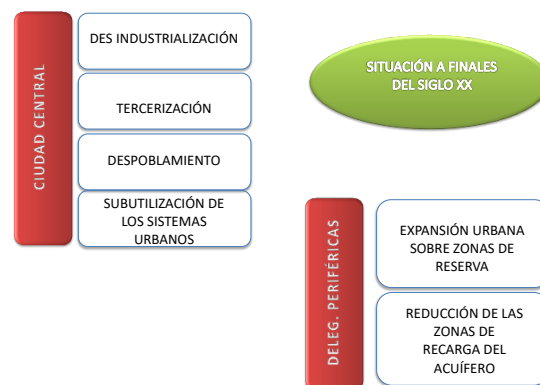
Aunque la investigación abarca los cuatro sistemas, el presente artículo se centra en las políticas públicas que aceleran la transformación socio-espacial de la Ciudad de México. Parte de las conclusiones de este estudio se muestran en la figura 4, donde se establece el bucle recursivo a partir de la interpretación de las interacciones de los sistemas estudiados.

**2. Influencia de la desindustrialización en la llegada del nuevo siglo**

A partir de los últimos años del siglo XX, la industria se descentraliza y se tecnifica a partir de la globalización. La industria toma una nueva forma. Por una parte, se dispersa espacialmente en diversos puntos en el ámbito mundial de oficinas, servicios y fábricas que los mismos procesos de producción global demandan y, por otro lado, busca ubicar nuevos centros manufactureros en lugares donde los costos de producción sean menores.

Dado el encarecimiento del suelo en la Ciudad de México, así como el endurecimiento de su normativa en torno a la industria, derivado principalmente de la preocupación ambiental así como los nuevos procesos tecnológicos, por primera vez la ciudad pierde la supremacía nacional en cuanto a producción industrial, convirtiéndose en receptora de servicios de avanzada y sede de trasnacionales internacionales. (Figura 1).

**Figura 1. Situación a fines del Siglo XX**



Fuente: elaboración propia

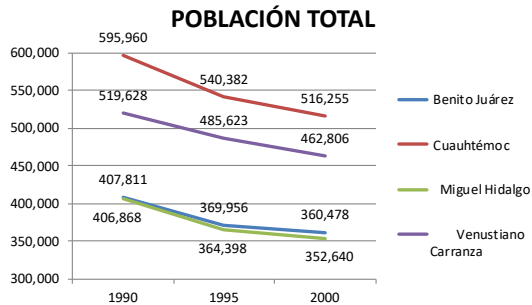
El proceso de descentralización de la actividad industrial dejó vacíos urbanos en una ciudad que anteriormente había agotado su suelo, expandiéndose hacia su periferia. Otro efecto fue el cierre de importantes fuentes de empleo que, aunado al sismo de 1985 y la falta de oferta de vivienda a fines del siglo XX, llevaron a un despoblamiento de la llamada Ciudad Central y a la subutilización de los sistemas. Las delegaciones (ahora alcaldías) que conforman la Ciudad Central<sup>1</sup> (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez) habían perdido, de 1990 al año 2000, un 12.3% de población (Figura 2). Mientras que las delegaciones periféricas como Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco ganaban población rápidamente invadiendo zonas agrícolas y/o de conservación, afectando

<sup>1</sup> SEDUVI para la aplicación de su norma de ordenamiento 26 (actualmente suspendida) define como Ciudad Central las alcaldías Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito

Juárez. Asimismo, establece tres perímetros con relación a esta norma.

de esta forma la principal zona de recarga acuífera del valle.

**Figura 2. Decrecimiento de la población de la ciudad central, de 1990 a 2000**



Fuente: elaboración propia con base en los datos de INEGI, México

Por otra parte, los tratados internacionales en torno a la preocupación ambiental y el cambio climático<sup>2</sup> llevaron al nuevo gobierno de la Ciudad de México<sup>3</sup> a generar cambios importantes en su política pública relacionadas con el desarrollo urbano, así como en su legislación, lo que impulsó la redensificación, el reciclaje de las viejas construcciones y la verticalización de las nuevas.

### 3. Lo deseado

Resultado de estos cambios se dio el Bando 2, cuya intención fue frenar el crecimiento horizontal y desordenado en las delegaciones periféricas y proteger así las áreas de conservación que estaban siendo invadidas.

Este Bando restringió el crecimiento de la mancha urbana hacia las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, por ser las zonas con mayor producción de oxígeno y recarga de los mantos acuíferos. También restringió la construcción

de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demandaran un gran consumo de agua e infraestructura urbana en esas mismas delegaciones.

Por otra parte, dado que las delegaciones centrales que habían disminuido su población en los últimos treinta años, el Bando 2 promovió su crecimiento con la intención de aprovechar la infraestructura y servicios existentes. Esto dio la oportunidad a las compañías desarrolladoras de vivienda a adquirir terrenos en estas zonas.

En ese mismo año (enero de 2001), el gobierno de la Ciudad de México publicó el Acuerdo No. 3 sobre política habitacional para desarrollar acciones de vivienda, con el propósito de “hacer frente al rezago y demanda de vivienda digna en la ciudad”, para ser aplicadas en ampliación de vivienda en lotes familiares. El Bando 2 y el Acuerdo No.3 no se dan de forma aislada. También, respondiendo al compromiso internacional de generar su propia Agenda 21, el Gobierno de la Ciudad de México genera un documento titulado “Hacia la Agenda XXI de la Ciudad de México” donde a partir de un diagnóstico, establece para un futuro inmediato la necesidad de tener un estricto control del crecimiento urbano sobre el suelo de conservación y revertir las causas estructurales que provocaron la expulsión de la población de la Ciudad Central. En este documento se considera la necesidad de crear las condiciones necesarias para su repoblamiento, “[...]con una planificación urbana integral que evite futuros problemas socioambientales, a través de la densificación del uso del suelo, con construcciones de altura y el aumento de los índices de ocupación habitacional”.

