



## **Universidad Nacional Autónoma de México**

Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo

**Producción del espacio urbano como destrucción creativa. Políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana en la zona de Las Granadas de la alcaldía Miguel Hidalgo, Ciudad de México (2000-2018).**

### **TESIS**

Que para optar por el grado de:

**Maestro en Urbanismo**

PRESENTA:

**Gustavo Gerardo Gutiérrez Ramírez**

TUTOR:

**Dr. Luis Alberto Salinas Arreortúa**

Instituto de Geografía-UNAM

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Enero 2020.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos:**

A mi mamá, quien siempre confió en mí y me apoyó incondicionalmente.

A mi papa, de quien he aprendido más de lo que él imagina.

A mi hermana y el pequeño Dioni, que llenan de felicidad y travesuras a nuestra familia.

A mis compañer@s de complicidades, debates y cariño: Angel, Ara, Axel, Carlos, Dulce, Giorgette, Lisis, Martín, Martha, Masato, Rafa y Samy.

A Ale, por el cariño, amor y aprendizajes que me brindó.

A mi familia chilena: Doña Gloria, Don José, Camilo, Carlos, Raquel y José.

A lxs chiquillxs de La Chile, que me cobijaron y enseñaron caleta: Migue, Vero, Pía y Felipe.

A mi tutor Luis, quien me guió en este proyecto y me ha abierto una ventana en momentos de incertidumbre.

A Fabián y Manuel, quienes han sido dos de mis grandes maestros y nuevamente accedieron a comentar mi trabajo.

A la Dr. Carla Filipe, por sus agudos comentarios que permitieron mejorar este trabajo.

Al Dr. Orlando Moreno, con quien tanto discutí y aprendí más.

*A las y los trabajadores de México, quienes con su esfuerzo  
hacen posible la existencia de las universidades públicas,  
donde algun@s de sus hij@s podemos formarnos.*

**Introducción**.....5.

**Capítulo 1.** Producción del espacio urbano: aproximaciones teóricas para el análisis de la ciudad y los procesos de desarrollo urbano contemporáneos.....pp. 12.

1.1 Aproximaciones teórico-metodológicas en el análisis del espacio como producción social.....pp. 12.

1.2 Valorización, desplazamientos espacio-temporales del capital y “destrucción creativa” .....pp. 19.

1.3 Urbanización del capital: Ambiente construido y producción del espacio como “destrucción creativa”.....pp. 27.

**Capítulo 2.** La ciudad neoliberal y su gobierno: patrón de reproducción de capital, planificación y gobernanza urbana. ....pp. 40.

2.1 Ciudad Neoliberal. ....pp. 40.

2.2 Patrón de acumulación de capital: del Fordismo al Post-Fordismo.....pp. 42.

2.3 Gobernando y regulando la ciudad neoliberal: de la planificación racional normativa a la gobernanza urbana.....pp. 50.

**Capítulo 3.** Políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana en la Ciudad de México.....pp. 60.

3.1 Políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana en México.....pp. 63.

3.2 Políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana en la Ciudad de México.....pp. 70.

**Capítulo 4.** Producción del espacio urbano como “destrucción creativa” en la zona de Las Granadas.....pp. 91.

4.1. Planificación y regulación política sobre el espacio urbano en la zona de las Granadas.....pp. 94.

4.2 Valorización del espacio urbano, desarrollos inmobiliarios en la zona de las Granadas.....pp. 110.

**Reflexiones finales**.....pp. 124.

**Bibliografía**.....pp. 128.

## **Introducción:**

En los últimos treinta años, las ciudades México han experimentado un conjunto de transformaciones derivadas del cambio en el patrón de reproducción de capital, que en las décadas de 1960 y 1970 puede ser caracterizado como Fordista-Keynesiano (Jessop, 1999), dónde el Estado tenía una fuerte regulación política, económica y normativa sobre el desarrollo y crecimiento de la economía, dándose un viraje en la década de 1980 hacia un patrón de acumulación flexible, en el cual el Estado dejó de comandar y dirigir algunos procesos productivos estratégicos o de cadenas de valorización altamente rentables, y se convirtió en un coordinador y facilitador de las actividades productivas con la liberalización y desregulación económica.

Reestructuración del patrón de reproducción de capital y las formas de regulación política del proceso de valorización que mantenía el anterior Estado Keynesiano, que en términos territoriales y espaciales ha tenido una serie de transformaciones trascendentales para el conjunto de relaciones sociales que constituyen a la moderna ciudad capitalista y sus formas urbano-arquitectónicas.

Algunas de estas transformaciones son por un lado, la fragmentación y deslocalización de las plantas industriales y su relocalización en las periferias de las ciudades, sus regiones u otras zonas bien comunicadas y con abundante mano de obra barata, y por otro, el incremento en la ciudad, de las actividades del sector terciario de la economía (Pradilla, 2010), tales como el comercio especializado, los servicios intermedios y de alta especialización, la innovación e investigación científica, la banca y finanzas, etc. Procesos de terciarización de las actividades económicas que aunados al cambio demográfico en las ciudades y las políticas urbanas de repoblamiento, redensificación, renovación, reciclamiento y compactación de la ciudad difusa, han configurado una dinámica de reestructuración urbana desde la década de 1980.

Dinámica a la cual, la Ciudad de México no ha sido ajena, por el contrario, se ha convertido en uno de los ejemplos nacionales de tales transformaciones, pero donde la ciudad y su ambiente construido, no son sólo el escenario de los procesos circulatorios y de valorización del capital, por el contrario, se ha intensificado en esta etapa, la reproducción del capital que se desarrolla a través de producir el propio espacio urbano, que en las áreas centrales y pericentrales<sup>1</sup> de la ciudad, se realiza a través de la demolición de la antigua base infraestructural de producción y reproducción social, para edificar en la misma porción de suelo urbano, de un nuevo ambiente construido.

---

<sup>1</sup> Cuando se habla de las zonas centrales y pericentrales de la Ciudad de México de México, se hace referencia con el primer concepto a las Alcaldías : Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza; mientras que las zonas pericentrales corresponden a las Alcaldías y Municipios contiguos a estas.

En estos procesos de producción del espacio como “destrucción creativa”, se reciclan los predios con antiguos usos industriales y se renuevan barrios populares deteriorados, modificando con los nuevos desarrollos inmobiliarios, los antiguos usos del suelo hacia usos comerciales, habitacionales, de oficinas o mixtos, pero realizando con un uso más intensivo del suelo, por la verticalización de las nuevas mercancías inmobiliarias.

Dinámica de transformación de la estructura urbana y ambiente construido de la antigua ciudad Fordista-Keynesiana, que se conjuga con otros procesos en la ciudad como cambios en las formas de movilidad tradicionales (como pueden ser la construcción de sistemas de autobuses de transporte rápido o “BRT”), la producción de nuevas infraestructuras de circulación vehicular (como vías de alta velocidad confinadas), la formación de corredores lineales terciarizados (Pradilla, 2010), la edificación de grandes proyectos inmobiliarios de usos comerciales y mixtos (que De Mattos (2014) ha denominado como artefactos de la globalización), así como el redoble en la construcción de edificios para uso de oficinas<sup>2</sup>, etc. los cuales, constituyen algunas de las formas en esta etapa, en que el capital se reproduce a través de producir ciudad.

Si bien se podría indicar que tales procesos de reestructuración urbana en la Ciudad de México, resultan de modificaciones socio-demográficas, como cambios en la pirámide demográfica (con la creación de nuevos hogares y el consecuente aumento en la demanda de viviendas), por las políticas urbanas de repoblamiento, redensificación y compactación de la ciudad central (Bando Informativo 2, Norma #26, Áreas, Polígonos y Sistemas de Actuación, etc.), el incremento de la demanda por espacios de oficinas, y el favorecimiento gubernamental a la industria de la construcción, ante la desindustrialización y terciarización polarizada (Pradilla, 2015), los procesos actuales de reestructuración urbana, no sólo son resultado de esto, sino que corresponden de igual manera a las formas contemporáneas que tiene el capital de valorizarse, el cual incorpora a sus procesos circulatorios, la producción de espacio.

Proceso continuo de reestructuración urbana, que no sólo ha tenido como consecuencia la intensificación en el uso de los servicios urbanos (resultado de una mayor densidad poblacional), el aumento de centros comerciales y de distribución de mercancías, el incremento de la oferta de vivienda y oficinas en la entidad, la transformación en los tipos e intensidades de uso del suelo de la ciudad (de monofuncionales a mixtos y sus coeficientes de utilización), etc. sino también paradójicamente, a la producción de un mayor stock de viviendas, oficinas y áreas comerciales, han aumentado los precios del suelo urbano y la vivienda, por ejemplo, en colonias centrales, bien equipadas, localizadas, con buena

---

<sup>2</sup> Se estima que para 2015 el área construida para uso de oficinas en la Ciudad de México fue de 1.8 millones de m<sup>2</sup>, cifra que se esperaba ser superada para el año 2016. (Flores, El economista, 2016).

<sup>3</sup> La demanda habitacional estimada por las propias autoridades de la Ciudad de México para el año de 2016, es de entre 70,000 y 120,000 viviendas por año. (Rebolledo, El Economista, 2016).

“valoración” social e intenso desarrollo inmobiliario, como las colonias Del Valle, Nápoles, Roma, Condesa, así como en algunas colonias de la Alcaldía Miguel Hidalgo, se ha experimentado en los últimos años un incremento en los precios de la vivienda de entre el 20% y 25% (Rebolledo, 2016), siendo departamentos la mayor parte de esta nueva oferta inmobiliaria, es decir de edificación vertical.

Aquí es donde podemos introducir el papel que las políticas<sup>4</sup>, normativas e instrumentos de planificación urbana han jugado en el proceso de reestructuración y renovación urbana, aunque discursivamente la finalidad de estas sea dar las condiciones jurídicas para un mejor y más eficiente aprovechamiento del suelo urbano, fomentar los usos mixtos, repoblar zonas centrales y compactar la ciudad, en un contexto de libre mercado y la implementación de esquemas de gobernanza urbana (De Mattos, 2014 y 2015), estas políticas promueven la transformación de la ciudad a partir de la mercantilización del espacio urbano, promoviendo la renovación urbana en zonas cuya renta potencial o brecha de renta (Smith, 2012 y López Morales, 2012) favorece la realización y acumulación de rentas diferenciales (Jaramillo, 2010).

Donde la acción normativa promueve realmente el desarrollo geográfico desigual del conglomerado urbano y brinda las condiciones para que sean los agentes económicos capitalistas, aquellos que decidan en dónde y en qué intensidad realizar sus procesos productivos inmobiliarios, con una lógica donde se interpreta que el mejor uso del suelo, es aquel que reditúa mayores niveles de ganancias.

Interpretación que ya era señalada por Emilio Pradilla (2015), autor que explica que las políticas urbanas en México en el contexto del libre mercado e implementación de los postulados neoliberales, están subordinadas a las “razones del mercado”, donde el incentivo para incrementar en niveles las edificaciones, los escasos instrumentos de captura de plusvalías (o rentas urbanas), la inversión pública en zonas con mayor desarrollo inmobiliario y la certidumbre jurídica a los proyectos inmobiliarios en la ciudad (a través de la concesión de licencias y permisos de construcción o su regularización tras o durante su edificación) son algunas de las formas que el régimen urbano empresarialista en la entidad (Pierre, 2014 y Harvey 1989b), ha fomentado la reestructuración urbana, y ha convertido a la Ciudad de México en una máquina de crecimiento urbano (Logan y Molotch, 2007, y Rodgers, 2009).

---

<sup>4</sup> Siguiendo a Pradilla se entiende a las políticas urbanas como: “Aquellas acciones, prácticas o discursivas, que llevan a cabo los distintos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo Judicial, militar, etc.), en distintos campos de la actividad económica, social política, territorial, natural, etc. que tienen efectos, directos o indirectos, temporales o duraderos, sobre las estructuras y el funcionamiento de las ciudades.” (Pradilla, 2014:45).

Proceso contradictorio, el de instrumentación de la política urbana, ya que en la aplicación de algunas de las normativas e instrumentos de planificación se contraviene lo estipulado en otros más.

Ejemplo de ello son la gestión de los Sistemas, Áreas y Polígonos de Actuación, el Sistema de Transferencia de Potencialidades, la Norma General de Ordenación Urbana (NGO) #26, etc. que están enfocadas discursivamente para la revitalización urbana, el repoblamiento y la redensificación en zonas centrales y pericentrales con accesos viales, amplias redes de transporte público y colectivo, pero en proceso de despoblamiento, con servicios urbanos sub-utilizados y deterioro urbano (es decir, espacios donde la renta potencial del suelo, bien equipado, comunicado y con localizaciones ventajosas, pero desvalorizado, permite la maximización de rentas diferenciales), pero, algunos de los desarrollos inmobiliarios realizados al amparo de estos instrumentos, incumplen con las zonificaciones, tipos e intensidades de usos del suelo estipuladas en los Programas de Desarrollo Urbano, en cualquiera de sus escalas de regulación.

De esta manera, como objetivo general de esta tesis de maestría, se planteo analizar el proceso de producción del espacio urbano como “destrucción creativa”, a partir de la promulgación e instrumentación de las diferentes políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana que regulan la producción inmobiliaria, los usos e intensidades de uso del suelo en la zona de las Granadas de la Alcaldía Miguel Hidalgo, entre los años 2000 y 2018.

Donde la pregunta de investigación planteada fue: ¿cómo ha influido la implementación de políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana que regulan la zona de las Granadas, en el intenso desarrollo inmobiliario que se ha verificado en la zona de estudio entre los años 2000 y 2018? Esta pregunta se formulo para evidenciar con la investigación empírica, si el desarrollo inmobiliario que se realiza en la zona de estudio, es resultado de la planificación y las políticas urbanas, o, por el contrario, transita por la regularización de los inmuebles tras su edificación y decisiones discrecionales en el otorgamiento de licencias y permisos de construcción a grandes proyectos inmobiliarios, por parte de las autoridades de la Alcaldía Miguel Hidalgo y la Secretaría de desarrollo urbano y vivienda (SEDUVI).

Donde la hipótesis que guió esta tesis, es que la producción del espacio urbano como “destrucción creativa” en las zonas consolidadas de la ciudad central y pericentral de la Ciudad de México, transita necesariamente por la mediación Estatal, donde por un lado el Estado desarrolla políticas urbanas, instrumentos y normativas necesarias para permitir cambios en los usos e intensidad de usos del suelo, mientras que los agentes económicos capitalistas, son aquellos quienes deciden en dónde y qué intensidad desarrollar sus procesos productivos inmobiliarios, materializando lo proyectado por la política urbana sobre el cambio en los usos de suelo de monofuncionales hacia usos mixtos, compactar por verticalización la ciudad, producir un mayor stock de vivienda y oficinas, repoblar zonas

centrales y pericentrales deterioradas, etc. donde el diseño, promulgación e instrumentación de las políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana se realiza como proceso contradictorio entre los intereses de los agentes económicos capitalistas (desarrolladores inmobiliarios), los agentes sociales (sociedad civil) y las autoridades (de las Alcaldías y el gobierno de la Ciudad de México).

Así, en el primer capítulo de esta tesis como marco teórico, se retoma la propuesta teórico-metodológica sobre la producción del espacio planteada por Henri Lefebvre (1976 y 2012), en la cual, se explica que el espacio y su producción, implica no sólo el “momento” del diseño, valorización e ingreso a los circuitos mercantiles, por el contrario, el espacio constituye una mercancía peculiar, ya que su producción es un proceso continuo de realización, refuncionalización y actualización del trabajo pasado (objetivado en el ambiente construido), sus formas de regulación (con la planificación y regulación urbana) y sus usos y formas de apropiación (espacio vivido y subjetivado), proceso que constituye una reconfiguración, interacción y oposición continua de estos elementos en un proceso totalizador.

Más adelante en el mismo capítulo, desde las categorías emanadas de la crítica a la economía política se describe el proceso de valorización y cómo este en su incesante búsqueda de ganancias, genera endémicas y cíclicas crisis de sobre acumulación, donde el capital para sortear temporalmente estas crisis, ha desarrollado como una de sus estrategias la producción de espacio, que Harvey (2004 y 2007<sup>a</sup>) ha denominado como “solución espacio-temporal del capital” o “Spatial Fix”, proceso mediante el cual se generan nuevas infraestructuras productivas, de circulación y consumo, o en otras palabras, se produce un nuevo ambiente construido que sustente un ciclo de valorización de más largo plazo.

A este proceso en los espacios urbanos, autores como Theodore, Peck y Brenner (2009), y López Morales (2012) lo denominan como “destrucción creativa”, tomando este concepto de forma descriptiva y lo planteado por Lefebvre sobre la producción del espacio, se identifica que para realizarse una producción del espacio como “destrucción creativa”, es decir, la demolición de la antigua base infraestructural de producción, circulación y consumo, y la producción en la misma porción de suelo urbano de un nuevo ambiente construido, esta se debe desarrollar en tres dimensiones: a) la dimensión de la planificación y regulación política sobre los espacios; b) el proceso de valorización del espacio y el desarrollo inmobiliario; y por último, c) la dimensión del espacio vivido o el habitar en las zonas de reestructuración urbana; dimensiones que guiaron la investigación empírica de esta tesis y de las cuales, se desarrollan sólo las dos primeras en el último capítulo.