Al respecto de esta política, el periodista David Cano (2000) comenta: “La política de

<sup>2</sup> Desde los informes “Los límites del crecimiento” (Donella Meadows, 1972), “Nuestro futuro común o Informe Brundtland” (1987); las diferentes Cumbres de la Tierra (Estocolmo 1972, Río de Janeiro 1992, Johannesburgo 2002, Río de Janeiro 2012); el Protocolo de Kyoto y la Agenda XXI, llevan a los países participantes a diferentes compromisos que se reflejan en cambios importantes en las políticas públicas y la legislación local.

<sup>3</sup> A partir de 1997, el Distrito Federal tuvo un gobierno propio cuyo representante se da por elección popular y se crea una la Asamblea Legislativa. Anterior a esto, el Distrito Federal era un Departamento del Gobierno Federal y su representante era designado por el presidente de la República.

construcción de vivienda del gobierno de Andrés Manuel López Obrador en cuatro delegaciones políticas no se contraponen con los planes y proyectos que tienen las inmobiliarias, pues el objetivo es detener la expulsión de la población del Distrito Federal”<sup>4</sup>. También menciona la entrevista con el director de Planeación y Desarrollo de la inmobiliaria Desarrolladora Metropolitana<sup>5</sup> (DeMet), José Antonio Revah Lacoutiere, quien afirmó el hecho de resultar más barato edificar en las delegaciones centrales que en las periféricas, además de mencionar las zonas industriales abandonadas como terrenos susceptibles para uso habitacional.

Sin embargo, a pesar de continuar el problema de invasión en zonas de conservación, el 7 de febrero del 2007 se dio por finalizada la aplicación del Bando, dando libertad a las inmobiliarias para construir en las 16 demarcaciones territoriales, aunque haciendo énfasis en respetar los lineamientos dados por los respectivos programas de desarrollo delegacional. En ese entonces, el Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), Arturo Aispuro Coronel, justificaba este hecho comentando que la intención era que la construcción de vivienda e infraestructura se hiciera conforme a las necesidades de cada jurisdicción e invitó al capital privado para colaborar en la vivienda de interés social.<sup>6</sup> Estas disposiciones quitaron freno al desarrollo inmobiliario en delegaciones periféricas, que antes estuvieron restringidas. Además del Bando 2, hubo otras modificaciones a la normatividad que incentivaron la construcción. Ejemplo de ello es que, en febrero del 2004, se modificó la Ley de Desarrollo Urbano para reducir trámites e impulsar el mercado inmobiliario. En esta modificación se eliminaron las licencias de construcción para dar paso a la manifestación de construcción, que es un aviso del

desarrollador sobre su proyecto a realizar. Este cambio aceleró el proceso de trámite, ya que la autoridad delegacional da entrada a la manifestación, partiendo de la declaración y buena fe del desarrollador.

Con el gobierno de Marcelo Ebrard, la política urbana se orienta “Hacia un Nuevo Orden Urbano”<sup>7</sup>. El objetivo de este proyecto fue transformar a la ciudad en un espacio de integración social, planteando un modelo de ciudad con equidad, sustentabilidad y competitividad.

Construir la Ciudad de México en el siglo XXI implica una proposición integral de planificación territorial, desarrollo económico local y calidad de vida de la población. La integración debe estar vinculada tanto a la realidad global, nacional y regional como a los espacios locales, los cuales tendrán un papel protagónico como actores del entramado cultural, político y económico. Entonces las políticas sociales no sólo estarán destinadas a atender y resolver urgencias y desafíos coyunturales y a asumir los servicios que incrementan la calidad de vida de la población, sino que serán parte integral de las políticas de construcción, gestión y proyección de los espacios locales y de la construcción de ciudad.<sup>8</sup>

En el Programa “Nuevo Orden urbano” plantean nuevos procesos de relación y entendimiento entre los habitantes basados en tres objetivos: equidad, sustentabilidad y competitividad. En el segundo de estos objetivos se retoma la importancia de frenar el crecimiento horizontal de la mancha urbana para garantizar la protección de sus áreas y recursos naturales, pero, sobre todo, el aprovechamiento óptimo de la infraestructura urbana. Este documento favorece no solo la redensificación sino también la verticalización de la ciudad. Los programas delegacionales

<sup>4</sup> Cano, David, 2000 “Respalda DeMet la política de vivienda”, El Universal, 12 de diciembre de 2000, disponible en [archivo.eluniversal.com.mx](http://archivo.eluniversal.com.mx)

<sup>5</sup> La empresa DeMet, desde mediados de la década de los noventa (1995) había ganado todas las subastas de INFONAVIT y a partir de 1998 inició la venta de crédito FOVI. En 1999 había iniciado la construcción de Torres de San Antonio, en la colonia Industrial San Antonio.

<sup>6</sup> Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/02/08/index.php?section=capital&article=042n1cap>

<sup>7</sup> Eje 7 del Programa General de Desarrollo 2007-2012.

<sup>8</sup> Informe SEDUVI 2007-2008:7.

modifican sus normas, incrementando cada vez más el número de niveles permitidos.

Aunque el motivo inicial para intensificar el uso del suelo aparentemente era evitar que la ciudad se siguiera extendiendo, la realidad seguía demostrando lo contrario. Ya que para este año, la gran metrópoli se seguía extendiendo hacia la periferia, incorporando nuevos municipios a la gran mancha urbana, de tal manera que, para ese entonces, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ya se conformaba por 104 demarcaciones políticas (16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México, y 29 municipios del Estado de Hidalgo).

Por otra parte, la redensificación afectaba cada vez más a la población adyacente a los nuevos conjuntos habitacionales por la disminución en la eficiencia de los servicios, pues, aunque el Bando 2 contemplaba que para tramitar el Certificado Único para conjuntos habitacionales mayores de 200 viviendas se debía estudiar la factibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y desagüe pluvial; de vialidad, de impacto urbano, de impacto ambiental y de uso del suelo, al parecer no hubo estudios concretos por cada zona para analizar la capacidad de carga de la infraestructura urbana, provocando la saturación, principalmente en la vialidad. Ya desde el 2007, Martha Delgado Peralta<sup>9</sup> comentaba que, para ese entonces, empezaba a escasear el agua y a disminuir la potencia eléctrica en la Delegación Benito Juárez; también era evidente el impacto vial en un sistema que de por sí estaba saturado, afectando con ello tanto a la nueva población, como a la residente de los barrios o colonias originales<sup>10</sup>.

Considerando que la política de redensificación y compactación de las ciudades era un compromiso del gobierno federal, para el 2010 la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) elaboró la “Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior”. Con esta guía, dirigida especialmente a las autoridades municipales del país, la CONAVI buscaba brindar un conjunto de herramientas para dar lugar a lo que denominaba “crecimiento inteligente de las ciudades”, en el que se promovía el aprovechamiento óptimo de la infraestructura y equipamiento urbanos instalados, la utilización de los espacios vacíos y de la intensificación de las construcciones con el fin de evitar la expansión innecesaria de la ciudad y contribuir al desarrollo habitacional sustentable<sup>11</sup>.

El 11 de noviembre del 2011, el entonces jefe de Gobierno del D.F., Marcelo Luis Ebrard Casaubón<sup>12</sup>, signó el documento de adhesión de la Ciudad de México al Pacto Mundial Agenda 21 de la Cultura<sup>13</sup>. Considerando que esta agenda tenía como pilar “el desarrollo económico, la inclusión social, el cuidado del medio ambiente y la participación en la vida cultural de la población”.

Durante la administración de Marcelo Ebrard, la Ciudad de México se vio envuelta en una acelerada transformación. Durante su mandato fue reconocido por sus decisiones en el combate al cambio climático, la construcción de una infraestructura de movilidad, (ampliación del sistema Metrobús, implementación del sistema Eco bici y la construcción de la controvertida Línea 12 del Metro). Con estas acciones, encabezó la transformación de la Ciudad de México. Si bien, desde el Gobierno de López Obrador, la

<sup>9</sup> Diputada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, del 2003 al 2006.

<sup>10</sup> Disponible en <http://martha.org.mx/una-politica-convencional/bando-2/>

<sup>11</sup> Guía para la Redensificación Habitacional de la Ciudad Interior, 2010:7

<sup>12</sup> Fue jefe de Gobierno del Distrito Federal, del 5 de diciembre de 2006 al 4 de diciembre de 2012. Fue el primer mandatario de la ciudad de México en completar su sexenio. Fue presidente de la Red Global de Ciudades Seguras (Global Network of Safer Cities), de la

ONU del 3 de septiembre de 2012 al 3 de febrero de 2014. En diciembre de 2010, el Proyecto World Mayor lo reconoció como el “Mejor alcalde del mundo”, al considerarlo como un reformador liberal y pragmatista que no ha temido desafiar a la ortodoxia de México.

<sup>13</sup> Agencia Quadratin en: <https://oaxaca.quadratin.com.mx/Suma-ciudad-de-Mexico-al-pacto-mundial-%C2%93Agenda-21-de-la-Cultura%C2%94/>

ciudad había empezado a realizar una transformación profunda en su estructura y sus funciones, con Marcelo Ebrard se acelera y se hace más evidente dicha transformación. El Informe de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (SEDUVI) 2011-2012 considera las nuevas políticas orientadas para lograr una ciudad “más compacta y de usos mixtos” con la intención de evitar la emigración de sus habitantes y, por ende, el despoblamiento.

La nueva normatividad urbana, ya vigente, corresponde a esa realidad y manifiesta la necesidad de contar con una edificación vertical más densa, a través de un reciclaje urbano y una movilidad integral.

“Queremos que gran parte de los habitantes de la ciudad de México no se nos vayan, que permanezcan, hoy en el Distrito Federal vivimos ocho millones 600 mil habitantes”. Sin embargo, “recibimos cerca de cuatro millones de habitantes de los estados circunvecinos que se abastecen de las fuentes de trabajo y se les financia el transporte”<sup>14</sup>, dijo Felipe Leal Fernández en la Cámara de Diputados ante la Comisión del DF. (SEDUVI, 2011:6)

En el mismo informe, como una visión hacia el futuro, dentro del Eje 7 (nuevo orden urbano) del Plan General de Desarrollo 2007-2012 consideran hacer de la Ciudad de México una ciudad compacta, densa pero multifuncional y heterogénea, con el objetivo de recuperar suelo disponible, eliminando la presión existente para seguirse expandiendo sobre las áreas naturales. .

Para lograr estos objetivos, incluso se redefinen los estudios de impacto urbano haciendo la comparación de cómo estos se consideraban en la Ley de Desarrollo Urbano del 2010, cambiando la visión de evaluar las posibles repercusiones y/o afectaciones que podrían generar los desarrollos habitacionales y comerciales sobre su entorno para considerar la acción inmobiliaria como oportunidad para

detonar mejoras en este. Entre otros aspectos, se cambian las obras de mitigación, si hubiera afectación, por obras de integración al entorno. Terminada la gestión de Marcelo Ebrard, con el gobierno de Mancera, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) se genera la nueva Agenda 21 para la Ciudad de México (2013-2018), tomando como premisa: “Hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa”.

Para esta agenda se toma la situación actual de la ciudad, en donde se siguen dando grandes desigualdades socioeconómicas, pero que también deja de experimentar intensos procesos de crecimiento demográficos. Entre los problemas más importantes que destaca, está el aumento de población de adultos mayores (8%), y la disminución del porcentaje de la población infantil de 0 a 14 años.