En el segundo capítulo, a manera de continuación del marco teórico, siguiendo el trabajo de Jessop (1999) se aborda el proceso de transformación del patrón de reproducción de capital Fordista hacia uno de acumulación flexible, describiéndose algunas de las modificaciones en el régimen de acumulación, las formas de regulación política sobre el proceso de

valorización y de socialización de la riqueza, para más adelante, explicar algunas de las implicaciones de tal cambio y la instrumentación de los postulados neoliberales, sobre las formas de regular la ciudad, como son la liberalización de los usos e intensidades de uso del suelo, abandono estatal en la promoción de vivienda social, y la implementación de esquemas de gobernanza urbana y de planificación estratégica.

Además en este mismo capítulo, se retoman los conceptos de “empresarialismo urbano” (Harvey 1989b), “máquina de crecimiento urbano” (Logan y Molotch, 2007 y Rodgers, 2009) y “régimen urbano” (Jessop, Peck y Tickell, 1999, Logan y Molotch, 2007 y Pierre, 2014), para entender los acuerdos y alianzas que conforman los administradores del aparato de Estado con el capital inmobiliario, con miras a fomentar el desarrollo económico de las urbes, a través del desarrollo inmobiliario intensivo (y/o extensivo), proceso de alianza de clase para transformar las ciudades en máquinas de crecimiento urbano, que en la actual etapa no sólo tiene como actores a los gobiernos y élites locales, sino también a agentes gubernamentales de niveles superiores de la administración pública, así como capitales provenientes de diversas geografías y ramas económicas.

En el tercer capítulo, se hace una revisión sobre las políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana en México y su capital, realizando el trazado de la arquitectura institucional desde el nivel Federal de la administración pública hasta el nivel local con las Alcaldías (y Municipios), de esta manera, se comienza retomando algunos de los mandatos más representativos para el tema de esta tesis, de la Ley General de Asentamientos Humanos (las atribuciones dadas a cada institución y orden de gobierno sobre la regulación de los asentamientos humanos y espacios urbanos, etc.), para más adelante, abordar de forma específica las políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana en la Ciudad de México y sus Alcaldías, como lo son la Ley General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los Programas de Desarrollo Urbano en la entidad (en cualquiera de sus escalas de regulación), además del contenido de los Decretos de Delimitación de las Áreas de Actuación, la promulgación de las Normas Generales de Ordenación Urbana, el Sistema de Transferencia de Potencialidades, los Sistemas y Polígonos de Actuación, etc.

Como cuarto y último capítulo, guiado por las dimensiones propuestas anteriormente sobre las que se desarrolla el proceso de producción del espacio urbano como “destrucción creativa”, se comienza con la dimensión de la planificación y regulación política sobre los espacios, se exponen las diferentes políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana que regulan la zona de las Granadas de la Alcaldía Miguel Hidalgo, su evolución e incidencia en el desarrollo inmobiliario, relacionando la promulgación de estos instrumentos, con las diferentes administraciones de gobierno de la Ciudad de México y la

Alcaldía Miguel Hidalgo, así como con el número de desarrollos inmobiliarios producidos en la zona de estudio de 6 y más niveles sobre banquetas, entre los años 2000 y 2018.

Más adelante, en la dimensión de la valorización del espacio urbano y el desarrollo inmobiliario, se identifican los desarrollos inmobiliarios producidos en la zona de las Granadas, su localización, tipo de uso, niveles construidos, y se realiza una relación entre estos y la zonificación que regula el tipo e intensidad de uso de suelo en cada lote de la zona de estudio, para identificar si corresponden los inmuebles nuevos producidos, con la zonificación definida en el Programa de Desarrollo Urbano de la Alcaldía Miguel Hidalgo.

Identificando de esta manera aquellos que incumplen con la regulación establecida pero regularizados posteriormente por la acción estatal, además, se distinguen en el polígono de estudio las zonas con mayor concentración de nuevos desarrollos inmobiliarios, las cuales corresponden, en su gran mayoría a lotes de amplia extensión, donde anteriormente se asentaron fabricas de empresas como General Motors, General Popo, Colgate-Palmolive, Ferromex, etc. evidenciando, que en la zona de estudio se “destruyo creativamente” el anterior ambiente construido, para edificar en la misma porción de suelo urbano de un nuevo arreglo espacial, consistente con la espacialidad requerida por los procesos productivos del Post-Fordismo.

---

<sup>5</sup> Se decidió hacer el levantamiento de información sobre desarrollos inmobiliarios en la zona de estudio a partir del parametro de 6 y más niveles sobre banqueta, para tratar de encontrar si la promulgación del Programa de Desarrollo Urbano de la Alcaldía Miguel Hidalgo de 1997, fue exitoso en su finalidad de incentivar el reciclamiento de los predios con antiguos usos industriales, a lo cual no se encontró evidencia, por el contrario, la gran mayoría de desarrollos inmobiliarios producidos en el periodo y área de estudio, se realizaron tras la entrada en vigor del vigente Programa de Desarrollo Urbano en 2008, en el cual, aún permitiendo una mayor intensificación en el uso del suelo, gran parte de los inmuebles nuevos producidos superan en niveles edificados, lo determinado en los planos de zonificación del Programa de Desarrollo Urbano vigente en la Alcaldía.

## **Capítulo 1.** Producción del espacio urbano: aproximaciones teóricas para el análisis de la ciudad y los procesos de desarrollo urbano contemporáneos.

### 1.1 Aproximaciones teórico-metodológicas en el análisis del espacio como producción social.

A lo largo de la historia del pensamiento y de la interpretación teórica de la realidad social como natural, el concepto de espacio ha sido definido teóricamente y tratado sistemáticamente desde una gran diversidad de postulados, desde aquellos primeros de la tradición aristotélica que lo enunciaban junto con el tiempo en “las *categorías*” para anunciar los hechos empíricos, pasando por el filósofo Descartes, que inaugura la separación entre ambos conceptos, y la moderna definición de Kant, o, siglo y medio más tarde con el espacio teorizado por los matemáticos: el espacio euclidiano, curvo, dimensional, etc. posiciones que devendrían pocos años más tarde en el uso del concepto en los análisis lingüísticos, psicoanalíticos, epistemológicos y nuevamente filosóficos (Lefebvre, 2013).

Pero mi interés aquí, es teorizar este concepto desde la esfera o ámbito social, del entendimiento de la realidad a través de la teoría, en un camino constante que realiza el proceso de análisis y contraste de lo empírico a través de lo teórico, y regresa nuevamente a lo abstracto para afinar las propuestas de entendimiento de la realidad. De este modo, siguiendo lo formulado hace ya casi medio siglo por el filósofo francés Henri Lefebvre (1976 y 2013), se definirá y teorizará sobre el concepto de espacio, desde la esfera o ámbito de lo social.

Para comenzar, siguiendo a Lefebvre (1976) expondré algunas de las diferentes teorizaciones o formas de interpretación del espacio que han surgido desde las ciencias sociales y las humanidades.

La primer forma de entendimiento del espacio sería el de una forma pura, que lo sitúa como un punto de partida, que puede ser edificado, reificado y destruido a través de la acción consciente y lógica, por ejemplo, la práctica arquitectónica, urbanística y planificadora. Es decir que el espacio constituiría un vacío que es llenado, diseñado y realizado por la técnica espacial<sup>6</sup> en cualquier escala, desde la antropométrica, la habitacional, la citadina, metropolitana, regional, etc. donde las relaciones sociales se crean y recrean a partir de la forma, la función y la estructura del espacio, de su orden y monumentalidad proyectada,

---

<sup>6</sup> Cuando hablo de “técnica espacial”, hago referencia a las disciplinas parcelarias que intervienen directamente sobre los espacios, como la arquitectura, la planificación urbana, el urbanismo, etc. las cuales a través de sus diferentes ámbitos y escalas de acción, diseñan, planifican y prefiguran idealmente el espacio.

planificada y producida, a decir de Lefebvre la agencia u actor social preponderante en esta interpretación de la espacialidad social, sería definido de esta manera:

Algunos arquitectos se consideran aún como amos y señores del espacio que conciben y realizan. Se consideran o se hacen considerar como los demiurgos capaces de poner por obra, en el seno de la sociedad, su concepción y su definición del espacio. [...] Dicho espacio tiene las características siguientes: vacío y puro, lugar por excelencia de los números y de las proporciones, del áureo número por ejemplo; es visual, y, por tanto, dibujado, espectacular; se puebla tardíamente de cosas habitantes y de “usuarios”; [...]. Repitamos una vez más que el mayor peligro y la mayor objeción que se pueden presentar son la evacuación del tiempo a la vez histórico y vivido. (Lefebvre, 1976:29)<sup>7</sup>.

Advertencia hecha por Lefebvre (sobre la evacuación del tiempo en el espacio), que no es en vano formulada, ya que desde la arquitectura, la planificación urbana y el urbanismo clásicos, estas disciplinas se auto erigen como las formadoras de la socialidad urbana, a través del diseño del espacio, de su forma, función y estructura (y no al contrario, es decir el espacio como resultado de las formas de sociabilidad, que en tanto objeto subjetivado media en la re-producción social), posiciones donde la mejor convivencia social, se logra mediante el uso pasivo por los usuarios del espacio proyectado y diseñado por la técnica y los profesionales del espacio.

Por otro lado, existe una segunda interpretación, donde el espacio social se erige como el punto de llegada, a la cual se accede “*a través de la acción descriptiva antes de toda teorización*” (Lefebvre, 1976), este espacio sería el resultado del despliegue histórico de la sociedad, de su forma de materialización y concretización, de sus “géneros de vida” y prácticas, conformando diversos y múltiples “*paisajes*”, donde nuevamente hay que expresar sin sobra, que a este se llega sólo a través de la verificación empírica y descripción sin aparente contenido teórico, postulado utilizado y difundido por la geografía decimonónica y es replicada en sus formas progresistas en los centros académicos con la denominada geografía francesa posibilista.

La tercera forma de entendimiento del espacio, no lo concibe a este como un punto de partida (arquitectura y urbanismo), ni como un punto de llegada (geografía), se le entiende “*como un intermediario en todas las acepciones de este vocablo, es decir, se conceptualiza como un procedimiento y un instrumento, un medio y una mediación*” (Lefebvre, 1976:30), donde el espacio sería un instrumento al servicio del poder de clase y del Estado, es decir que por medio del espacio, se reproducirán las condiciones a través y a partir de las cuales se realiza el proceso incesante de valorización

Desde esta perspectiva el espacio sería el reflejo de la reproducción ampliada del capital, donde el agente es el capital o valor valorizándose (constituido como sujeto autónomo), en

---

<sup>7</sup> Cuando en una cita textual aparezcan corchetes, lo contenido en ellos es escrito por el autor de esta tesis.

esta conceptualización el tiempo se cristaliza en el espacio, pero no se habla ya del tiempo social: dialéctico, conflictivo y relacional; sino del tiempo del capital, donde este se totaliza, se cierra en sí mismo al absolutizarse, negando de esta forma toda capacidad *poiética* (creativa) de los sujetos sociales. Sería el espacio fetiche del capital y la conceptualización teórica fetichizada de la economía clásica o neoclásica, de la economía espacial.

En esta misma línea, para el geógrafo Fabián Gonzalez (2017), el capital al espacializarse, transforma los antiguos espacios heterogéneos (que resultan de formas diversas de organizar la re-producción social), en espacios “vacíos homogéneos”, en los cuales la única forma de codificarlos es por medio del valor de cambios, pero este “vaciamiento” de los diferentes espacios no hace referencia a su homogenización en las condiciones de valorización, ya que una necesidad del propio proceso de valorización, es conformar desarrollos geográficos desiguales, pero articulados bajo la lógica de la valorización.

La cuarta forma de conceptualización y que es aquella con la cual el análisis dialéctico y crítico de la realidad social puede estar más de acuerdo es la siguiente, citaré nuevamente a Lefebvre, que nos define al espacio de esta forma:

Del espacio no se puede decir que sea un producto como cualquier otro, un objeto o una suma de objetos, una cosa o una colección de cosas, una mercadería o un conjunto de mercaderías. No se puede decir que sea simplemente un instrumento, el más importante de todos los instrumentos, el presupuesto de toda producción y de todo intercambio. Estaría esencialmente vinculado con la reproducción de las relaciones (sociales) de producción [...] para comprenderla, se debe tomar como referencia no la producción en sentido restringido de los economistas, -es decir el proceso de producción de las cosas [su circulación] y de su consumo-, sino la reproducción de las relaciones de producción. En esta amplia acepción, el espacio de la producción implicaría, por tanto, y encerraría en su seno la finalidad general, la orientación común a todas las actividades dentro de la sociedad neocapitalista. El espacio constituiría, pues, una especie de esquema en un sentido dinámico, que sería común a las actividades diversas, a los trabajos divididos, a la cotidianidad, a los espacios creados por los arquitectos y urbanistas. Vendría a ser por tanto un espacio a la vez abstracto-concreto, homogéneo y desarticulado. (Lefebvre, 1976: 34).

Si bien en esta interpretación (al igual que en las anteriores), se le entiende al espacio como un medio e instrumento: proyectado y diseñado; mediación y condición de lo social,

---

<sup>8</sup> La precisión hecha sobre la constitución del espacio del capital como “vacío homogéneo” desde la perspectiva de Gonzalez (2017), es que en el proceso de reproducción de capital se da un vaciamiento del contenido re-productivo y subjetivo de formas de organización social no capitalistas y en particular de “*él lugar*”, y se impone a través de la homogenización, la lógica del valor, donde a través de la relación intersubjetiva: sujeto-objeto o sociedad-espacio, se reproduce la sociabilidad y subjetividad del capital, proceso contradictorio y antagónico, en el cual, el capital trata de imponer su subjetividad y materialidad a otras formas de re-producción social que no tienen a la valorización del valor como su punto central de reproducción.

cristalización y resultado histórico de la práctica social y del espacio-tiempo del capital, esta última conceptualización trasciende las anteriores al interpretarlo como totalidad, comprensión sobre el espacio en la cual además de ser condición y mediación para la valorización, la producción de mercancías, su circulación y su consumo, en el uso y habitar del espacio, se reproducirán a su vez las relaciones sociales.

No sólo aquellas de la producción (pero esencialmente estas en las sociedades capitalistas), sino el conjunto de relaciones sociales que componen la sociabilidad en la modernidad, o en otras palabras, el espacio y su producción serían el resultado de las prácticas materiales y las relaciones sociales, y en tanto objeto subjetivado, en su uso media en la propia reproducción social.

Desde las nociones teóricas o postulados sobre la forma de interpretar al espacio que antes fueron expuestas, la producción del espacio es un proceso que se verifica en cada una de ellas, donde unas conceptualizan este proceso a través de la “técnica espacial” y la agencia de arquitectos y urbanistas, otras como resultado de las prácticas materiales de la sociedad, y otras más como el tiempo del capital absolutizado en el espacio, pero desde la última propuesta de entendimiento del espacio, la producción como quedó asentada en la cita anterior, no sólo se entiende como la producción de las cosas, su circulación y su consumo, sino también como la re-producción de las relaciones sociales.

Entonces, con esta última interpretación, el espacio al ser entendido como objeto subjetivado, los sujetos colectivos e individuales reproducirán las relaciones sociales a través del uso “adecuado” del espacio, en su consumo y el habitar, donde el espacio en tanto producto, como objetivación de la sociedad, conjuga tanto la dimensión productiva como la reproductiva, ya que la producción de un objeto nunca es neutral, es determinada por las condiciones pretéritas y la finalidad de los agentes.

Por lo que en su forma social un producto, llevará inscrita una intencionalidad para el sujeto que lo consuma, es la dimensión *poiética* (creativa) de los sujetos sociales, ya que dar forma con el trabajo es realizar un proyecto social, reproduciendo a través del uso y el consumo, una forma particular de sociabilidad (Echeverría, 2012), evidenciando una contradicción entre la agencia humana o actividad práctica, y el “constreñimiento” o imposición del trabajo pretérito y concretizado, contradicción que es resuelta por la necesidad, ya que ésta, exige una nueva forma social y material para su satisfacción<sup>9</sup>.

Es en esta forma de interpretar al espacio como totalidad, es que se articulan tanto a los espacios de la producción, la circulación, la administración, el poder y el consumo, pero no sólo de aquel consumo productivo, sino también del consumo reproductivo, en los espacios

---

<sup>9</sup> Necesidad que como explicaré más adelante en el apartado sobre la producción del espacio como “destrucción creativa”, no resulta de los requerimientos concretos de la sociedad, por el contrario, es la necesidad de la reproducción ampliada y valorización la que se impone.

del ocio, de la fiesta y recreación, donde los espacios públicos -plazas- se erigen como el ejemplo más representativo de la vida urbana, es también en este consumo reproductivo del espacio, es decir la reproducción del mundo de la vida, donde se le dota al sujeto colectivo de un papel de agencia social, es decir como productor de espacio partir de las prácticas materiales.