Otro problema importante es la disponibilidad de agua (183m<sup>3</sup>/Hab/año, mientras que a nivel internacional el umbral mínimo es de 1000 m<sup>3</sup>/Hab/año), con lo que determinan que la cuenca de la ciudad de México es la que tiene menor disponibilidad de agua en el mundo. Por otra parte, destaca el hecho del mejoramiento del aire, dejando atrás la consideración como la ciudad más contaminada del mundo en 1980.

En cuanto su entorno económico, menciona su ubicación estratégica, sus elevadas concentraciones de infraestructura y equipamiento urbano, así como los estímulos otorgados por las autoridades para promover las inversiones.

Cuando describe el contexto de la ciudad de 2013 habla del proceso de transformación, de la necesidad de estrategias que lleven a un reordenamiento compacto y la necesidad de reciclar el suelo antes industrial.

Ya desde el 2003, a partir de estas nuevas políticas, se hacen las actualizaciones del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF, 2003). El

<sup>14</sup> Felipe Leal Fernández, secretario de SEDUVI en el período de Marcelo Ebrard

diagnóstico de este programa establece como uno de los principales problemas el deterioro urbano de las áreas centrales por la proliferación del ambulante y la economía informal, la congelación de rentas (PGDUDF, 2003:65), las invasiones de los inmuebles, falta de incentivos para promover la oferta de vivienda, entre otros (PGDUDF, 2003:31,32). En general, de acuerdo a lo que plantea el PGDUDF, los culpables del deterioro son los sectores de población de escasos recursos que son los que se ven orillados a realizar estas actividades (Salinas Arreortua, 2013 :568). A partir de este diagnóstico se promueven varios programas, entre ellos los programas para “redensificar y repoblar las áreas centrales” (PGDUDF, 2003:65).

De acuerdo a este PGDUDF y al PDDU de la delegación Cuauhtémoc definen el deterioro urbano, haciendo referencia a una obsolescencia física, funcional y económica (Salinas Arreortua, 2013:569). Para hacer frente a este deterioro, el PGDUDF propuso las llamadas “Áreas de actuación”, refiriéndose a zonas prioritarias donde se debían aplicar políticas de desarrollo con un tratamiento específico. Entre estas “áreas de actuación” se ubican diferentes áreas con “potencial de reciclaje”, es decir, áreas que contaban con buena infraestructura, equipamiento y accesibilidad vial. Entre estas áreas, se contaron las que fueron abandonadas por la industria. Esta figura, permite construir más de lo que los programas delegacionales pudieran permitir.

**4. Lo construido**

Frente a las intenciones de los documentos antes mencionados, que pretendían llegar a una ciudad compacta y sustentable que evitara la expansión sobre zonas naturales y/o de valor ambiental, se tiene lo que en realidad fue construido y sus consecuencias.

Al parecer el Bando 2 no obtuvo el éxito previsto (Figura 3), ya que, si bien las delegaciones centrales (Ciudad Central) se han

ido redensificando, las zonas de conservación no han dejado de ser invadidas, aunque en menor medida. Por otra parte, en la Ciudad Central la redensificación se dio de manera indiscriminada. Con ánimo de regenerar las zonas que antes ocupó la industria, se asentaron grandes complejos inmobiliarios que han modificado el paisaje urbano y generado una nueva economía (ahora terciaria), pero no se consideró como lo planteaba el Bando 2 que habla específicamente de “impulsar la construcción de vivienda para la gente humilde de la ciudad”; pues, si bien hubo construcción de vivienda de interés social en zonas antes industriales de las delegaciones centrales como Torres de San Antonio y Ciprés entre otros, los precios de la vivienda seguían estando muy por arriba de la vivienda de interés social en el Estado de México por lo que en realidad las obras de vivienda en delegaciones centrales fueron, en buena medida, para niveles de ingresos medios y en algunos casos altos, con lo que, si bien la Ciudad Central empezó a recuperar población, no se evitó totalmente la segregación y el desplazamiento de población originaria de menores recursos económicos. Los requerimientos para este grupo de población tuvieron que satisfacerse en zonas conurbadas del Estado de México, en municipios cada vez más alejados como Zumpango, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Tonantitla, entre otros.

**Figura 3. Bando 2: entre lo deseado y lo construido**



Fuente: Elaboración propia



En los primeros tres años a partir de estas políticas, se construyeron alrededor de 65 mil viviendas que significaron un repoblamiento en las delegaciones centrales de alrededor de 250000 habitantes. La iniciativa del Bando 2 llevó a que casi se duplicara el número de viviendas de nueva construcción. La densificación promovida por este bando se concentró en la construcción de vivienda nueva, autorizando cada vez mayores alturas. Si bien los programas delegacionales establecieron un límite de acuerdo a cada zona, con las normas generales de ordenación, las normas particulares, los polígonos de actuación y otras<sup>15</sup>, se incrementaron alturas fuera de todo plan.

Por otra parte, las estrategias adoptadas por el Gobierno del Distrito Federal en las áreas con potencial de reciclamiento para ofrecer mejores condiciones de rentabilidad, y con ello combatir la obsolescencia económica, generaron las condiciones adecuadas para estimular la inversión del capital privado.

Si bien, ciertamente diversas zonas del área central de la Ciudad de México presentaban un fuerte deterioro urbano, muchos de los proyectos de intervención que se implementaron tenían como principal propósito enfocarse en aquellas zonas cuyo rendimiento económico pudiese ser mayor (Salinas, 2013:570).

Con respecto a lo anterior, Salinas (2013), retomando a Smith (1996), explica esta situación con la llamada *rent-gap* (diferencia potencial de renta): “La *rent-gap* es la disparidad entre el nivel de la renta del suelo potencial y la actual renta del suelo capitalizada bajo el presente uso de suelo” (Smith, 1996:67 en Salinas 2013:570). Y continúa explicando cómo se producen las transformaciones urbanas:

Cuando la diferencia es suficientemente alta y los desarrolladores pueden adquirir estructuras baratas, pueden pagar los costos de la

construcción y las ganancias de la rehabilitación, pueden pagar intereses de hipotecas y préstamos de construcción, y pueden vender el producto terminado a un precio satisfactorio para el desarrollador (Smith, 1996:68 en Salinas, 2013:570).

Esto explica cómo, bajo un discurso de “deterioro urbano”, se incentivan intervenciones urbanas cuyo principal objetivo es la acumulación de capital, favoreciendo a los sectores de población cuyos ingresos les permiten pagar los nuevos desarrollos, y a los empresarios. Aunado a lo anterior, la definición de zonas con potencial de reciclaje permite aumentar los coeficientes de ocupación y utilización del suelo, relotificar la zona o regenerarla, más allá de todo plan.

Esto ha llevado a que, en diferentes delegaciones, principalmente en la llamada ciudad central, la delimitación de las áreas con potencial de reciclamiento rebasa los límites impuestos en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, utilizando las normas de ordenamiento como la 12 (referente a la transferencia de potencialidad) y la 26; ambas creadas para permitir a los desarrolladores intensificar la utilización del suelo y, por ende, el número de habitantes.

La norma 26 permitía incrementar la altura de 5 a 6 niveles (P.B. y 5 niveles) para vivienda de interés social y/o popular. La vivienda de interés social estaba definida como aquella cuyo importe no excediera 15 veces del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y la vivienda popular, como aquella que no excediera el equivalente a 25 veces salario mínimo general vigente elevado al año. A esto le agregaba beneficios como exención total de estacionamiento y de áreas de donación dentro de la Ciudad Central o aquellos en los que existieran vecindades a demoler y reconstruir.

Los embargos dados por un gobierno que favorecía el sector empresarial permitieron que una gran cantidad de construcciones sobrepasaran los límites permitidos por los

<sup>15</sup> Por ejemplo, en el predio ubicado en Lago Alberto 320, en la Colonia Granada, donde antes estuvo la Chrysler, el programa delegacional establece como máximo 10 niveles, la norma de

ordenación particular establece máximo 18 niveles, y en la realidad se construyeron torres de más de 20 niveles.



Programas de Desarrollo Urbano, y aún por las normas mencionadas. La situación, saliendo del control de las autoridades, incluso permitió la invasión de predios catalogados como patrimoniales.

Las transformaciones urbanas se aceleraron en el nuevo siglo como resultado de una gestión neoliberal en torno a la creación de nuevas centralidades para la revalorización de espacios urbanos y la apropiación de las rentas potenciales. Esto, con el fin de garantizar encadenamientos productivos y la fijación de capitales corporativos en la ciudad de México, como espacio de poder y de consumo. (Olivera, 2008 en Olivera 2014).

Esto ha llevado a la verticalización de las edificaciones en áreas centrales que aprovechan las pautas diferenciadas demográficas y las diferenciales de renta y reestructuración productiva también acelerada (López Morales et al., 2012).

Al tenor, Patricia Olvera y Víctor Delgadillo (2014) comentan que, considerando que la gestión urbana en México involucra en primer lugar la atracción de movimientos de capital, una buena parte de los principales desarrollos inmobiliarios actuales “responden a los intereses de capitales transnacionalizados los cuales buscan los más altos rendimientos en los lugares propicios para extraer valor”. (Olvera y Delgadillo, 2014).

Estos mismos autores también hacen notar que “La elevación de las rentas diferenciales con las nuevas inversiones propician la reproducción de profundos contrastes y polarización social con formas de fragmentación del tejido social en las ciudades de América Latina” (Id.) y México no es la excepción.

En esta revaloración y sustitución de usos y de funciones en declive por otras más rentables se crean nuevos proyectos cuyo objetivo es la

obtención de rentas potenciales, las ganancias por la localización, aprovechando el mercado y la promoción de políticas neoliberales que otorgan facilidades a la inversión privada, como exenciones de impuestos.

En esta perspectiva, los autores consideran que existe un proceso de exclusión de clase, que afecta a las clases trabajadoras, pues las inversiones público-privadas buscan atraer nuevos residentes acordes a la ideología de exclusividad que normalmente utilizan en sus estrategias de mercadotecnia.

Todo esto muestra la ausencia de una política de vivienda social vinculada con la demanda real en la Ciudad de México, lo que genera un desplazamiento de la población menos favorecida tanto por los desalojos como por la elevación de las rentas generadas por las nuevas construcciones y megaproyectos urbanos.

Esto forma parte de una estrategia neoliberal tendiente a revalorar el suelo a través de los megaproyectos urbanos “...el neoliberalismo es una estrategia del capital financiero global para recomponer las condiciones de acumulación” (Olvera y Delgadillo, 2014). Desde 1982, que la fracción “tecnócrata”, tomó el gobierno de México, se legitimó la ideología del mercado como la “única vía” para el desarrollo.

Muestra de ello es el cambio de política en cuanto a la vivienda social. El INFONAVIT<sup>16</sup>, institución creada en 1972, participó activamente en la producción de vivienda. La participación pública en la construcción de vivienda se incrementó del 5.4% en la década de los cincuenta, al 9.3% en las décadas de los sesenta y setenta (Esquivel et al. 2005).

De los fondos creados, el INFONAVIT fue el de mayor cobertura a nivel nacional. Sin embargo, a finales de los años ochenta, con la entrada de las políticas neoliberales se dio un

<sup>16</sup> Se constituyó en 1972 como fondo tripartito de patrones, trabajadores y Gobierno para el financiamiento de vivienda de trabajadores asalariados del sector privado.

giro a la política de vivienda. La influencia del Banco Mundial fue decisiva y condicionó la entrada de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a realizar importantes cambios en su política pública. Con respecto a la vivienda, se propuso su producción y ocuparse de mejorar la eficacia del mercado inmobiliario (Esquivel et al. 2005). Para tal efecto, establece que el estado solo debe constituirse como un engranaje para la aplicación de estrategias facilitadoras que se centren en los aspectos financieros, asimismo demanda “la simplificación del marco normativo, la desregulación de los mercados y la provisión de infraestructura y tierra por parte de los gobiernos para que el sector privado pueda producir de manera más eficiente la vivienda” (Puebla, 2002:216; en Esquivel et al. 2005). De esta manera fue como la intervención del Banco Mundial implicó la apertura del sector vivienda hacia la mayor intervención de los agentes financieros e inmobiliarios privados.