De la misma forma que esta conceptualización abarca la totalidad del espacio urbano (no sólo el diseñado, proyectado y dominado), en ella se integra a los barrios de urbanización popular, que en una interpretación rígida y conservadora del urbanismo y la arquitectura, se erigen como diferenciales y residuales de lo urbano, por no ser planificados, no ser resultado y no reproducir en su uso cotidiano lo proyectado por los profesionales del espacio. Así, al tiempo que se concibe al espacio como totalidad, este presenta condiciones de desarrollo desigual, pero articuladas, ya que se encuentra escindido por la multiplicidad de las propiedades, es decir que se habla de un espacio abstracto (relacional), homogéneo (codificado a través del valor) y parcelado (por la propiedad).

En el texto paradigmático del filósofo francés Henri Lefebvre “La producción del espacio” (2013) se encuentra un aproximación teórico-metodológica que nos permite analizar el proceso por el cual es producido el espacio urbano, a partir del establecimiento de una triada conceptual, el autor interpreta que el espacio (y esencialmente el espacio urbano) constituye una mercancía que puede ser producida, valorizada e intercambiada en los circuitos mercantiles, pero el espacio en su conceptualización, constituye una mercancía peculiar.

Ya que su producción es un proceso que no sólo se desarrolla en el momento<sup>10</sup> del diseño, valorización e ingreso a los circuitos del mercado inmobiliario, sino también este en el momento del habitar, del uso del espacio y la conformación de subjetividades a partir de la materialidad, proceso de producción que puede ser aprehendido a través de: el momento de la conceptualización, diseño o prefiguración ideal (representaciones del espacio), el momento de la “intervención” material, valorización o proceso de trabajo (prácticas espaciales), y en el momento del uso, ya sea de su consumo productivo o reproductivo (espacios de la representación), es decir el habitar y la vida cotidiana<sup>11</sup>.

Estas tres categorías son definidas por Lefebvre como:

---

<sup>10</sup> Cuando hablo de “momentos”, no se tiene exclusivamente como instancia referencial la temporalidad, me refiero a un proceso particular u óptico que constituye articulado con el resto de momentos una totalidad, es decir un proceso ontológico de producción del espacio.

<sup>11</sup> La referencia a la vida cotidiana en el capitalismo es la de un tiempo social determinado por las necesidades del proceso de valorización, ese tiempo social está inscrito o contenido en las formas, funciones y estructuras espaciales, las cuales determinan el “fluir” del tiempo en la vida cotidiana, es decir como tiempo-espacio del capital.

a) Prácticas espaciales: que comprenden la intervención material, o trabajo, sobre y en el espacio; estas “consisten en una proyección “sobre el terreno” de todos los aspectos, elementos y momentos de la práctica social, separándolos y sin abandonar durante un sólo instante el control global: es decir, realizando la sujeción del conjunto de la sociedad a la práctica política, al poder del Estado.” (Lefebvre, 2013:69).

b) Representaciones del espacio: que son resultado de la planeación, de la prefiguración, de la abstracción cognitiva y conceptual del espacio, de la “técnica espacial”, donde se expresan símbolos, signos y códigos en planos, planes, programas y cartografía; en las sociedades modernas las representaciones del espacio estarán mediadas por los procesos productivos, por el Estado y las disciplinas parcelarias (urbanismo, arquitectura, planificación urbana, geografía, etc.), esta dimensión o momento en la producción del espacio está íntimamente ligada al poder y la lógica productiva, a su orden y racionalidad, donde se puede incorporar también al marketing y la publicidad, los cuales generan imaginarios, símbolos y signos sobre formas de vida o “*Habitus*” en los espacios<sup>12</sup>.

c) Espacios de la representación: que son el conjunto de espacios vividos, cotidianamente experimentados por los sujetos no sólo como usuarios pasivos, sino también como agentes que subjetivan, aprehenden y reestructuran el espacio en el imaginario y las prácticas materiales, los espacios de la representación: “son los espacios dominados, esto es pasivamente experimentados, que la imaginación desea modificar y tomar.” (Lefebvre, 2013:98)<sup>13</sup>.

Entonces la producción del espacio no se realiza exclusivamente en un sólo “momento” (por ejemplo en la valorización del espacio y su entendimiento como prácticas espaciales), por el contrario, es un continuo actualizar y refuncionalizar del trabajo pretérito, de las concepciones y percepciones que se tienen de “*él lugar*” (espacios de la representación), procesos que son sintetizados y regulados en la labor de la planificación, diseño y la “técnica espacial” (representación del espacio), por lo que el espacio no es un objeto dado

---

<sup>12</sup> Una de estas formas de representación del espacio en la etapa de mundialización neoliberal es el “*City branding*”, formación de imaginarios y materialidades a partir de la representación del espacio que genera el marketing, que son rentabilizadas por los agentes inmobiliarios como rentas monopólicas, las cuales ayudan a posicionar a las ciudades en el proceso de mundialización del capital, fomentando la migración de capitales para su inversión y espacialización en las ciudades.

<sup>13</sup> Federico Saracho (2017) apunta que la dominación estratégica en la producción del espacio se encuentra en ésta dimensión que nos propone Lefebvre, así lo enuncia el primer autor: “*El punto central de la producción estratégica del espacio se desenvuelve en la captura de la percepción de los sujetos que produce la formación del espacio percibido*” (Saracho, 2017:23), por otra parte, mi posición respecto a los espacios de la representación hegemónicos (e ideológicos) y la forma subjetiva de esta, es que constituye sólo una de las dimensiones de la producción de espacio, en las cuales no debemos de olvidar la materialidad, la prefiguración, el diseño y las prácticas materiales, claro articuladas a la formación de subjetividades concretas, cumpliendo la premisa de que “lo concreto es concreto porque es resultado de múltiples determinaciones”.

ni determinado de antemano por los “profesionales de espacio” (arquitectos, urbanistas, geógrafos, planificadores, etc.), ni tan sólo el resultado de la actividad práctica de la sociedad, sino una reconfiguración, interacción y oposición continua de estos elementos en un proceso totalizador.

Lefebvre (2013) expone que la producción del espacio en modos de producción y sociedades pre-capitalistas, también puede ser aprehendida a través de estos tres conceptos epistemológicos (prácticas espaciales, representaciones del espacio y espacios de la representación), pero es sólo en las sociedades modernas que la producción del espacio, alcanza una mayor complejidad, por el desarrollo y complejización de las estructuras técnicas, por la división y especialización del trabajo, por el surgimiento de nuevas configuraciones de los conflictos, procesos y relaciones sociales.

Para este autor la diferencia esencial entre cualquier forma histórica de producción del espacio o espacialización, y la capitalista (especialmente en la etapa que él denomina como “sociedad burocrática del consumo dirigido”), está en que el espacio, además de ser resultado concreto de las relaciones sociales, se reproducen en su uso tales relaciones sociales (principalmente las relaciones de producción), ya que los espacios de ocio, recreación o de reproducción de la fuerza de trabajo (vivienda, administración, equipamiento de consumo colectivo, etc.), que parecían mantenerse fuera de la órbita del proceso de valorización, se integran a él, así los espacios productivos (taller y la fábrica) y reproductivos (de la reproducción, del ocio y la diversión) son integrados a la producción, y con ellos la totalidad del espacio socialmente producido.

Para el filósofo marxista, la producción del espacio urbano cobra vital importancia en el proceso de reproducción del capital a partir de la segunda mitad del siglo XX, ya que a través de la rama inmobiliaria, los capitales acumulados que resultan del sector financiero, pueden ser invertidos en la producción de inmuebles y la reestructuración del espacio urbano (Lefebvre, 1976), evitando de este modo la progresiva desvalorización del capital ficticio (financiero).

Asegurando el retorno del capital valorizado (aunque esta inversión productiva en el espacio urbano, ambiente construido y su reestructuración, aumente el tiempo de rotación del capital invertido), por lo que la producción del espacio y su “control”, se convierte en la actualidad, en una dimensión estratégica del antagonismo social<sup>14</sup>, es decir constituye a su vez una dimensión política, no es ya sólo la conceptualización del espacio urbano como la

---

<sup>14</sup> Siguiendo esta línea que establece a la producción del espacio como una de las formas en que el capitalismo puede demorar temporalmente sus endémicas crisis de sobreacumulación, David Harvey (2004 y 2007a) plantea que a través de la renovación del capital fijo anclado al suelo y el ambiente construido, el capitalismo ha conseguido sortear temporalmente sus cíclicas crisis de sobreacumulación, proceso que el teórico de origen inglés ha denominado como: “solución espacio-temporal” o “spatial fix”, el cual se desarrolla tanto en la expansión física del capital a zonas que permitan aumentar la tasa de ganancia, como la reestructuración del ambiente construido en territorios de origen de los capitales.

simple dimensión del consumo masivo, sino la producción de espacio integrada al proceso de valorización del valor, especialmente en la actual etapa de financiarización de los procesos económicos.

Siguiendo a Echeverría (2012) puedo afirmar que no sólo en la etapa de la “*sociedad burocrática de consumo dirigido*” es que se reproduce una forma específica de sociabilidad por medio del uso de los productos del trabajo, entre ellos el espacio, sino en la producción en general, ya que:

Producir es objetivar, inscribir en la forma del producto una intención transformativa dirigida al sujeto en tanto consumidor; intervención que se subjetiva o se hace efectiva en el momento en que éste usa (disfruta o utiliza) de manera adecuada ese producto en calidad de bien, es decir, el momento en que al aprovechar la cosa, absorbe la forma de la cosa y se deja transformar por ella. (Echeverría, 2012:171).

Entonces, si el objeto ya está mediado por una forma particular de relación social o sociabilidad, esta misma se reproducirá en el momento del consumo, del uso “adecuado” de los objetos y en tanto al espacio urbano: en el habitar; por lo que la especificidad del espacio en el capitalismo, no será sólo que éste reproduce las relaciones sociales de producción (abarcando igualmente las relaciones que no están directamente vinculadas a la producción), sino que es producido como una mercancía y de esta manera son incorporadas las funciones, formas, estructuras, relaciones, imaginarios y representaciones espaciales, al proceso de valorización del valor que se desarrolla a través de producir espacio.

La originalísima e importante contribución de Lefebvre en tanto al espacio, está en haber entendido a éste en su dimensión re-productiva y no solamente en la restringida dimensión de la producción o la economía política de la urbanización. La propuesta del filósofo francés al incorporar la dimensión reproductiva y subjetiva, permite entender al proceso de producción del espacio, no sólo desde las prácticas espaciales y la finalidad de la valorización del valor, sino también desde las representaciones del espacio (la planificación, ordenamiento y diseño), además del uso, el habitar y la vida cotidiana (espacios de la representación).

## 1.2 Valorización, desplazamientos espacio-temporales del capital y “destrucción creativa”.

Hasta ahora he definido teóricamente al espacio, las formas de conceptualizarlo que existen en las diferentes posturas metodológicas del análisis social y se expuso la forma de problematizar el concepto que se utilizará en esta tesis, pero ahora, es necesario pasar de la conceptualización teórica del espacio, al análisis de la forma de espacialización del capital,

que en términos analíticos de la ciudad y el fenómeno urbano, se puede entender como “urbanización del capital” (Harvey, 1989a).

Ya que: “*Los procesos urbanos bajo el capitalismo están moldeados por la lógica de la circulación y acumulación de capital, que a su vez dan forma a las condiciones y circunstancias de la acumulación de capital en puntos posteriores en el tiempo y el espacio.*” (Harvey, 1989b:3)<sup>15</sup>, o, en otras palabras, la urbanización en la modernidad es un proceso que resulta del movimiento general de reproducción del capital, por lo que la forma, función y estructura de los espacios responderá (entre otras) a sus determinaciones.

Para analizar cómo se inscribe la producción de espacio en la reproducción de capital, abordaré primero desde la teoría del valor-trabajo, el proceso de valorización del valor.

Si bien el proceso de reproducción de capital en un principio se desarrolló en la esfera de la circulación (es decir a través de los intercambios mercantiles), paulatinamente este modo de re-producción, penetró al conjunto de relaciones sociales de producción y las transformó subordinándolas a su lógica de valorización, Harvey define este pasaje del capitalismo en la esfera de la circulación, a la esfera de la producción de esta forma:

La transición a un modo de producción capitalista fue señalada por un cambio de la producción de excedentes de capital y mano de obra por procesos externos a la circulación de capital, a una internalización de la producción excedentaria dentro de la circulación del mismo capital. Ese cambio también fue significativo, he argumentado, por una inversión en el rol de la renta, los intereses, las ganancias de los comerciantes, los poderes y funciones estatales, y la producción de ambientes construidos se convirtieron en servidores de la acumulación de capital y se supeditaron a su lógica dominante. (Harvey, 1989a:27)<sup>16</sup>.

Entonces, para realizar el proceso de valorización y obtener ganancias, se echa a andar el proceso productivo, en el cual se transforman los objetos de trabajo o materias primas, a partir de la puesta en práctica de la fuerza de trabajo (en la forma de capital variable) y los instrumentos de trabajo, en un proceso en el cual, el trabajo, que es la fuente de todo valor, modifica los objetos de trabajo en valores de uso, una vez finalizado tal proceso, su resultado serán productos útiles con valor (es decir trabajo objetivado), pero no sólo con el valor ya contenido en los objetos de trabajo primarios, sino un valor extra que resulta de la transformación de las materias primas en el propio proceso productivo.

Valor que en la forma dineraria será obtenido por el empleador una vez que los productos se transforman en mercancías y se realizan como tales en los circuitos del mercado, ya vendidas las mercancías, el capitalista obtendrá una ganancia, pero los montos de esta no resultan de la circulación mercantil de los productos, es decir por un mayor precio que

---

<sup>15</sup> Traducción propia.

<sup>16</sup> Traducción propia.

pagará la demanda por una mayor necesidad de una mercancía, al contrario, resulta del trabajo no pagado al trabajador en la jornada de trabajo, valor que se denomina ya como plusvalor (o trabajo excedente) y que es reflejo de la explotación del trabajador.

Pero la obtención de ganancias es un proceso más complejo que el que se ha expuesto, en el cual la ganancia de un competidor particular no necesariamente es igual al valor generado a través del trabajo en el proceso productivo que comanda, o más específicamente, no es igual al trabajo impago, esto se debe a las diferencias de productividad del trabajo dentro de los procesos productivos particulares y al establecimiento del precio general de mercado, de esta forma, los oferentes que realicen sus procesos productivos con una mayor composición orgánica de capital, por ende con una mayor productividad del trabajo y menor valor contenido por unidades producidas, tendrán costos de producción que les permitirán obtener mayores rendimientos, ya que sus precios de producción se situarán por debajo del precio de mercado<sup>17</sup>.

Lo contrario ocurre con aquellos que producen con altos niveles de capital variable (mano de obra), baja productividad del trabajo (mayor valor por producto) y bajas composiciones orgánicas de capital (especialmente con bajas condiciones técnicas), los que al tener altos costos de producción, obtendrán menor valor en la forma de ganancia en el mercado. Es decir que la competencia y circulación de capital no crean valor, este se genera solamente en los procesos de trabajo, donde el plusvalor generado socialmente, se distribuye desigualmente entre los competidores, por la diferencia de los precios de producción de cada uno de estos, y el establecimiento de forma general y por competencia, del precio de mercado (Harvey, 1990 y Dussel, 2014).

Pero el incremento de la productividad del trabajo no sólo es resultado de una mayor destreza de los trabajadores y de una mejor organización del trabajo, resulta principalmente de las mejores condiciones técnicas de la producción (trabajo pasado o “muerto” objetivado como capital fijo), es decir de la incorporación de capital constante a la producción, proceso que lleva a una mayor división, especialización y organización del trabajo, mejores condiciones técnicas y de organización de la producción que inicialmente son desarrolladas por un oferente en los procesos de trabajo que comanda y de las cuales obtiene ganancias extraordinarias.

---

<sup>17</sup> Las ganancias derivadas de procesos productivos no son las únicas formas en el capitalismo por las cuales se pueden obtener rendimientos, con el desarrollo del circuito financiero del capital, este último puede subordinar la producción de ganancias industriales con la extracción de interés y rendimientos de las acciones, pero si bien este tipo de capital puede convertirse en parasitario (cuando la tasa de interés se sitúa por encima de la tasa de ganancia industrial), es necesario para la producción cuando existe falta de liquidez para comenzar los procesos productivos.