Lo anterior refuerza la idea de Bauman (2010) al decir que la inserción de capitales privados nacionales o transnacionales tienden a tener un efecto inhabilitante sobre la capacidad decisoria de los gobiernos estatales. Por lo mismo considera que los verdaderos tomadores de decisiones son los inversionistas.

### **5. De los conjuntos habitacionales de interés social a los grandes complejos residenciales de lujo.**

De los primeros resultados de la política de “redensificación” se tiene el Conjunto Urbano Ciprés, el cual fue desarrollado por la empresa DeMet a inicios del año 2000 (poco antes de la promulgación del Bando 2). Este conjunto es uno de los pioneros en el nuevo modelo de producción de vivienda del siglo XXI, opuesto a las ciudades dormitorio que se estaban construyendo en la periferia, unidas a la ciudad

únicamente por el cordón umbilical de la red carretera de acceso a la ciudad, cada vez más saturada. El Conjunto Ciprés se produce como parte del proceso de construcción de la ciudad, en una zona industrial con potencial de reciclamiento.

Este conjunto se ubica en la parte norte de la delegación Cuauhtémoc, en la colonia Atlampa, dentro de una zona todavía industrial en proceso de reconversión a uso habitacional; aledaño a unas antiguas vías de ferrocarril ocupadas por viviendas informales, lo que produce un ambiente de inseguridad.

Una de las principales desventajas es la falta de áreas verdes que, por favorecer los espacios de estacionamiento, priva a los habitantes de espacios comunes que ayuden a la integración de la comunidad (Sánchez, 2012). El conjunto habitacional cuenta con edificios de seis niveles muy próximos entre sí, lo que da la imagen de aglomeración. La calidad de materiales y de vida son deficientes. Las viviendas son de dos y tres recámaras con 56 m<sup>2</sup> y 62 m<sup>2</sup>, respectivamente. La Unidad también cuenta con una pequeña sección destinada a comercios y servicios para los habitantes del conjunto, pero son insuficientes.

Previo al Conjunto Urbano Ciprés, se dio la construcción de las Torres de San Antonio al sur de la Ciudad. Este conjunto consta de 39 torres de seis niveles cada una, con un total de mil seiscientos dieciocho departamentos.

Con edificios de seis niveles, que dieron cabida a más de mil familias, la construcción del proyecto Torres DeMet San Antonio se convirtió en el ícono de la empresa. Sin embargo, este desarrollo desde sus inicios tuvo múltiples problemas. A un año del inicio de su construcción, había una gran inconformidad de los vecinos<sup>17</sup>; de las principales quejas, una era la accesibilidad, ya que al estar asentado donde fue una gran industria, sólo había un acceso, aun cuando la inmobiliaria les había ofrecido cuatro a los compradores. Por otra

<sup>17</sup> García, Beatriz, “Son pocos ya los que viven en esa unidad” El Universal, Metrópoli, 14 de noviembre de 2000 en <http://archivo.eluniversal.com>

parte, los vecinos manifestaron que, tanto en la maqueta de venta como en los planos, existían áreas verdes y de esparcimiento para los niños, cuando en realidad no existían, “[...] ya han ocurrido dos accidentes en los que los niños, al no tener un lugar para jugar, se han caído hacia donde están las fábricas y los bomberos han acudido a rescatarlos”. (García, 2000).

Para el año 2005, pese a la existencia del Bando 2, el Gobierno del Distrito Federal autorizó a Grupo COPRI y/o Promotora Reside a construir 11 torres de 15 pisos, con 240 departamentos cada una y aproximadamente 5 mil cajones de estacionamiento, contigua a la Unidad DeMet<sup>18</sup>. El nuevo conjunto lleva por nombre Parques San Antonio.

El nuevo conjunto, autorizado con más de 45 mil metros cuadrados y 2 mil 640 departamentos, también contaba con guardería, área comercial, plazas centrales, áreas deportivas y una pista de carreras. Este conjunto, que ya no tenía nada que ver con el interés social, fue autorizado contraviniendo el Bando 2 que restringía la construcción masiva de unidades habitacionales en las delegaciones periféricas (en este caso la Delegación Álvaro Obregón), así como desarrollos comerciales que demandaran un gran consumo de agua e infraestructura.

Pero el principal problema con respecto a las Torres DeMet San Antonio, ya construidas, fue una calle (servidumbre de paso) que lleva por nombre Nellie Campobello, y fungía como acceso principal para los habitantes de este conjunto urbano, ya que esta permitía conectar las Torres con el Periférico, sin embargo, la constructora COPRI, llegó a cerrarla por estar considerada como parte del predio del nuevo conjunto Parques.

Cuando los vecinos interpusieron su queja ante el entonces delegado Leonel Luna, él les

aclaró que habían sido engañados por la constructora que les vendió y que esa vialidad no les pertenecía<sup>19</sup>. El cuestionamiento de los vecinos era ¿por qué entonces, la delegación dejó que la inmobiliaria vendiera con esa dirección?

Este caso muestra cómo los intereses empresariales de las inmobiliarias<sup>20</sup> están por encima del bienestar social y de la normatividad vigente. Por otra parte, desde el primer Conjunto Habitacional, la zona gana plusvalía y los nuevos conjuntos se dirigen a estratos sociales de mayor poder adquisitivo.

En la otra cara de la moneda, el nuevo siglo favoreció también la ejecución de megaproyectos, creando nuevas centralidades. En el cuadro anexo se muestran los principales megaproyectos construidos por el Grupo Carso en la Ciudad de México de 1986 a 2013. Entre las zonas que se han transformado con mayor rapidez desplazando población originaria (Olvera y Delgadillo, 2014) se encuentran el Centro Histórico, Paseo de la Reforma, las colonias Condesa-Roma, la Torre Mítica y el llamado Nuevo Polanco.

De todo lo anterior se puede concluir que existe una gran distancia entre el discurso político en torno a la preocupación ambiental y el bienestar social y que en las acciones en torno a la transformación de la ciudad predominan los intereses particulares de las grandes promotoras inmobiliarias.

## 6. El Nuevo Bucle Recursivo del siglo XXI

La globalización, la liberación de los mercados (en este caso el inmobiliario), la pérdida del papel rector del Estado, dan un cambio en el bucle recursivo del “Nuevo Orden Urbano” en la Ciudad de México.

<sup>18</sup> Ciudadanos en Red, 11 de agosto 2008.

<sup>19</sup> López, Paloma, Constructora “secuestra” a vecinos, Coordinadas de la Ciudad, jueves 3 de julio de 2008, vol. 13

<sup>20</sup> La inmobiliaria DeMet ocupó el primer lugar de los casos de procedimientos por infracciones a la Ley en 2010 y el segundo lugar en el 2009.

La influencia de desarrolladores e inversionistas se deja sentir a través de sus organizaciones, ejemplo de ello es CANADEVI<sup>21</sup>, que en su página del 2013 entre sus actividades mencionaba la participación en la conformación y evaluación de Leyes, Normas y Reglamentos de ámbito local relacionados con el sector.

Otra organización es la ADI<sup>22</sup> que también entre sus objetivos menciona el formar un frente común ante la sociedad y representantes de gobierno. Así como:

Generar y mantener un estrecho vínculo con las instituciones de gobierno, que le permitan a la asociación, promover legislación favorable a la actividad inmobiliaria y evitar legislación adversa.

Participar de manera activa con las diferentes dependencias vinculadas al desarrollo inmobiliario que permitan a los miembros de la ADI, agilizar los trámites correspondientes en los procesos de sus proyectos.

Participar en la concepción, promoción y desarrollo de proyectos urbanos que abran nuevas oportunidades a la industria inmobiliaria.

Participar en la política del país, dialogando con los principales actores de la política, vinculados al Desarrollo Inmobiliario.

Establecer Alianzas Estratégicas con los diferentes sectores sociales: gobierno, iniciativa privada, inversionistas y representantes de los consulados y embajadas extranjeras, ya que la inversión inmobiliaria es uno de los principales componentes de la economía de las ciudades contemporáneas.

En su visión consideran que el desarrollo inmobiliario junto con la obra pública, es el mejor camino para transformar y modernizar las ciudades “La generación de riqueza en una ciudad, depende en mucho de la disponibilidad del espacio construido que produce la actividad inmobiliaria.

Además de lo anterior, menciona la búsqueda de relaciones de negocios con asociaciones internacionales. Claro que para pertenecer a este tipo de asociaciones (como la ADI) en el

año de 2013 el costo de la membresía era de cien mil pesos. Esto muestra la falta de rectoría del Estado, pues las asociaciones toman atribuciones que antes sólo pertenecían a él.

En la vigésima séptima convención nacional de vivienda en Tequila, Jalisco Carlos Guillermo Medina Rodríguez mencionó la importancia del sector inmobiliario en la economía del país y pidió el apoyo del gobierno federal para este sector: “Es importante recordar que, por cada peso invertido en subsidios de vivienda, el gobierno recibe 1.5 pesos vía impuesto y además que detona 5 pesos de inversión” (Medina Rodríguez en Velazco, 2016)<sup>23</sup>

En contrapartida, el mismo CANADEVI<sup>24</sup> menciona cómo la Ciudad de México se ha vuelto elitista, ya que, si antes se edificaban 18 mil viviendas medias y económicas, para el 2015 sólo se edificaban 3 mil. También menciona la construcción de 4 millones de metros cuadrados de oficinas que generan déficits crónicos, pero las personas que accedan a estos empleos no tendrán vivienda ahí, dado que los precios se han disparado.

Memún Elías, en entrevista con Alejandro Cruz Flores (2015), explicó que el empresario “tiene que comprar lo poco que tiene uso de suelo, porque la mayoría de la ciudad no lo tiene” según él, esta circunstancia es la que obliga a las inmobiliarias a hacer proyectos muy saturados; por lo que su petición en esa entrevista era cambiar la normatividad en el uso de suelo para que se otorgue “mayor densidad de niveles” a cambio de más espacio público y poder abaratar la vivienda. Sin embargo, la realidad es que aun cuando se han autorizado mayor número de restricciones, el espacio público no se ha incrementado (hablando de calles, plazas o jardines); al

<sup>21</sup> CANADEVI, Cámara Nacional de la Industria y Promoción de Vivienda. Es una agrupación de desarrolladores y promotores de vivienda constituida como Cámara Empresarial desde el 09 de mayo del 2002. Cuenta con más de 130 empresas asociadas.

<sup>22</sup> Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios, fundada en 1992.