Condiciones de producción que desarrolladas en el capitalismo, son de “libre” acceso para los competidores<sup>18</sup>, es decir que son una mercancía, por lo que estos últimos podrán acceder a ellas, igualando paulatinamente las composiciones orgánicas de capital entre el conjunto de los competidores, y esfumando a la postre, las ganancias extraordinarias del competidor más productivo inicial, constituyéndose estas mejores condiciones productivas, como condiciones medias de producción, tendencia que lleva a la baja en la tasa de ganancia y por ende a la reducción generalizada de los márgenes de ingresos, por lo que la búsqueda por parte de los competidores por la obtención de ganancias extraordinarias, es lo que incentiva parte de la incorporación de nuevas y mejores técnicas en los procesos productivos.

En este punto podemos encontrar una de las contradicciones fundamentales del capitalismo y la valorización, que se encuentra en la introducción de mejoras técnicas en los procesos productivos, ya que por un lado la aplicación de trabajo vivo constituye la fuente de todo valor, por otro lado, el incremento de la productividad del trabajo mediante la incorporación de innovaciones tecnológicas, suplanta al trabajo vivo por el trabajo muerto o “cristalizado” (Harvey, 1990), llevando en un primer momento, sí al incremento de la productividad del trabajo y la obtención de ganancias extraordinarias, pero en segundo momento y paradójicamente, a largo plazo se desarrolla de forma generalizada una baja en la tasa de ganancia, esto por incrementarse la proporción del trabajo muerto frente al trabajo vivo.

Desde un cuerpo teórico diferente a la teoría del valor-trabajo y que contrasta con sus postulados fundamentales, este proceso de incorporación de innovaciones tecnológicas a los procesos productivos, Joseph Schumpeter (1996), lo denomina como “destrucción creativa”.

Este autor identificando las crisis económicas recurrentes en Europa como los EUA, nos llama la atención sobre como en los ciclos *Kondratiev*, existe un periodo de crisis (onda descendente) seguido de otra ola, en el cual la productividad del trabajo aumenta (onda ascendente), identificando a las “revoluciones industriales” con sus innovaciones tecnológicas, como aquellas que permiten revertir las tendencias decrecientes de los ciclos *Kondratiev*, sortear las crisis y aumentar la dinámica de las economías con innovaciones

---

<sup>18</sup> Aquí es necesario realizar una aclaración, si bien en el capitalismo los bienes de capital y capital fijo (herramientas y maquinaria) pueden circular “libremente” en el mercado, existe una restricción para su acceso, en primer momento por los altos costos que implica la compra y el desarrollo de innovadora maquinaria y procesos de trabajo, pero en segundo momento, la propiedad intelectual de estos bienes resulta en un impedimento para su libre circulación (por ejemplo: las patentes), de este modo, a menos que se obtenga mayor ganancia a costa de sobreexplotar a la fuerza de trabajo, extrayendo mayor plusvalía absoluta, se necesita pagar por esos adelantos e innovaciones técnico-productivas para poder competir en los mercados y obtener ganancias, conformándose un sobreprecio de estas mercancías (ya sean intelectuales o materiales), que van más allá de sus precios de producción, monto de capital que se reclama como ganancia por parte del desarrollador tecnológico, pero que constituye una “renta tecnológica”.

técnicas en los procesos productivos<sup>19</sup>, presentando paulatinamente un bienestar generalizado en la población, por la mayor producción y acceso a bienes de consumo básico, de esta forma lo afirma el economista de origen austriaco:

Estas revoluciones [Industriales] modifican, periódicamente, la estructura existente en la industria mediante la introducción de nuevos métodos de producción, a saber: la fábrica mecanizada, la fábrica electrificada, la síntesis química, etc.[...]. Este proceso de cambio industrial proporciona el impulso fundamental que da la tónica general a la economía; mientras estas cosas se están iniciando, tenemos, una rápida expansión y “prosperidad” predominante, pero al mismo tiempo que estas cosas se completan y fluyen sus resultados, presenciamos una eliminación de los elementos anticuados de la estructura industrial y una “depresión” predominante. (Schumpeter, 1996: 102).

A esta “*eliminación de elementos anticuados de la estructura industrial*” y su cambio por otros elementos innovadores, es lo que denomina Schumpeter como “destrucción creativa”, la cual, apunta más adelante, constituye el núcleo central del capitalismo. Para Schumpeter, la forma secular del capitalismo para sortear sus crisis, es a través del desarrollo técnico-científico y la incorporación de innovadores procesos técnicos a la producción, que eliminen o recambien los elementos anticuados de la estructura industrial vigente, incitación que proviene del sistema mismo, no es una fuerza externa que lo orilla a realizar esto:

La apertura de nuevos mercados, extranjeros o nacionales, y el desarrollo de la organización de la producción, desde el taller de artesanía y la manufactura hasta los *concerns*, tales como los del acero de los Estados Unidos (U.S. Steel), ilustran el mismo proceso de mutación industrial – si se me permite usar esta expresión biológica- que revoluciona incesantemente la estructura económica *desde dentro*, destruyendo lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos. Este proceso de *destrucción creadora* constituye el dato de hecho esencial del capitalismo. En ella consiste en definitiva el capitalismo y toda empresa capitalista tiene que amoldarse a ella para vivir. (Schumpeter, 1996:120-121) <sup>20</sup>.

Si bien el concepto de “destrucción creativa” emana de un cuerpo teórico antagónico a la teoría del valor-trabajo<sup>21</sup>, ayuda describir el proceso mediante el cual, el capital revoluciona

---

<sup>19</sup> Por ejemplo en el capital fijo y la vida económicamente útil de este, donde se hace necesarias innovaciones e inversiones para reemplazarlo, y con esto se reduzca el tiempo de circulación del capital circulante a través del capital fijo (tipo de capital donde “el valor queda aprisionado en un valor de uso específico” (Marx citado en Harvey, 2007a), aunque la renovación de capital fijo, no necesariamente corresponde a su periodo de vida útil, sino a su vida económica útil, es decir que esta maquinaria permita competir a los oferentes y obtener ganancias.

<sup>20</sup> Las cursivas corresponden al texto original.

<sup>21</sup> Uno de los postulados en los cuales se contraponen ambos cuerpos teóricos, es en la distribución de la riqueza, así, mientras que la teoría del valor-trabajo con la ley general de acumulación capitalista plantea que conforme a mayor productividad del trabajo, mayor explotación del obrero (ya sea extrayendo

constantemente sus fuerzas productivas (es decir el poder o la capacidad técnica para transformar la naturaleza en valores de uso), proceso que se opone y entra en conflicto con las existentes relaciones sociales de producción<sup>22</sup>.

Para el tema de esta tesis, “destrucción creativa” es un concepto descriptivo, mediante el cual podemos dar cuenta de los procesos contemporáneos de renovación y reestructuración urbana que se desarrollan en las ciudades en proceso de internacionalización, lo que no implica, aceptar los postulados generales schumpeterianos sobre cómo un mayor desarrollo tecnológico y su aplicación a los procesos productivos, genera una mayor producción de bienes de consumo básico que llevan paulatinamente a un bienestar generalizada de las masas.

Regresando a los postulado marxistas, como vimos anteriormente la competencia y la incesante búsqueda de ganancias se convierte en el acicate del capital, lo que anima parte del desarrollo tecnológico y la subordinación de este último a los procesos de producción, entrando en conflicto con las relaciones sociales de producción existentes, sobre esta condición dinámica del capital por revolucionar su base productiva dirá David Harvey enumerando los aciertos teóricos de Marx:

[Marx] mostró, que el capitalismo tiene que ser ambas, expansivo y tecnológicamente dinámico, que la ganancia depende en la explotación del trabajo vivo en la producción; y esto definió la relación central de clase y la línea de lucha de clase entre compradores (capitalistas) y vendedores (trabajadores) de fuerza de trabajo como una mercancía. El también mostró que la necesaria expansión (acumulación por la acumulación y la producción por la producción misma) frecuentemente entra en conflicto con el impulso de revolucionar las fuerzas productivas bajo dicho sistemas de relaciones de clase, por lo tanto el sistema es inestable, degenerando en crisis periódicas de sobre-acumulación, una condición en la cual el plusvalor de capital y fuerza de trabajo existen sin usarse uno y otro. Sobre acumulación [que] lleva a la devaluación y a la destrucción de ambos, capital y fuerza de trabajo, a menos se encuentre alguna vía que asegure ganancias para absorberlos a ambos. (Harvey, 1989a:19).

---

plusvalías relativas o absolutas), Schumpeter interpreta que las revoluciones tecnológicas que innovan el aparato productivo son favorables para mejorar las condiciones de reproducción de los trabajadores, ya que *“la máquina capitalista es siempre una máquina de producción masiva, lo cual significa también, inevitablemente que es una máquina de producción para las masas”* (Schumpeter, 1996: 101), donde a un desarrollo tecnológico que incentive la productividad del trabajo, se consigue paulatinamente, mejorar las condiciones de reproducción de los propios trabajadores, llevando a la postre, a un bienestar generalizado; propuesta que no toma en cuenta al valor y las repercusiones sobre este, de la incorporación de tecnología innovadora a la producción, ya que Schumpeter sólo pone atención en los bienes producidos por la máquina capitalista de producción masiva y por lo tanto, con este cuerpo teórico, no se evidencia la baja en la tasa de ganancia que resulta de la suplantación del trabajo vivo por el trabajo pasado o “muerto” en la producción.

<sup>22</sup> Que en otras palabras son: *“la organización social y las implicaciones sociales del qué, cómo y porqué de la producción”* (Harvey, 1990:107).

Siguiendo lo afirmado por el teórico de origen inglés, vemos que el capitalismo lleva en su seno la aparición de periódicas y recurrentes crisis económicas por el desarrollo de las fuerzas productivas, la subordinación de las mejoras técnicas al proceso de valorización y posterior socialización, llevando más tarde a la baja en la tasa de ganancia de forma general y la incapacidad de encontrar actividades productivas que reditúen rendimientos por encima de esta última.

Pero el mismo autor nos advierte que el capital, en momentos de crisis de sobre-acumulación además de revolucionar los procesos de trabajo, ha desarrollado otra forma de sortear sus crisis, la cual es temporal y no definitiva, y esta es a partir de producir espacio, estrategia que Harvey (2004 y 2007a) ha denominado como “*solución espacio-temporal*” o “*Spatial Fix*”, la cual constituye una internalización de sus contradicciones (sobreacumulación), que se cristaliza o traslada no ya directamente sobre los procesos productivos, sino a la base espacial que los sustenta y potencia.

Desplazamientos espacio-temporales del capital que se desarrollan de dos formas o la combinación de ambas, por un lado con la “salida” de los capitales acumulados y no productivos en la expansión física (geográfica) de las economías desarrolladas, fenómeno que lleva al colonialismo, imperialismo e inversión productiva en nuevos territorios<sup>23</sup>, y por otro lado, más importante para el tema de esta tesis, por medio de la valorización y reestructuración del espacio construido, es que se han podido sortear temporalmente las recurrentes crisis económicas, así lo afirma este autor:

Para evitar la devaluación hay que encontrar formas rentables de absorber el exceso de capital. La expansión geográfica y la reorganización espacial ofrecen esa posibilidad, que no se puede separar empero de dilaciones temporales en las que el exceso de capital se invierte en proyectos de largo plazo que tardan muchos años en devolver su valor a la circulación mediante la actividad productiva que promueven. (Harvey, 2004:80).

Así, en la solución o desplazamiento espacio-temporal del capital para evitar temporalmente las crisis de sobre-acumulación, la reestructuración del espacio y el ambiente construido juega un papel fundamental, ya que se producirá una nueva materialidad infraestructural que sustentará un ciclo de valorización y circulación de capital de más largo plazo, dándose esta reestructuración tanto en los elementos infraestructurales que permiten la reproducción del capital, es decir en las condiciones generales de la

---

<sup>23</sup> Sobre la subsunción real y formal de los territorios al proceso de valorización, el mismo autor nos propone retomando los trabajos de Rosa Luxemburgo, que el capital necesita para mantener su dinámica expansiva, la incorporación de nuevos territorios a la lógica de valorización, claro de forma subordinada y dependiente, conformando la relación centro-periferia o desarrollo-subdesarrollo, pero en la actual etapa de reproducción de capital, a saber, flexible, posfordista y neoliberal, se ha desarrollado un nuevo ciclo de expansión del capital, donde este trata de incorporar sí nuevos territorios, pero también esferas del mundo de la vida que se mantenían ajenos a los circuitos mercantiles, tanto en países centrales como periféricos, tal es el caso de “*los bienes comunes*”, proceso de enajenación y mercantilización que constituye una nueva fase del imperialismo y que Harvey (2004) ha llamado como el “*Nuevo imperialismo*”.

producción, como en la base material que permite la reproducción de la vida, a saber, el fondo de consumo.

Entonces, veamos como nos explica Harvey este desplazamiento del capital en el circuito primario o de la producción, hacia la formación de una nueva base infraestructural para la valorización y la reproducción de la vida (o circuito secundario).

Los flujos de capital [sobre-acumulado] se alejan del terreno de la producción y el consumo inmediatos (el circuito primario) y se dirigen a un circuito secundario de capital fijo y formación de fondos de consumo o bien hacia un circuito terciario de gasto social, investigación y desarrollo. Los circuitos secundario y terciario absorben el exceso de capital en inversiones de larga duración. En el circuito secundario de capital, los flujos se dividen en capital fijo para la producción (instalaciones y equipo, capacidad de generación de energía, vías ferroviarias, puertos, etc.) y la creación de un fondo de consumo (por ejemplo viviendas). A menudo son posibles usos conjuntos (la autopistas se pueden utilizar tanto para actividades de producción como de consumo). Parte del capital que fluye hacia el circuito secundario se incrusta en la tierra constituyendo un depósito de activos materiales locales, lo que podemos llamar un “ambiente construido” para la producción y el consumo (parques industriales, puertos y aeropuertos, redes de transporte y telecomunicaciones, sistemas de distribución de agua y alcantarillado, viviendas, hospitales, escuelas). (Harvey, 2004:93).

Si bien, por un lado el concepto de “destrucción creativa”, hace referencia al desarrollo e incorporación de innovaciones técnicas que incentiven una mayor productividad del trabajo, y por otro, el concepto de desplazamiento espacio-temporal del capital, alude a los movimientos geográficos y de reorganización del espacio que el capital sobre-acumulado debe realizar para encontrar inversiones rentables sobre la tasa media de ganancia y que sustentarán un ciclo de valorización de más largo plazo, los articularé (con el riesgo que esto con lleva por emanar de cuerpos teóricos disimiles) y se entenderán como complementarios, ya que una de las formas en que el capital sobre-acumulado puede invertirse como “solución espacio temporal”, es por medio de la reestructuración del ambiente construido, o en otras palabras su “destrucción creativa”<sup>24</sup>.

De esta manera la “destrucción creativa” sucede en dos ámbitos, el primero en fábricas, campos y talleres con el recambio del existente capital fijo por uno innovador que potencie los procesos productivos, y el segundo, para posibilitar un proceso circulatorio de capital más eficiente, para que este se valore, rote más rápido y se desplace espacio-temporalmente, ocurre una “destrucción creativa” del espacio y el ambiente construido.

Es decir, la demolición y producción en la misma porción de suelo, de nuevos objetos anclados al suelo que potencien un proceso circulatorio de capital de más largo plazo, “destrucción creativa” del espacio que para realizarse, deben desarrollarse formas

---

<sup>24</sup> Aunque esa producción de capital fijo anclado al suelo y fondo de consumo, aumente el periodo de rotación de capital y exiga un pago por su tiempo de producción.

innovadoras de diseño, planeación y regulación (por ejemplo, el desplazamiento de la planificación racional normativa hacia la planificación estratégica<sup>25</sup>), lo que llevará a la postre a diferentes y más eficientes (para la lógica de valorización) formas de uso y gestión del espacio, constituyendo de esta forma nuevas subjetividades, formas de habitar y prácticas materiales en los espacios.

### 1.3 Urbanización del capital: Ambiente construido y producción del espacio como “destrucción creativa”.

Para comenzar a definir cómo es que se entenderá en esta tesis a la producción del espacio como “destrucción creativa”, comenzaré con un concepto ya utilizado, aunque no se puede catalogar como analítico, sino como descriptivo, nos ayuda a entender la cristalización o fijación del trabajo al suelo en la producción del espacio, este concepto es el de “ambiente construido” (Harvey, 1990 y 2004)<sup>26</sup>, el cual para el proceso de urbanización, hace referencia al conjunto de elementos infraestructurales por medio de los cuales se hace posible la producción y reproducción social, en el cual que se conjugan las condiciones generales de la producción, pero también los elementos anclados al suelo que permiten la reproducción de la vida, es decir el fondo de consumo.