<sup>23</sup> Velazco, Jorge (2016), Pide Canadevi impulsar la vivienda, Señalan que es necesario el apoyo a este sector ya que también impulsará la economía nacional. Diario Milenio, Sección Negocios,

31 octubre 2016, en [http://www.milenio.com/negocios/Pide-Canadevi-impulsar-vivienda-sector-economia-mexicana-Milenio\\_Noticias\\_0\\_839316170.html](http://www.milenio.com/negocios/Pide-Canadevi-impulsar-vivienda-sector-economia-mexicana-Milenio_Noticias_0_839316170.html)

<sup>24</sup> Cruz Flores Alejandro El DF desarrolla sólo el sector residencial; es elitista: Canadevi, Diario La Jornada, 8 mayo 2015, pg 31 en <http://www.jornada.unam.mx/2015/05/08/capital/031n1cap>

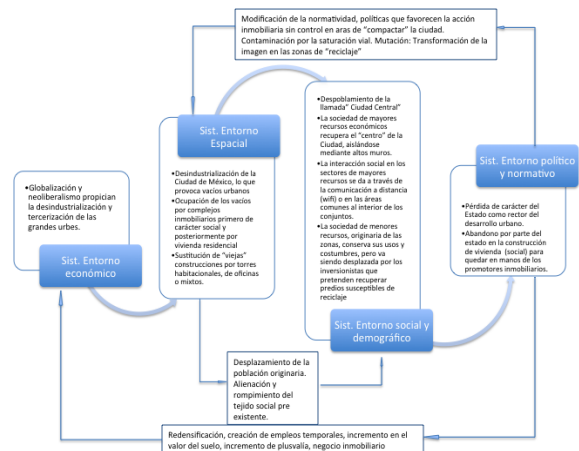
contrario, se han reducido las áreas libres dentro de esos conjuntos, que por ser interiores a ellos no se pueden considerar como espacio público, sino como área común al grupo de vecinos que pueden comprar. Ejemplo de ello es el caso de Alto Polanco, donde se incrementó a treinta y cinco niveles aun cuando la normatividad indicaba diez. La promesa en este desarrollo (que al inicio pertenecía a Santander) era que, si bien se incrementaba la altura, el resto del área sería verde. Promesa que definitivamente no se cumplió dado que desde un inicio se consideraron seis torres, cada una con más de 500 departamentos. La vivienda no se abarató, por el contrario, en este conjunto, un pequeño departamento de poco más de 40 m<sup>2</sup> en el 2016 tenía un precio de venta de cuatro millones de pesos, y las amenidades y áreas verdes (que sólo son superficiales, pues abajo son estacionamientos) sólo pueden ser disfrutadas por el grupo de personas que tienen la economía suficiente para habitar en ese conjunto.

En el nuevo bucle recursivo se puede ver cómo, en el suprasistema global, factores como la globalización y el neoliberalismo afectan el sistema entorno económico de la Ciudad de México, ya que siendo la capital del país y por tradición la sede de los poderes políticos y económicos, va a generar todo un cambio. Se estima en relación contraria como promotora de los problemas ambientales y se busca su reubicación en Parques Industriales.

La desindustrialización genera vacíos urbanos susceptibles de reciclaje, que son aprovechados para la generación de vivienda dentro de la ciudad, en principio de interés social (a finales del siglo XX y principios del XXI), pero posteriormente, con la revaloración del suelo, se promueve la media y la residencial, generando una fragmentación al interior de la ciudad misma, donde las clases sociales de mayor poder adquisitivo recuperan el centro de la ciudad que antes habían abandonado, y se encierran por altos muros, como modernos castillos, en aras de la seguridad, "...uno tiene derecho a pasear sin

temor a ser asaltado...". Así lo manifestaba un vecino de estos nuevos conjuntos. Pero no sólo las zonas antes industriales son transformadas, la Ciudad misma parece renovarse, las viejas construcciones son demolidas para ser sustituidas por modernos edificios, cada vez más altos y densos, haciendo a un lado la normatividad vigente. Entonces, primero se construye y después se cambia la norma que justifique dicha construcción. (Figura 4)

**Figura 4. Recursividad de los sistemas en el Siglo XXI**



Fuente: Elaboración propia

**Bibliografía**

Bauman, Zygmunt, (2010) *La Globalización. Consecuencias Humanas*. 2ª. Edición, Quinta reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica.

Esquivel, M. T.; Maya, E.; Cervantes, J. La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nuevas modalidades de acceso a la vivienda. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (21). Obtenido el 4 de septiembre de 2013 de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-21.htm>

Gobierno del Distrito Federal (2007), *Programa General de Desarrollo 2007-2012*.

- Gómez Marín, Raúl y Javier Andrés Jiménez (2002), “De los principios del pensamiento complejo” en *Manual de iniciación pedagógica al pensamiento Complejo*, Colombia: ICEF y UNESCO
- SEDUVI (2011), *Informe de actividades de la Secretaría de Desarrollo Urbano Y Vivienda*, septiembre 2010 a septiembre 2011, Gobierno del Distrito Federal.
- Velilla, Marco Antonio (comp.) (2002), *Manual de iniciación pedagógico al pensamiento complejo*, Colombia: Instituto Colombiano de Fomento de la educación superior, Corporación para el desarrollo complexus, UNESCO
- Olivera, Patricia y Víctor Delgadillo (2014) *Políticas Emprederialistas en los procesos de gentrificación en la ciudad de México*, Revista de Geografía Norte Grande, 58: 111-133
- Gobierno Federal, (2010), *Guía para la Redensificación Habitacional de la Ciudad Interior*, SEDUVI, México, disponible en [http://www.conorevi.org.mx/pdf/taller/Guia\\_para\\_la\\_Redensificacion.pdf](http://www.conorevi.org.mx/pdf/taller/Guia_para_la_Redensificacion.pdf)
- Salinas Arreortúa, Luis Alberto (2013), “Reciclamiento Urbano como premisa en la planeación del desarrollo

urbano de la Ciudad de México”, Revista Digital *Geographos*, Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, 19 de julio de 2013, vol. 4, nº 55, p. 564-580 en <http://web.ua.es/revista-geographos-giecryal>

Sánchez Corral, Javier (2012) *La Vivienda “Social” en México. Pasado, presente y futuro*. Disponible en [http://www.bibliocad.com/biblioteca/vivienda-social-en-mexico\\_83328](http://www.bibliocad.com/biblioteca/vivienda-social-en-mexico_83328)

Sánchez Luna, Gabriela, *El crecimiento urbano del distrito federal (Ciudad de México) y su legislación urbanística*, consultado el 8 de abril de 2015 en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/85/art/art13.pdf>