Para el economista urbano Samuel Jaramillo (2010), en este ambiente construido (o en su definición: espacio), se conjugan dos elementos importantes, el primero es el suelo urbano que es el receptáculo de la actividad práctica o trabajo, y el segundo, es el objeto inmobiliario en sí que se encuentra anclado a este suelo, así lo expresa este autor:

El suelo proporciona entonces el soporte para la creación de algo, *el espacio construido*, que es el que finalmente se consume como receptáculo de las actividades urbanas. El proceso de adecuación de la tierra urbana es en sí mismo una actividad productiva, se trata

---

<sup>25</sup> Pensemos por ejemplo en ejercicios de la planificación racional normativa del urbanismo racionalista como: la zonificación en la primera mitad del siglo XX (ejercicio en el que se delimitaban grandes áreas urbanas de acuerdo al tipo de uso proyectado), o posteriormente a finales de siglo XX, con las modificaciones al patrón de reproducción de capital y su tránsito a uno post-fordista, la combinación de usos de suelo para la compactación, densificación y uso más intensivo del suelo con el diseño de áreas urbanas con usos de suelo mixtos que propone la planificación estratégica, etc.

<sup>26</sup> El concepto de ambiente construido hace referencia en sentido amplio al conjunto de elementos infraestructurales anclados al suelo, en él se incorporan tanto los elementos que hacen posible los procesos productivos, es decir el capital fijo anclado al suelo, y por otro lado, también incorpora a los elementos fijos al suelo que permiten la reproducción de la vida, los cuales pueden ser definidos como fondo de consumo, por ejemplo, la vivienda, (Harvey, 1990); pero como afirma Christian Topalov (1979), el espacio urbano es un valor de uso complejo en el que se conjugan, articulan y contraponen las diferentes finalidades de uso los elementos que lo componen, donde al movimiento general de socialización de las fuerzas productivas que constituye la urbanización, se contraponen la apropiación privada del espacio urbano que promueve el capitalismo como forma de reproducción, especialmente el capital inmobiliario.

de la movilización de trabajo, instrumentos y materias para manipular el medio y transformarlo, de tal manera que pueda ser utilizado y consumido, en tal sentido el espacio construido debe ser considerado como un bien, como el producto de este proceso productivo (Jaramillo, 2010:94-95).

Por lo que en la producción de una casa, conjunto habitacional, edificio de oficinas, centro comercial, una vía general de circulación o un aeropuerto, no sólo se tienen que tener en cuenta las cualidades del objeto inmobiliario producido en sí, sino también la localización de este y su relación con el conjunto urbano.

Precisión que nos ayudará a entender que en la valorización que se realiza a través de producir espacio, no sólo se reclama como ganancia, las ganancias de la industria de la construcción (la cual resulta de la explotación del trabajo vivo y los diferentes niveles de productividad del trabajo dentro de esta rama), sino además la renta del suelo, la cual puede ser definida como la ganancia extraordinaria permanente que resulta del uso monopólico del suelo urbano<sup>27</sup> y que es obtenida por los desarrolladores inmobiliarios como renta capitalizada.

Donde los niveles de estas rentas, resultan o son reflejos de las sobreganancias que obtienen las actividades productivas por una mejor o peor localización de acuerdo al conjunto urbano, es decir que los montos de renta son definidos por el propio proceso de valorización que se realiza en el espacio y las condiciones de localización de este, donde esta ventaja espacial o de localización se exige en la forma de rentas urbanas. En palabras de Topalov:

Si existe la renta del suelo es porque existe la diferencia en el espacio de las condiciones en cuanto a la valorización de los capitales. Si existe la renta del suelo actualmente es porque existe el uso capitalista del espacio y sobreganancias de localización. Estas sobreganancias, que van a establecerse en forma de rentas, tienen precisamente como origen, el hecho de que los efectos útiles de aglomeración no son reproducibles -y que el acceso a ellos está monopolizado por la propiedad del suelo-. Pero el contenido económico de esta propiedad del suelo, en el capitalismo, es la sobreganancia del capital. [...]. En otras palabras, la renta del suelo devuelve al capital la imagen de su propio movimiento, de su desarrollo desigual.

---

<sup>27</sup> El mismo Samuel Jaramillo (2010) explica que existen diferentes movimientos del precio del suelo dentro de los cuales se determinan los montos de la renta, por un lado tenemos a los movimientos estructurales, que corresponderían a movimientos de largo plazo que resultan de la inversión (o desinversión) progresiva de capital en el espacio y la fijación (o devaluación) del trabajo pasado, y por otro, los movimientos coyunturales que reflejan procesos económicos de corta duración, donde ambos pueden ser ascendentes o descendentes, por ejemplo, en el primer caso la baja del precio de la vivienda suburbana en Detroit, o para el segundo, el movimiento coyuntural del precio de la vivienda y el arrendamiento en zonas afectadas y no afectadas por el sismo del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México; entonces, aunque las rentas son ganancias extraordinarias permanentes, su magnitud será determinada por los movimientos ascendentes o descendentes del precio del suelo, los bienes inmobiliarios, el tipo de actividades realizadas en el espacio y los niveles de sobreganancia que resultan de este uso del espacio.

Ella impone a cada capital particular las leyes del capital en su conjunto. (Topalov, 1979:34-35).

Entonces se pueden definir a estas sobreganancias por una mejor localización de un inmueble (casa, departamento, edificio, centro comercial, planta industrial, etc.) como rentas de localización, que no son otra cosa más que “Rentas diferenciales” dentro de la rama inmobiliaria<sup>28</sup>, diferencial de ganancia capitalizada por el desarrollador inmobiliario donde su magnitud, está en referencia directa a los niveles de sobreganancia productiva que se obtienen por la localización ventajosa, no así a los precios de producción del propio bien inmueble, ya que en estos, la ganancia corresponde la industria de la construcción.

Estas rentas de localización, como puede observarse en la gráfica 1, incrementan su magnitud conforme más cercano se encuentre el inmueble nuevo producido a las zonas de centralidad, definidas como aquellos espacios con mejores condiciones de habitabilidad, equipamiento, servicios, comunicación y movilidad, o en otras palabras: “capital espacial” (Apaolaza, 2014).

Las rentas de localización o rentas diferenciales, analíticamente se diferencian en dos tipos para entender los niveles de sobreganancia que se obtienen por la localización e intensidad de uso del suelo; de forma general se tiene a la renta urbana por localización o diferencial tipo I, la cual está en relación directa a la localización del inmueble respecto al conglomerado urbano y las zonas de centralidad.

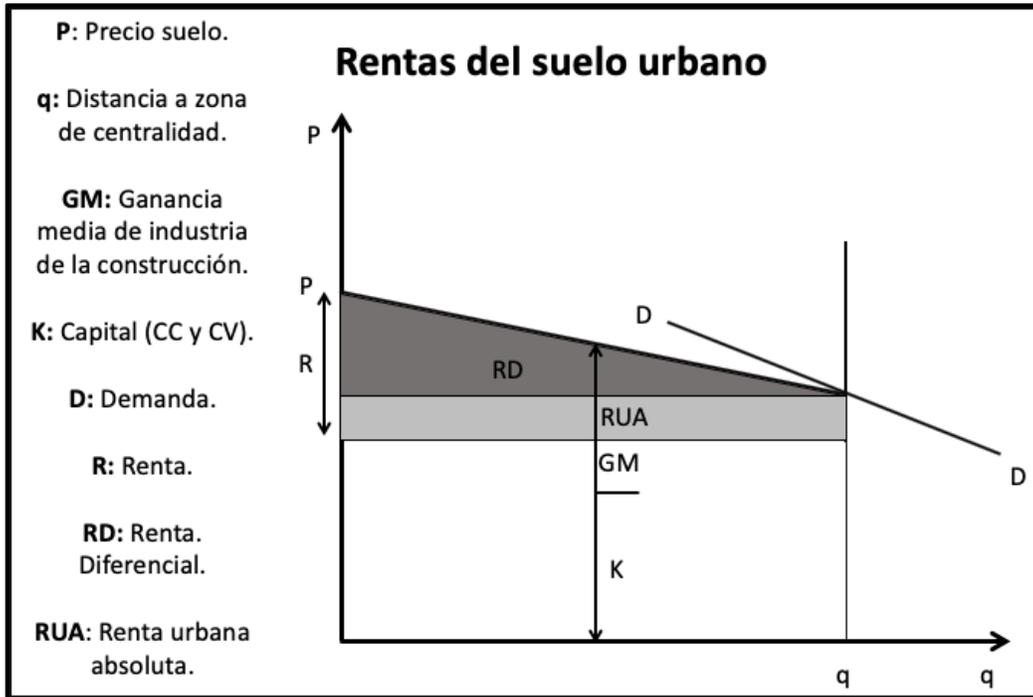
Cuando se da un uso más intensivo del suelo por una producción vertical, incrementando la densidad habitacional, por predio, etc. se extraen mayores niveles de ganancia, que resultan de una mayor inversión de capital que incremente el stock producido, las cuales se denominan como rentas diferenciales tipo II, en la cual se debe advertir que un aumento del área construida, se incrementa a su vez la ganancia de la industria de la construcción.

Pero aún así, a una mayor inversión de capital que incremente la intensidad de uso del suelo, corresponden de la misma forma mayores niveles de renta, este incremento de ganancias por mayor intensidad en el uso de suelo e inversión de capital (mayor edificabilidad vertical), se puede ver en la gráfica 2 expresado en precios de suelo por m<sup>2</sup>, donde se muestra que a una mayor edificabilidad, se incrementa de forma directamente proporcional el precio del suelo.

---

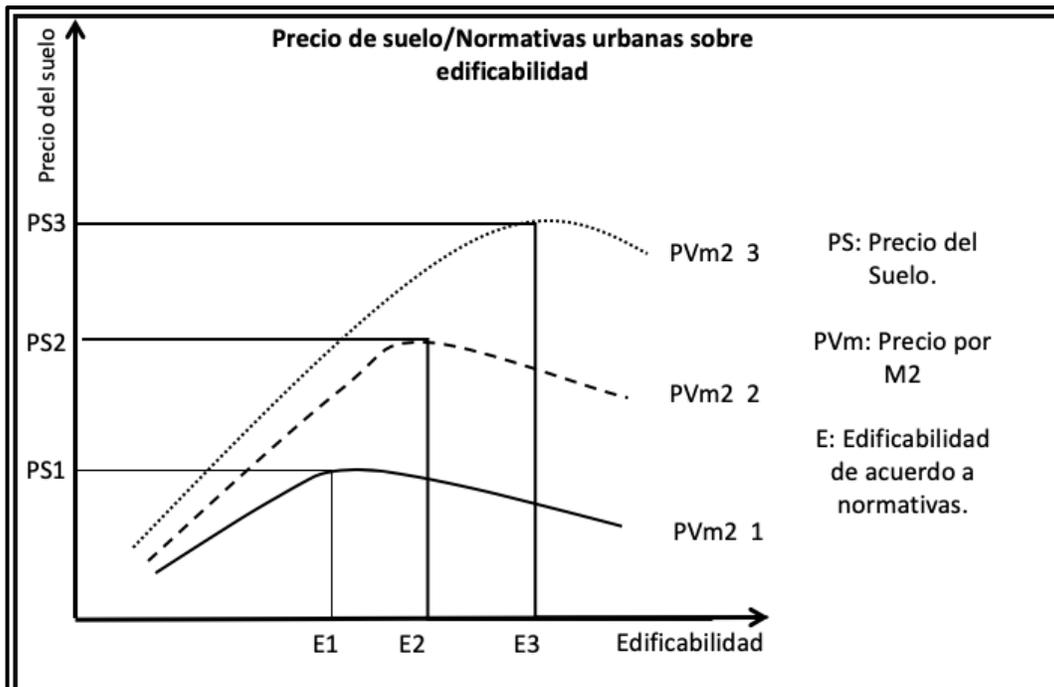
<sup>28</sup> Para este trabajo solamente se hará referencia a la renta de localización o renta diferencial, esto para evidenciar la selección espacial e intensificación de uso del suelo que el capital hace para desarrollar los proyectos inmobiliarios de altura, no corresponde a este trabajo la problematización de las rentas de monopolio y las rentas urbanas absolutas, pero hay que agregar que esta última se encuentra también en el precio del bien inmueble pero de forma encubierta, como puede observarse en la gráfica 1, la identificación de la magnitud de la renta absoluta, corresponde al diferencial que existe entre el precio de la tierra agrícola periférica de una ciudad o conglomerado urbano, y el propio suelo urbano (servido) de esa ciudad, pero en peor localización, precio de este último que teóricamente es más elevado que el de usos agrícolas.

Gráfica 1. Renta urbana absoluta y diferencial tipo I (o por localización).



Fuente: Elaboración propia a partir de Jaramillo (2006).

Gráfica 2. Rentas diferenciales tipo II (Relación entre edificabilidad vertical y precio de suelo por m<sup>2</sup>).

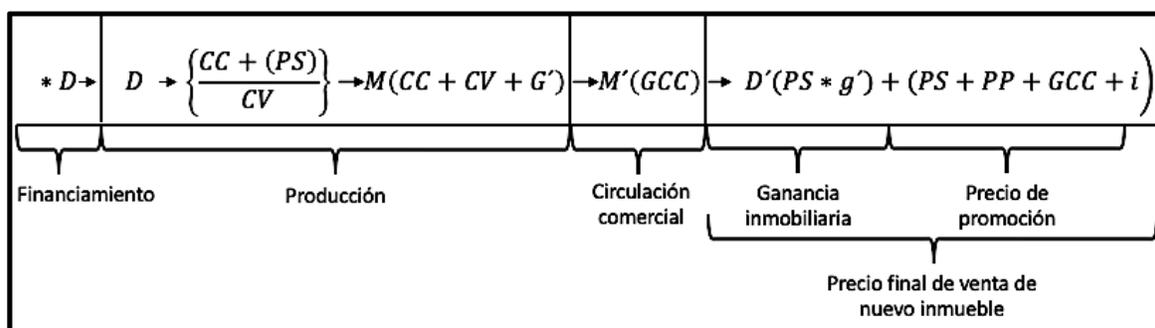


Fuente: Elaboración propia a partir de Jaramillo (2006).

Este incremento correlativo entre el precio del suelo por m2 y aumento del área construida (vertical), es lo que sucede actualmente en la Ciudad de México, donde a un aumento vertical del stock de vivienda, oficinas, centros de distribución y de consumo desde la década del año 2000, se han incrementado de igual forma los precios del suelo.

Pero donde es necesario indicar, que el incremento del precio del suelo disponible para edificar, no necesariamente es correlativo al incremento del precio del suelo de las nuevas mercancías inmobiliarias producidas, existiendo una brecha de los precios del suelo entre estos, mostrando así el carácter oligopólico del mercado inmobiliario y de suelo, donde el monopolio de la propiedad del suelo les permite a los agentes económicos capitalistas, es decir a los desarrolladores inmobiliarios, incrementar los precios del suelo de acuerdo a sus tasas de ganancia proyectadas y no directamente a la ganancia marginal resultante de una mayor demanda de este, como comúnmente se asocia, para explicar esto, veamos brevemente como se desarrolla el proceso productivo inmobiliario con el siguiente esquema del cuadro 1:

Cuadro 1. Ciclo de valorización de sector inmobiliario



Fuente: Elaboración propia a partir de Jaramillo (2006) y Dussel (2014).

Por ejemplo, para iniciar el proceso productivo de un edificio de departamentos, el capital inmobiliario tiene que obtener un capital inicial (\*C), el cual es adquirido a través del préstamo y que después reclamará su ganancia como interés (i), con este capital inicial se adquiere el suelo (PS) donde desarrollará el inmueble, se comprarán los instrumentos y objetos de trabajo (CC) y se contratará la mano de obra (CV) que se requiere para edificar, resultando tras el proceso productivo una mercancía valorizada (M), donde el precio de producción del inmueble contiene: el costo de la mano de obra (CV), de los objetos e instrumentos de trabajo (CC), además la tasa media de ganancia de la industria de la construcción (G'), conjunto de costos que se denominan "precio de producción" (PP).

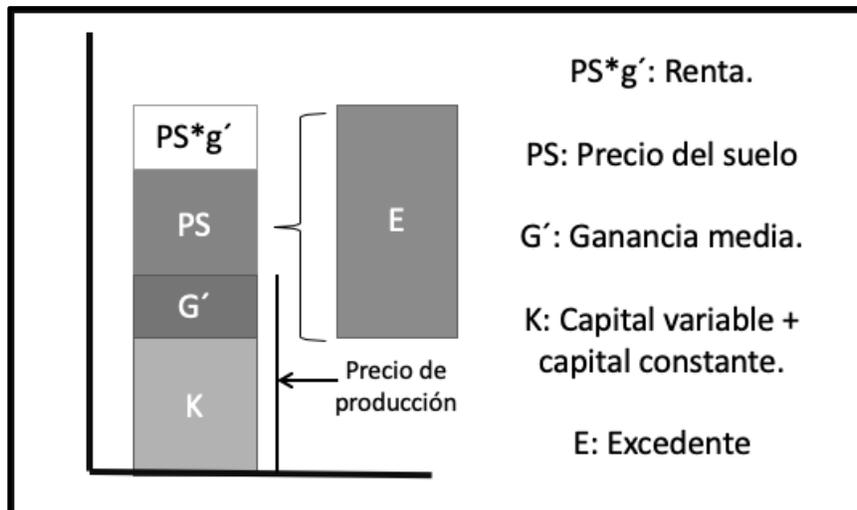
Para realizar en el mercado el stock de viviendas producidas, interviene el capital comercial, que tras poner en circulación las mercancías y venderlas (M'), reclama su ganancia comercial (GCC), de este modo, tras realizado el proceso productivo y vendido el total del stock edificado, el capital inmobiliario obtendrá como ganancia por comandar el proceso de edificación y promoción, la renta capitalizada del suelo (PS\*g'), que

corresponde al precio del suelo multiplicado por la tasa de interés o tasa de ganancia media del sector inmobiliario.

Pero recordemos que tal precio del suelo es diferencial por la localización del predio respecto al conjunto urbano y las zonas de centralidad, donde además, si por una edificación vertical y mayor densidad habitacional (menor área de departamento) se incrementa el stock de vivienda producida, la renta capitalizada del suelo aumenta por la producción de más mercancías inmobiliarias en la misma porción de suelo urbano, pero el precio final de los inmuebles no resulta únicamente de la renta capitalizada del suelo, esta sólo corresponde a la ganancia del desarrollador inmobiliario, debemos agregar a esta el precio de producción, la ganancia del capital comercial, el interés del capital adquirido a préstamo, así como el precio del suelo que se pago al inicio, a este precio total, Jaramillo (2006), lo denomina como Precio total de mercado conjunto.

En los procesos productivos inmobiliarios donde un agente es quien comanda toda la cadena de acumulación (capitalización, adquisición, producción y venta), no sólo acumulará las ganancias de las rentas capitalizadas y maximizadas, sino también la ganancia de la industria de la construcción, del capital comercial y el interés, incrementando de esta manera el excedente, como se muestra en la gráfica 3.

Gráfica 3. Composición de precio de bienes inmobiliarios



Fuente: Elaboración propia a partir de Jaramillo (2010).

De esta manera, se desarrolla una competencia por el espacio por parte de los capitales, ya que estos buscan espacializarse en aquellas porciones de la ciudad o conglomerado urbano donde puedan capitalizar en la forma de rentas, las mejores condiciones de centralidad, es decir: localización, habitabilidad, comunicación, dotación de servicios, etc. por lo que al invertir el capital en zonas que ya son rentables, se conforma como corolario de esto, un desarrollo geográfico desigual que tiene dos consecuencias negativas:

1) Por un lado se incrementan los precios del suelo urbano<sup>29</sup>, generando a la postre procesos de desplazamiento exclusionario (Marcuse, 1985 y López Morales, 2012); y por otro lado, 2) la mayor intensidad en los usos del suelo, tensiona los servicios urbanos, colapsa las vías de circulación y reduce las condiciones favorables de habitabilidad; donde esta reinversión y un uso más intensivo del espacio, no necesariamente llevan posteriormente a la baja en el precio de los bienes inmuebles. Ya que el amplio lapso temporal de vida útil de los bienes inmuebles, el carácter monopólico de la propiedad del suelo y su irreproducibilidad (o escasez), le permiten a los desarrolladores mantener por amplios lapsos temporales, elevados precios de los nuevos bienes inmuebles producidos.

Regresando al ambiente construido, este fue definido como el conjunto de elementos anclados al suelo que hacen posible la producción, valorización y circulación del capital sobre el espacio, son elementos como las vías generales de circulación automotriz y ferroviaria, los puertos y aeropuertos, las redes de producción, almacenamiento y distribución de energía eléctrica, hidrocarburos y agua, las redes de tratamiento y drenaje de aguas negras, redes de alumbrado público, centros de distribución y venta de mercancías, plantas industriales, etc.

Pero además en esta amplia conceptualización del ambiente construido, debemos incluir la infraestructura necesaria para la reproducción de la vida o fondo de consumo, como son los espacios habitacionales, las redes de movilidad pública y/o colectiva, los centros educativos y de salud, de la administración pública, parques y plazas públicas, etc. Así, el conjunto de elementos que constituyen al ambiente construido son la expresión material del grado de desarrollo de una sociedad, indica una forma de organizar espacialmente el producir y reproducir, así como el nivel de desarrollo técnico y productivo de una formación social en un momento dado.

Pero el capitalismo al ser un sistema económico expansivo necesita para aumentar las ganancias, de la ampliación de la producción y la reducción del tiempo de circulación y rotación del capital, por lo que requiere continuamente mejores condiciones infraestructurales para realizarlo, de esta manera el conjunto de elementos materiales que

---

<sup>29</sup> Recordemos que el suelo urbano y en especial aquel con ventajas de localización, no es infinito, sino escaso y difícilmente reproducible (es decir suelo con las mismas condiciones), por lo que las condiciones peculiares de esta mercancía dificultan la circulación del suelo urbano en el mercado, una de estas condiciones peculiares de la mercancía suelo, es el monopolio de la propiedad territorial, ya que el suelo constituye una reserva de capital que incrementa paulatina pero gradualmente su precio ("engorda" de terrenos), además, con el arrendamiento, se pueden obtener rentas periódicas sin necesidad de invertir capital para mejorar los inmuebles, o ni siquiera es necesaria la propia intervención del propietario del suelo en el proceso productivo, condiciones de obtención de ganancias dadas por el monopolio de la propiedad, que "entorpecen su libre circulación" como otras mercancías que necesitan realizarse como tales para devolver su valor en la forma de dinero, constituyéndose de este modo, el mercado inmobiliario como un mercado con características monopólicas y oligopólicas.

hacen posible la producción y circulación de capital, se tienen que renovar, Harvey nos explica de esta forma la necesidad de renovación del ambiente construido.

La emergencia de una estructura espacial específica con el ascenso del capitalismo no es un proceso libre de contradicciones. Para superar los obstáculos espaciales y “aniquilar el espacio mediante el tiempo”, se crean estructuras espaciales que acaban por convertirse ellas mismas en obstáculos para la nueva acumulación. Estas estructuras espaciales se expresan, por supuesto, en la forma fija e inamovible de los medios de transporte, la fábrica y otros medios de producción y consumo que no se pueden mover sin ser destruidos [...]. De esa forma el capital pasa a representarse en forma de paisaje físico creado a su propia imagen, creado como valores de uso para potenciar la acumulación progresiva de capital. El paisaje geográfico que el capital fijo e inmóvil comprende es a un tiempo la gloria coronada del anterior desarrollo del capital y una prisión que inhibe un mayor progreso de la acumulación. (Harvey, 2007a:265).

Como indiqué al inicio de este apartado, en el análisis del proceso de urbanización no se debe tener en cuenta únicamente al objeto inmobiliario en sí, sino también al suelo sobre el que está anclado, entonces el suelo en mejores condiciones de localización, es aquel donde se realizará la “destrucción creativa” del espacio, suelo urbano que es el receptáculo de la actividad práctica del trabajo y sobre el cual se desarrollará un nuevo elemento infraestructural innovador que permita, agilice y potencie un proceso circulatorio de capital más eficiente.

Esto es lo que ocurre con los procesos de reciclamiento de antiguas zonas fabriles o de distribución, que en un principio se localizaron en las periferias urbanas, pero con la expansión periférica y metropolitana de las urbes, se encuentran ahora en una localización pericentral, donde si bien en las instalaciones industriales el capital circulante puede circular más eficientemente a través de un capital fijo innovador, el suelo sobre el cual se asientan, otorga la posibilidad de producir un nuevo inmueble del cual se pueden extraer mayores ganancias, por ejemplo, con el desarrollo de un centro comercial en un área de usos mixtos, en el cual por constituir centralidad y tener mercados casi cautivos (por las áreas habitacionales), el capital comercial rota más rápido, siendo este espacio más apreciado y codiciado por su capacidad de acelerar la rotación del capital comercial que lo constituye, condición del cual, los desarrolladores inmobiliarios pueden obtener mayores ganancias, aumentando el precio del inmueble.

Como expliqué antes, el proceso de “destrucción creativa” ocurre en primer momento en las fábricas, campos y talleres, con la innovación de la estructura técnico-productiva de los procesos de trabajo, sustituyendo el capital fijo por uno más eficiente que aumente la productividad del trabajo y acelere la rotación del capital circulante, modificando la organización del trabajo y especializando este cada vez más y más, etc. y en un segundo momento, este mismo proceso de “destrucción creativa” como “solución” o

“desplazamiento espacio-temporal del capital, sucede con la modificación del ambiente construido”.

Pero la mejora e innovación infraestructural solamente se logra a través de la destrucción del trabajo muerto anclado al espacio y su reemplazo por otro nuevo, desarrollándose una destrucción que produce un nuevo “*Spatial Fix*”(Harvey, 2004 y 2007a), acción que además de permitir reducir el tiempo de circulación (y por ende de rotación) del capital sobre el espacio, ella misma constituye una actividad productiva, es decir que el capital circula y se valoriza a través de producir y reestructurar el propio espacio urbano, donde el suelo urbano es aquel elemento que se recicla para permitir un ciclo más productivo y rentable de valorización en la producción inmobiliaria.

Entonces daré una definición de lo que entiendo en esta tesis sobre producción del espacio como “destrucción creativa”, que es la demolición del ambiente construido y la producción en la misma porción de suelo urbano de un nuevo arreglo espacial que permita un ciclo de valorización de más largo plazo, proceso que se desarrolla en tres dimensiones:

a) La planificación y regulación política sobre los espacios; que constituye la reformulación o creación de políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana que regulen, coordinen y permitan la destrucción del antiguo ambiente construido y la producción de nuevos elementos infraestructurales.

b) El proceso de valorización del espacio con la producción de desarrollos inmobiliarios; que para realizar las nuevas edificaciones, es necesaria la demolición de la antigua base material o infraestructural sobre la que se desarrolló el proceso de valorización, circulación y reproducción de capital, cuya finalidad, es la producción en la misma porción de suelo urbano, de un nuevo ambiente construido que posibilite un nuevo ciclo de reproducción, circulación y acumulación de capital más rentable, y de más largo plazo.

c) La dimensión del espacio vivido, o el habitar en las zonas de reestructuración urbana; que resulta de las dimensiones antes propuestas y corresponden a las formas de vivir, habitar y consumir por parte de los sujetos, del espacio urbano reestructurado.

Dimensiones que analíticamente pueden ser escindidas para su estudio particular, pero en la realidad se conforman en un proceso totalizador, cuya finalidad no es otra más que fomentar un nuevo ciclo de valorización y circulación de capital más rentable.

Como afirmé anteriormente, el proceso de producción del espacio como “destrucción creativa”, no se realiza como un continuo en la geografía de la ciudad, se desarrolla de manera diferencial, conformándose desarrollos geográficos desiguales en la urbe pero articulados como totalidad. Christian Topalov nos explica, cómo es que se da la selección espacial en el conglomerado urbano para realizar inversiones y renovar el ambiente construido:

El capital sólo invertirá donde ya se dan condiciones de rentabilidad. No invertirá en otra parte. Lo que va a bloquear el desarrollo en las zonas que no lo están. A raíz de esto se produce una desigualdad en el desarrollo espacial de las infraestructuras: es un círculo vicioso de la hiperconcentración en las megalópolis y del desierto económico en otras partes. (Topalov, 1979:28-29)

Es decir que la modificación del ambiente construido se dará en aquellas áreas cuya localización y condiciones<sup>30</sup> favorables para la valorización, hagan rentable esa producción del espacio como “destrucción creativa”<sup>31</sup>.

En este punto es necesario acotar el desarrollo teórico con la verificación empírica, ya que en las condiciones de desarrollo urbano contemporáneas de las grandes ciudades y metrópolis<sup>32</sup> en proceso de mundialización, las inversiones inmobiliarias rentables, también se logran mediante el cambio e intensificación en los usos de suelo de áreas bien localizadas y equipadas, pero desvalorizadas (y por ende con bajos precios de suelo). Tales como barrios populares deteriorados o antiguos parques industriales en desuso, reinversión de capital en espacios desvalorizados y deteriorados que han recibido distintos nombres como renovación, reciclamiento, revitalización urbana, etc.

Así, en las ciudades latinoamericanas, los montos de renta y su incremento que se obtienen por la “destrucción creativa” del espacio, no sólo se logran modificando los usos de suelo (por ejemplo, de vivienda de baja densidad y antiguos industriales a usos comerciales, de oficinas, mixtos etc.), en esta región, el diferencial de renta obtenido por los desarrolladores inmobiliarios en espacios deteriorados, se realiza principalmente por la intensificación y cambio en los usos de suelo<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Por ejemplo, una administración “empresarialista” de los gobiernos municipales o locales, ventajas de localización por cercanía o menor tiempo de traslado de mercancías; en la producción de vivienda: mejores elementos infraestructurales, de equipamiento urbano y localización que puedan ser capitalizados en la forma de renta diferencial, etc.

<sup>31</sup> Pero no todas las ocasiones ocurre esto, ya que a través de instrumentos de planificación como los planes parciales, se puede restringir o impedir que se desarrolle la “destrucción creativa”, del espacio, ya sea esto porque los habitantes del espacio urbano que comprende el plan parcial, hayan cabildeado, presionado o acordado con sus autoridades locales que se evite la modificación o intensificación de los usos del suelo; procesos que confrontan directamente a desarrolladores inmobiliarios con los habitantes, mostrándonos también el carácter político del proceso de urbanización.

<sup>32</sup> Por ejemplo, la fragmentación de los procesos productivos y la relocalización industrial en la periferia inmediata o extendida de los conglomerados urbanos, el desuso de antiguas plantas industriales en espacios pericentrales del conglomerado metropolitano, etc.

<sup>33</sup> No así en espacios con normativas sobre patrimonialización, en las cuales es necesario mantener las condiciones urbano-arquitectónicas “originarias”, en esos espacios se desarrolla un cambio de usos habitacionales a comerciales, por ejemplo, constituyendo a estas zonas como propicias para el turismo y donde el capital comercial rota más rápido por la extensa población flotante de visitantes.

Donde la brecha de renta se maximiza a través, sí de la desvalorización y deterioro de los espacios urbanos, pero principalmente se maximizan los niveles de renta por medio del aumento de los coeficientes de ocupación del espacio e incremento de los coeficientes de utilización del espacio, es decir, aumentando la edificabilidad, intensidad y tipo de uso de suelo en las zonas o lotes definidos como propicios para ello en los instrumentos de planificación urbana, como lo son los planes y programas de desarrollo urbano.

En estos procesos, los agentes económicos capitalistas compran a bajos precios suelo urbano bien localizado y equipado, el cual tras ser valorizado, es ingresado nuevamente a los circuitos mercantiles, áreas urbanas en las que es necesario (para que el capital se espacialice y las valore), modificar las normativas e instrumentos de planificación urbana, ya que transformando la regulación sobre los usos e intensidades de uso del suelo, se legitima y regula la maximización de las renta que pueden obtener los capitales inmobiliarios, diferencial de ganancia en la forma de renta urbana, que inicialmente Neil Smith (2012) y posteriormente Ernesto López-Morales (2012), han denominado como “Rent Gap” o “Brecha de Renta”, la cual se muestra en la gráfica 434.

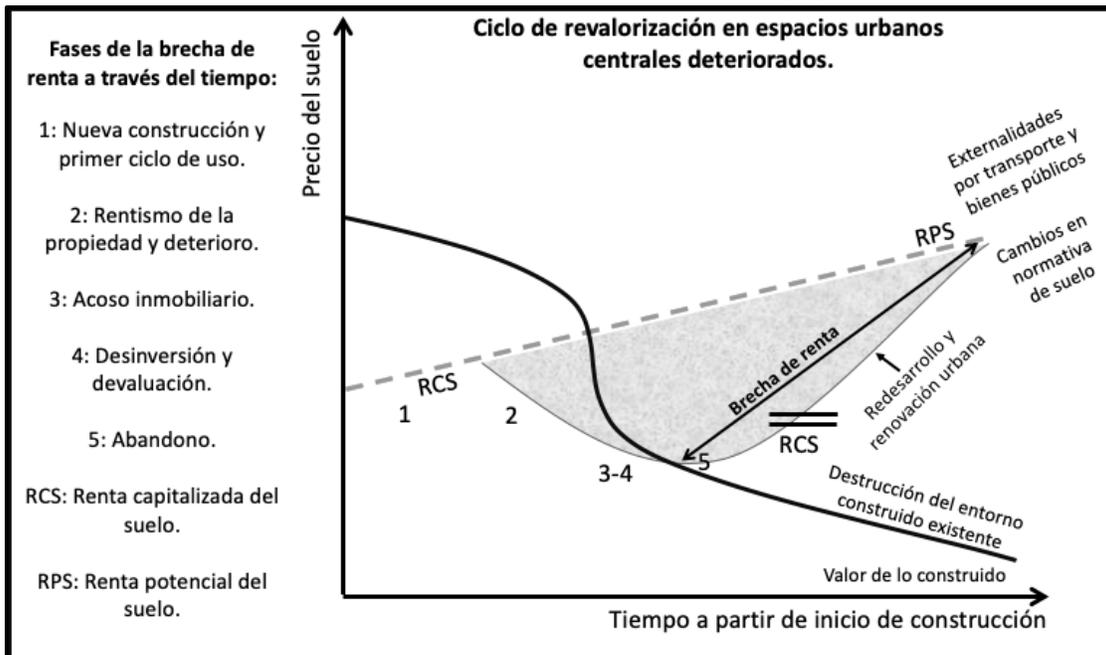
Entonces, en la producción del espacio como “destrucción creativa” existen dos procesos imbricados que dan forma al desarrollo geográfico desigual de la ciudad, por un lado el uso del ambiente construido paulatinamente lo desvaloriza en su consumo productivo y reproductivo, y por otro, se realiza una inversión de capital (cristalizando y fijando el trabajo al suelo urbano)<sup>35</sup> en las zonas desvalorizadas que permiten obtener un mayor nivel de rentas, de esta forma mientras que en su consumo productivo el ambiente construido y el suelo urbano aseguren una alta rentabilidad de las actividades productivas y reproductivas, es eficaz en su finalidad, pero conforme se hace necesario acelerar la circulación y rotación del capital a través del espacio, este se tiene que modificar, renovar y destruir creativamente.

---

<sup>34</sup> Aquí es necesario indicar que si bien ambos autores nos hablan de la brecha de renta o “rent gap” en sus trabajos, la forma de materializar este excedente de capital se logra en los contextos estudiados por ambos académicos de forma diferencial; para los ejemplos analizados por Smith (2012) en países del norte global, la brecha de renta se obtiene a partir de la desvalorización de zonas habitacionales y su posterior valorización, modificando a penas los usos de suelo anteriores con usos mixtos y comerciales; para el caso de los espacio peri-centrales del Santiago de Chile estudiados por López-Morales (2012), la estrategia empleada para el aumento de la brecha de renta, consiste sí en la desvalorización de barrios y zonas deterioradas, pero donde la modificación en los usos de suelo, primordialmente en los coeficientes de ocupación y utilización del suelo, como el aumento de la densidad habitacional, son los medios por los cuales se amplía esa brecha de renta, estrategia de verticalización que intensifica los usos del suelo y aumenta la densidad habitacional, que es replicada en las metrópolis de América Latina, resultado esto de las estrategias empresarialistas de los gobiernos locales, así como de la baja capacidad de pago por suelo urbano y vivienda por parte de la demanda.

<sup>35</sup> Con esta fijación al suelo, se “aprisiona el valor, en un valor de uso específico” (Marx citado en Harvey, 2007a: 265), restringiendo las actividades sobre este espacio a un tipo de uso, tiempo y forma de valorizar, donde paulatinamente al consumirse este trabajo anclado al espacio, transfiere su valor a las mercancías, desvalorizándose progresivamente el primero frente a la valorización de las segundas.

Gráfica 4. Ciclo de revalorización de espacios urbanos centrales deteriorados y formación de brecha de renta (o rent gap).



Fuente: Elaboración propia a partir de López-Morales (2012).

Veamos ahora como explica Neil Smith el ciclo de desvalorización-revalorización del ambiente construido:

el capital invertido en el entorno construido es inmovilizado de un específico modo material durante un largo periodo. La valorización del capital en el entorno construido –su inversión en búsqueda de plusvalía o ganancia- se encuentra necesariamente ligada a la desvalorización. Durante el periodo de uso a través de su inmovilización en el paisaje, el capital valorizado recobra su valor de forma paulatina. El capital invertido es desvalorizado a medida que él inversor recibe gradualmente ganancias de las inversiones realizadas. La estructura física debe permanecer en uso, y no puede ser demolida sin sufrir pérdida, hasta que el capital invertido haya recobrado su valor.[...] Además de crear barreras a la valorización del capital en el entorno construido, la constante desvalorización del capital crea, por lo tanto la posibilidad de sus opuestos, a saber, posibilidades a más largo plazo para una nueva fase de valorización a través de la inversión y esto es exactamente lo que ha ocurrido en las zonas urbanas deprimidas. (Smith, 2012:149-150).

El ciclo de desvalorización-revalorización del ambiente construido no hace referencia a la vida útil de los elementos infraestructurales, por el contrario a lo que hace referencia es a su vida “económicamente útil” (es decir que permita a los agentes económicos capitalistas competir en los mercados y obtener ganancias), este proceso se desarrolla a través del proceso de valorización, por lo que su finalidad es la búsqueda de mayores ganancias, como

expone Smith (2012)<sup>36</sup>, una vez devuelta la inversión realizada en el espacio a través de su uso productivo, este puede convertirse nuevamente en la posibilidad “*a más largo plazo para una nueva fase de valorización a través de la inversión*”.

A esta afirmación de Smith, puedo agregar que en ocasiones el capital no espera a que el ambiente construido se haya consumido, es decir que haya recorrido su vida económicamente útil, por el contrario, cuando los instrumentos de planificación urbana y el precio del suelo (al cual están fijadas las infraestructuras productivas y/o reproductivas), brinda la posibilidad de obtener mayores ganancias en la forma de rentas urbanas, puede darse un nuevo ciclo de valorización del espacio en la misma porción de suelo urbano.

Donde, puedo afirmar que la finalidad del proceso de “destrucción creativa” del espacio urbano, no sólo es agilizar la circulación y valorización del capital sobre el espacio, sino también la circulación y valorización del capital a través de producir el propio espacio urbano.

Pero como afirmé en el apartado inicial de este capítulo, la producción del espacio no solamente hace referencia al conjunto de elementos infraestructurales, el ambiente construido y el capital fijo anclado al suelo, sino es un proceso en el cual también se modifican las relaciones y prácticas sociales, transformando las percepciones y subjetividades que se han conformado en “*él lugar*”.

En esta “destrucción creativa” del espacio urbano, al modificar el ambiente construido, también se trastoca las prácticas, representaciones y relaciones sociales que se desarrollan en los espacios, proceso que no puede llevarse a cabo sino es a través de la mediación y regulación estatal, ya que al ser este último el representante de una comunidad política y autoridad suprema sobre esta, es aquel agente que mediante sus políticas, normativas e instrumentos de planificación, determina las reglas sobre el producir, gestionar y consumir el espacio urbano, y a las cuales los gobernados tendrán que supeditarse.

---

<sup>36</sup> Este proceso de desvalorización-revalorización y el aumento de la brecha de renta (rent gap), es el núcleo del análisis sobre el proceso de gentrificación que realiza el mismo autor (Smith, 2012), en el cual se interpreta que los gentrificadores no son las llamadas “clases creativas”, sino la propia oferta inmobiliaria, es decir que la gentrificación es un fenómeno que surge de las condiciones de reproducción del capital inmobiliario (así como financiero), y se articula a los patrones de consumo de los estratos sociales ascendentes.

## Capítulo 2. La ciudad neoliberal y su gobierno: patrón de reproducción de capital, planificación y gobernanza urbana.

### 2.1 Ciudad Neoliberal.

Si bien el neoliberalismo en el sentido ideológico hace referencia a un conjunto de doctrinas y presupuestos económicos donde se da preeminencia al mercado como la institución más racional de generación y asignación de la riqueza socialmente producida, este conjunto de doctrinas económicas surgieron como “*una respuesta [...] estratégica a dos fenómenos: la decreciente rentabilidad de las industrias de producción masiva y la crisis del Estado de Bienestar Keynesiano*” (Theodore, Peck y Brenner, 2009:2), procesos que se desarrollaron a lo largo de la década de 1960 y estallaron con la crisis internacional del petróleo en 1973.

Donde la crisis fiscal del Estado de bienestar y la caída de las tasas de acumulación, no sólo tuvieron como resultado una respuesta político-ideológica por parte de las clases dominantes como fue el neoliberalismo (Harvey, 2007b), por el contrario, en un nivel más profundo de la estructura social se verificaron con esta crisis, transformaciones en el propio patrón de reproducción de capital, en el régimen de acumulación, las formas de regulación estatal y de socialización de la riqueza (Jessop, 1999), transitando de un patrón de reproducción de capital Fordista-Keynesiano, a uno de acumulación “Flexible” o “Post-Fordista” con el desarrollo del Estado nacional de competencia<sup>37</sup> (Hirsch, 2001), donde este se implantó mundialmente gracias a la aceptación de la doctrina neoliberal y la implementación de sus postulados como políticas nacionales.

En esta vorágine, puedo decir parafraseando a Theodore, Peck y Brenner (2009), que los espacios urbanos, se han convertido en las arenas estratégicas donde el proyecto neoliberal se territorializa, confronta e “hibridiza” con otras formas de regulación, pero

---

<sup>37</sup> El concepto de “Estado Nacional de Competencia” (Hirsch, 2001), hace alusión a las transformaciones ocurridas en las décadas de 1970 y 1980, sobre el anterior Estado de bienestar Keynesiano o en la interpretación de Hirsch: “Estado de seguridad”, donde algunos de tales cambios fueron una nueva relación entre el Estado y el Capital, en el cual, el primero establece nuevas y mejores condiciones para el proceso de valorización en su territorio, compitiendo con otros Estados nacionales por los capitales internacionales en movimiento, “*donde este desarrollo de las condiciones de competencia internacional, está ligado no sólo a los factores de costos de producción, es decir mano de obra, baja renta inmobiliaria, materias primas baratas, etc. sino cada vez más, de la posibilidad de lograr altos avances en la productividad, esto mediante condiciones que las empresas solas no lograrían desarrollar, como sistemas y redes de transporte y comunicación, fuerza de trabajo altamente especializada, recursos técnicos y científicos, escalas de valores y pautas de conducta, estabilidad política, medidas de apoyo administrativas y subvenciones de impuestos*” (Hirsch, 2001:120), de esta manera, ahora los Estados nacionales brindan un conjunto de condiciones de competencia internacional que las empresas aprovechan favorablemente para la valorización de sus capitales en tales espacios, donde la “*especialización socio-económica de los espacios se convierte en factor esencial de la competencia por el posicionamiento internacional [de los Estados]*” (Hirsch, 2001:143).

manteniéndose como hegemónico en algunas de las cadenas de valorización más rentables, implementación de los postulados neoliberales a través de la política urbana, en el cual las administraciones de la ciudad, tratan de brindar (compitiendo con otras ciudades globales o dentro de la misma formación social), mejores condiciones para el proceso de reproducción del capital en sus espacios.

A saber, con la implementación de incentivos fiscales y exenciones tributarias a las empresas, la promoción de mecanismos de cogobierno, coproducción y cogestión de los espacios urbanos como los son las asociaciones público-privadas (APP), el desarrollo de formas de gobernanza entre el sector privado, la sociedad civil y el Estado (para el caso de la Ciudad de México con los Sistemas de Actuación por Cooperación), la privatización de servicios públicos municipales o la introducción de lógicas competitivas en estos, subvenciones fiscales y apoyos administrativos a las empresas, la implantación de modalidades de trabajo precario y la formación de fuerza de trabajo altamente calificada y polivalente del sector servicios para atraer empresas del sector terciario que brinden servicios intermedios y de alta especialización, desarrollen innovaciones e investigaciones científicas, instalen polos de desarrollo tecnológico o de servicios bancarios y financieros, comercio de alta especialización, etc.

En tanto a la ciudad como “maquina de crecimiento” (Logan y Molotch, 2007 y Rodgers, 2009), se ha desarrollado en esta transición del patrón de reproducción de capital, una reconfiguración del papel regulador del Estado, en atribuciones tanto en la producción de vivienda<sup>38</sup>, como en las normativas e instrumentos de planificación urbana, donde una de las estrategias desplegadas por los gobiernos locales ante la relocalización industrial (con el consecuente decrecimiento urbano) y para incentivar el crecimiento de la economías ciudadinas (atrayendo a los capitales internacionales en movimiento), ha sido la introducción de lógicas competitivas en la urbe, con la desregulación y abandono estatal en la producción y acceso a la vivienda, así como la liberalización de la intensidad de usos y tipos de usos del suelo en la ciudad consolidada.

Donde los agentes económicos capitalistas ahora son aquellos que renuevan y reestructuran el ambiente construido, y determinan los usos de suelo de la ciudad, a partir de una lógica

---

<sup>38</sup> Para México, el papel del ente estatal más importante en la promoción de la vivienda social, el INFONAVIT, se modificó a principios de la década de 1990, pasando de ser la institución encargada de materializar “*el derecho a la vivienda de los trabajadores*”, a un Organismo fiscal autónomo e hipotecaria social, en donde sus nuevas atribuciones se encuentran en el financiamiento (a través de créditos hipotecarios con altas tasas de interés y bajos montos de préstamo), a trabajadores para que accedan a la vivienda que el mercado produce, viviendas que en la mayoría de los casos, se localizan en las periferias extendidas de la metrópolis, con pésimas condiciones de accesibilidad, movilidad, acceso a empleos, escaso equipamiento de uso colectivo y malas condiciones habitacionales; fallida política habitacional en tanto al cumplimiento del derecho a la vivienda, que ha desembocado también en el abandono por parte de la población de sus antiguos hogares y el despojo por parte del mismo INFONAVIT (cuando los trabajadores no pueden continuar pagando el crédito hipotecario), de tales espacios habitacionales.

que interpreta que el mejor uso del suelo, es aquel que reditúa mayores niveles de ganancia; así, en los últimos treinta años, el papel del Estado en el gobierno de la ciudad, ha transitado de la planificación urbana normativa, a lo que académicos han nombrado con diversas nomenclaturas como: “Entrepreneurial urbanism” (Harvey, 1989b), “Ciudad empresarial” (Jessop, 1990), “Urbanismo neoliberal” (Theodore, Peck y Brenner, 2009), o “Gobernanza neoliberal” (De Mattos, 2014 y 2015), polisemia teórica que hace referencia a un proceso común que se verifica en las ciudades en proceso de mundialización, y al cual, las ciudades latinoamericanas y del sur global no han estado ajenas, donde el papel del Estado ahora es el de ser el encargado de dotar condiciones jurídicas, normativas y financieras necesarias para coordinar el desarrollo urbano junto a los agentes económicos capitalistas en beneficio de estos últimos.

## 2.2 Patrón de acumulación de capital: del Fordismo al Post-Fordismo.

Para evidenciar las profundas transformaciones del patrón de reproducción de capital, es decir en el régimen de acumulación, las formas de regulación política de los procesos de valorización y del espacio construido, así como de la socialización de la riqueza, que fueron fomentadas por las crisis de sobre-acumulación de la década de 1970 y del Estado de Bienestar Keynesiano, veamos las diferencias entre ambos tipos de patrones de reproducción de capital, primero recurriré al sociólogo Jaime Osorio quien nos dice sobre esta categoría:

El concepto de patrón de reproducción de capital, apunta a dar cuenta de las formas cómo el capital se reproduce en periodos históricos específicos y en espacios económico-geográficos y sociales determinados, sean regiones o formaciones económico sociales. En este sentido la categoría permite establecer mediaciones entre los niveles más generales de análisis y niveles menos abstractos o históricos concretos. De esta forma se alimentan los aportes interpretativos, conceptuales y metodológicos presentes en los niveles más abstractos, pero que reclaman de categorías y metodologías que les son propias. (Osorio, 2009:4).

Es decir que esta categoría emanada de conceptualización teórica de la crítica de la economía política, nos ayuda a establecer o determinar las condiciones específicas del proceso valorización y las formas de regulación política que éste necesita para realizarse en un tiempo-espacio determinado o formación social, donde la misma categoría se establece como un punto intermedio entre los conceptos más abstractos, como modo de producción, y aquellos concretos.

Para comenzar, abordaré al patrón de reproducción de capital Fordista-Keynesiano; siguiendo a Jessop (1999) este patrón de reproducción de capital, en el nivel de los procesos de trabajo: “*Se designa la configuración particular de la división técnica y social del trabajo característica de grandes series de bienes estandarizados*” (Jessop, 1999:20),

donde la producción de mercancías se encadenaba en series lineales de producción, es decir que a través de clúster industriales se articulaba la producción en serie y de escala, donde además en términos gerenciales y administrativos -en un plano ideal-, una misma empresa comandaba la cadena productiva en su conjunto, desde la producción de materias primas hasta la comercialización, agilizando así los procesos de acumulación.

La segunda característica de este patrón de reproducción está en el régimen de acumulación propiamente dicho, donde:

El círculo virtuoso del fordismo involucra un aumento de la productividad basada en las economías de escala de la producción en serie, aumento de los ingresos ligados a la productividad, una demanda masiva creciente debido al aumento de salarios, beneficios crecientes basados en la plena utilización de la capacidad técnica mejoradas de la producción en serie y un aumento ulterior de la productividad (Jessop, 1999:21).

En esta característica del patrón de reproducción de capital Fordista, es que se articula su forma de producción-acumulación, con el Estado de bienestar Keynesiano, es decir de socialización de la riqueza, ya que el pleno consumo y su incremento gradual por parte de la fuerza de trabajo en el espacio nacional, era una necesidad para la reproducción del capital, ya que al producir por economías de escala (donde el incremento de la producción reduce los propios costos de producción por unidad), era necesario el aumento constante y lineal del consumo en los mercados internos o nacionales, por lo tanto era necesario mantener los salarios ligados a la productividad.

En tanto a la dimensión de la organización espacial que se desarrolló y posibilitó la producción y circulación de capital:

El fordismo implica el crecimiento de regiones industriales nodales que comprenden grandes áreas metropolitanas rodeadas por redes de ciudades industriales pequeñas. Estas regiones fueron dominadas por las empresas Fordistas líderes y sus proveedores, mediante la extracción de materias primas, la migración de trabajo extranjero, a una escala creciente del resto del mundo, y la producción de bienes masivos para los mercados extranjeros. (Jessop, 1999:27).

Es decir que en un término ideal, la forma espacial que adquiriría la jerarquización urbana y metropolitana era aquella propuesta por autores como Von Thunnen o W. Christaller y más tarde desarrollada y complejizada por W. Alonso y Garrocho C. (2013) es decir el patrón concéntrico de jerarquización y estructura espacial, donde la localización productiva y consuntiva se encontraba en virtud de la magnitud e importancia de los flujos de mercancías y capital de las economías de aglomeración, el alcance y el umbral de los agentes económicos, además de la capacidad de pago por suelo urbano por parte de la demanda, para desarrollar sus proceso de valorización o consumo.

Otra de las características de este patrón de reproducción en los países desarrollados, era las bajas tasas de desempleo, ya que además del despliegue estatal en la seguridad social y el aseguramiento de la reproducción de su población, la dinámica productiva requería que existiera una demanda gradualmente ascendente de bienes y servicios en el mercado interno, logrando esto con salarios ligados a la productividad; a diferencia de los países periféricos donde las condiciones del subdesarrollo técnico-productivo limitaban el pleno empleo, conformando de este modo una gran masa poblacional excedente (para el capital), que constituía un Ejército industrial de reserva, población que encontró en la actividad económica “informal” sus principales formas de subsistencia y en tanto el acceso al suelo y la vivienda, fue únicamente a través de los múltiples procesos de urbanización popular que se pudo satisfacer esta demanda.

Hasta ahora mostré muy sucintamente al patrón de reproducción de capital Fordista-Keynesiano pero es necesario pasar a una somera revisión del patrón que le sucedió, es decir el patrón de acumulación “Flexible” o “Post-Fordista”, cuyo desarrollo e implementación internacional no hubiera sido posible, si no hubiera emergido una respuesta político-ideológica de las clases dominantes ante la crisis económica de la década de 1970, como lo es el neoliberalismo.

Doctrina que propugna como necesario, para fomentar el desarrollo económico y la asignación competitiva de la riqueza (es decir a través del mercado), de una reestructuración del papel del Estado en la economía, es decir la liberalización de las actividades productivas en diferentes ramas económicas y escalas geográficas, modificándose de esta manera las formas de regulación política del proceso de valorización, que el anterior patrón de acumulación Fordista-Keynesiano mantenía.

En el nivel de la producción este patrón de reproducción de capital, está determinado por las condiciones flexibles de la producción creciente basada en el intercambio internacional, flexible tanto en la contratación de la fuerza de trabajo calificada y polivalente del sector servicios, como en la movilidad y espacialización de los capitales, por ejemplo: la localización o relocalización industrial y productiva<sup>39</sup>; condiciones que fueron posibilidades por: el desarrollo de redes de comunicación e información a través de las cuales se realiza y coordina la circulación y producción de las mercancías, los tratados comerciales bilaterales y multilaterales, así como la imposición en algunos casos por parte de organismos internacionales, de la apertura de fronteras a la circulación de mercancías y flujos de capital.

En términos ideales un régimen de acumulación flexible o Post-Fordista nacional:

---

<sup>39</sup> Esto para que los procesos productivos, se realicen en los espacios que puedan asegurar mayores ganancias, como es el caso de las plantas automotrices en países periféricos, que mantienen altos niveles de composición orgánica de capital (como en sus países matrices) pero ahorran en capital variable, por el menor costo de la fuerza de trabajo calificada y polivalente en los países donde se encuentran sus filiales.

Se basaría en la producción flexible en una productividad creciente basada en las economías de alcance; el aumento de ingreso de los trabajadores calificados y polivalentes y de la clase de servicios; en una demanda creciente de bienes y servicios diferenciados, favorecida por el creciente elemento discrecional de estos ingresos; en los crecientes beneficios provenientes de rentas tecnológicas, en la plena utilización de la capacidad en la inversión de equipos y técnicas de producción más flexibles, y en nuevos conjuntos de productos; así como en un impulso adicional de las economías de alcance. (Jessop, 1999:44).

En tanto al régimen de acumulación, la característica del patrón de reproducción Flexible está en que los niveles salariales de la fuerza de trabajo, son ligados a la capacidad productiva de los trabajadores del sector servicios con polivalentes capacidades, estableciendo una disociación más intensa de la capacidad de consumo de la población de diferentes sectores económicos y espacios, donde para la reproducción de capital nacional no es ya necesario el incremento conjunto de la demanda interna, ya que la realización de las mercancía se puede sostener a partir de consumo de los estratos poblacionales ascendentes y del intercambio internacional.

Esta misma disociación entre esfera productiva y consuntiva se presenta en términos territoriales y del ambiente construido en las ciudades en proceso de mundialización, ya que con la financiarización del desarrollo urbano, a través de instrumentos como la “titulización”, “apalancamiento” o “securitización” de bienes inmobiliarios (De Mattos, 2015), no se requiere para su producción y realización mercantil, sólo de la demanda efectiva endógena por vivienda, oficinas, centros de distribución y consumo, etc. por el contrario, la circulación como activo financiero de los bienes inmuebles, permite realizarlos como objeto mercantil más allá de la escala de la urbe o del espacio nacional, Carlos de Mattos citando a Hackworth (2007) afirma lo siguiente sobre esta escisión entre las esferas de la producción y realización en el mercado local de los bienes inmuebles.

En la afirmación de esta tendencia fue determinante el hecho de que bajo la liberalización y el “paternariado” público-privado, el capital financiero dispuso de mucho mayor autonomía para escoger su destino sectorial y territorial. Como consecuencia de esta mayor autonomía, resulta pertinente y generalizable la afirmación de que los bienes inmuebles han llegado a ser casi autónomos por cuanto ciudades y el capital ha pasado a ser crecientemente dependientes de ellos, independientemente del resto de la economía regional. De esta manera, podría decirse que la inversión inmobiliaria es la que comanda la urbanización neoliberal a escala local. (De Mattos, 2014:19).

Otra de las características de este modo de reproducción de capital y que se articula con la ideología y prácticas político-económicas del neoliberalismo, es que su implantación se presentó discursivamente como un medio para revertir los efectos de la crisis económica y fiscal de la década de 1970, donde la aplicación de las doctrinas neoliberales a través de “tratamientos de shock”, se implementaron como políticas que dinamizarían las economías

nacionales, donde ahora se asignaría de forma “competitiva” y “racional” la riqueza a través del mercado.

En términos de la regulación estatal al proceso de valorización, el patrón de reproducción “Flexible” o Post-fordista requirió una liberalización económica por parte del Estado y la reconfiguración de su papel de director de la economía, por uno de facilitador y coordinador de las actividades productivas.

Donde algunas de las condiciones, que los Estados nacionales o gobiernos locales buscan dar a las empresas para que se espacialicen y dinamicen las economías en los nuevos espacios competitivos, son la formación de mano de obra calificada y polivalente, nuevos acuerdos capital-trabajo que permitan la precarización laboral (como lo es la práctica del “outsourcing”), exenciones y/o fomentos fiscales, implantación de políticas ambientales permisivas, así como el desarrollo de infraestructura en comunicaciones, que reduzcan el costo y tiempo de circulación de las mercancías y disminuyan el tiempo de rotación del capital, etc.

Hacia la misma dirección apunta Carlos de Mattos, respecto a las nuevas atribuciones del Estado, especialmente de los gobiernos locales que desplegaron estrategias empresarialistas (*entrepreneurial*) de gobernanza urbana, veamos como lo expone este autor:

Las administraciones públicas territoriales han tendido a aceptar que el medio idóneo para atraerlos [a los capitales internacionales en movimiento], es mejorar las condiciones para la valorización del capital en su respectivo ámbito jurisdiccional (nacional, regional, local, etc.). En otras palabras para poder mantener o aumentar sus niveles de acumulación y crecimiento, la gobernanza empresarialista neoliberal recurre a la aplicación de estrategias orientadas a mejorar la atractividad/competitividad de cada lugar frente a los capitales en movimiento. (De Mattos, 2014:14).

Pero de la misma forma que se diseñan, instrumentan y gestionan políticas económicas que fomentan la reproducción de capital y agilizan el ciclo de rotación de capital por una circulación más rápida y flexible de las mercancías, en tanto al nivel de la socialización, el neoliberalismo en su lucha contra el anterior Estado de bienestar Keynesiano, ha propugnado por la sustitución de lógicas redistributivas-compensatorias (como los salarios indirectos, la seguridad social, la educación, la redistribución a través de políticas fiscales, la producción o promoción estatal de vivienda social, etc.), por lógicas de competitivas en la distribución de la riqueza (Theodore N., Peck J. y Brenner N., 2009).

Donde la población deja de estar “protegida” por el Estado de bienestar y se encuentra ahora sujeta a las fuerzas del mercado, institución que ahora es quien determina competitivamente la asignación de la riqueza socialmente generada, y en tanto al acceso a la base material que sustenta la reproducción de la vida, con el impedimento o restricción por sus altos precios al espacio urbano central y la vivienda, restringiendo el acceso a estos

bienes a la población con menor capacidad adquisitiva e impedimento para acceder a créditos<sup>40</sup>.

Con lo antes visto, puedo decir que algunas de las transformaciones derivadas del cambio en el patrón de reproducción de capital son:

1) La desregulación o liberalización económica en diversos sectores productivos, o al menos en las cadenas de valorización más rentables; 2) formación de fuerza de trabajo calificada y con polivalentes funciones, contratada con nuevos acuerdos capital-trabajo flexibles que potencien la atracción de empresas; 3) la privatización o introducción de lógicas competitivas en la gestión y dotación de servicios; 4) abandono o reducción del papel del Estado en la reproducción de la población a través de salarios indirectos, por ejemplo, el abandono en la promoción de vivienda social.

Hasta aquí presente sucintamente las diferencias entre ambos patrones de reproducción de capital, pero regresaré al neoliberalismo, donde si bien el desarrollo e implementación de políticas de reestructuración y liberalización económica, así como de disciplina fiscal y adelgazamiento del Estado y su gasto social, en muchos casos se desarrollaron como imposiciones directas de los organismos económicos internacionales como el FMI, el BM o la OMC, en particular a lo largo de las décadas de 1980 y 1990, su implementación no se realizó como un continuo en cada formación social.

Por el contrario, fueron desarrollos desiguales que articularon múltiples intereses, y en ocasiones fueron frenados parcialmente por la movilización de la sociedad civil antagónica o no hegemónica, por lo que el proceso de implantación de las políticas neoliberales o “neoliberalización” a través del aparato de Estado, constituye: *“un patrón prevaleciente de reestructuración regulatoria, que está tomando cuerpo a lo largo de un escenario institucional irregular y en el contexto de procesos político-económicos que evolucionan”* (Theodore, Peck, y Brenner, 2009:3).

Es decir, que la “neoliberalización” es un proceso en constante mutación e interacción entre los intereses de los agentes económicos internacionales, los grupos políticos y administradores estatales, la sociedad civil no hegemónica y los intereses de las clases dominantes endógenas, ya sean nacionales o ciudadinas.

---

<sup>40</sup> En la Ciudad de México a pesar de ser una realidad el acceso a la “vivienda económica”, por parte de un segmento de población con reducido nivel de ingreso pero con acceso a crédito, en los espacios centrales del conglomerado metropolitano, el acceso a la vivienda resulta cada vez más difícil para los segmentos con ingresos bajos (aún aquellos que tienen acceso a crédito), esto por la renuncia del Estado tanto en el nivel Federal como Estatal a la promoción y producción de vivienda social, donde la producción de nueva vivienda es realizada por el capital inmobiliario, que selecciona tanto los espacios que le posibilitarán extraer mayores niveles de ganancia en la forma de renta, como los segmentos de la demanda que pagaran los altos montos dinerarios por este bien, es decir que sí existe en la Ciudad de México una producción de bienes inmuebles destinados a la reproducción, pero estos son destinados desde su producción, a los segmentos poblacionales con mayores ingresos.

Por lo que el proyecto neoliberal no debe ser entendido como uno (por ejemplo, el decálogo del consenso de Washington), sino como un proceso con desiguales formas de implementación, instrumentación y desarrollo en cada formación social y escala geográfica.

Pero, ¿qué es lo que sucede específicamente con el proyecto neoliberal y el proceso de valorización que se desarrolla a través de producir espacio urbano? ¿Se implementa este proyecto sólo en las reformas estructurales y en los procesos productivos? o ¿adquiere en el ambiente construido (es decir de la dimensión infraestructural que hace posible la producción y la reproducción social), un aspecto central en este proceso?, veamos esto a continuación.

Theodore, Peck y Brenner afirman que:

En los últimos quince años, ha tenido lugar una marcada reconstitución de las estrategias neoliberales, también a escala urbana. Por una parte, el imperativo neoliberal básico de movilizar el espacio económico como arena para el crecimiento capitalista, para la conversión de bienes y servicios en mercancías y para implantar la disciplina de mercado, se ha mantenido como el proyecto político dominante de los gobiernos municipales. (Theodore, Peck y Brenner, 2009:10).

Entonces, los espacios urbanos y la ciudad en la actualidad se han conformado como arenas estratégicas para la implementación de la reestructuración económica neoliberal, en tanto a la producción con los procesos de terciarización y promoción inmobiliaria, se desarrolla una transformación de las funciones de la antigua ciudad Fordista, donde esta deja de ser el espacio preferencial de producción clusterizada de las mercancías, y se convierte en una administradora o gestora del proceso de valorización y circulación de capital (con la terciarización de las economías), además de espacio preferencial del consumo masivo.

Donde el desarrollo de proyectos inmobiliarios de renovación urbana y redensificación se convierten en una de las formas de espacialización del capital circulante para valorizarse y dinamizar la economías ciudadinas; y en tanto el ámbito del consumo, es decir del consumo colectivo del espacio urbano, se deja a merced de las fuerzas del mercado el desarrollo urbano, la gestión y administración de servicios públicos<sup>41</sup>, así como la producción y

---

<sup>41</sup> En Ciudad de México, si bien no se han desarrollado políticas enfocadas a que el mercado sea la institución que determine y brinde servicios públicos tales como el alumbrado público, recolección de basura, limpia y mantenimiento de calles y banquetas, infraestructura de transporte urbano masivo, como la seguridad pública, etc. sí se han introducido lógicas competitivas en la gestión y acceso de algunos servicios urbanos, dos ejemplos de ello lo pueden brindar la construcción de vías de circulación automotriz confinadas de alta velocidad, como lo es la red de autopistas urbanas que fue concesionada su producción y gestión en el periodo de gobierno de Marcelo Ebrard (2006-2012), por otro lado, un ejemplo más reciente (2016), es la propuesta de reforma a la “Ley de Aguas de la Ciudad de México”, en donde se planteó la descentralización del Sistema de aguas de la Ciudad de México (SACMEX), propuesta de reforma que le permitiría a este ente gubernamental, contratar empresas que realicen parte del proceso de distribución y saneamiento de agua potable en la ciudad; ejemplos que brindan la posibilidad de entender al neoliberalismo en los espacios urbanos, también como la inserción de lógicas de mercado a todas las esferas

acceso a bienes como la vivienda, servicios urbanos municipales y espacios de recreación, etc.

Proceso donde los usos e intensidades de uso del suelo son determinados por las actividades económicas que reditúan mayores ganancias y a los segmentos del mercado con suficiente capacidad para adquirirlos, donde los pobres de la ciudad tienen acceso a bienes reproductivos básicos como la vivienda, sólo en los espacios periféricos con la “*vivienda barata*”, en las colonias populares con el arrendamiento informal de precarias habitaciones o en los procesos de urbanización popular; mientras que las clases medias y altas habitan en espacios de auto segregación socio-espacial en condominios cerrados o desarrollos habitacionales de altura.

Entonces, puedo afirmar siguiendo a Brenner y Theodore (2005), que la neoliberalización o espacialización de las políticas neoliberales en los espacios urbanos y las ciudades, es un proceso, que se establece como: A) Una forma de gobernanza, en donde se da preeminencia al libre mercado como forma de socialización, distribución y acceso a la riqueza socialmente generada, donde el acceso y disfrute de bienes y servicios como la vivienda o espacios recreativos y de ocio, están determinados por esta condición; B) Una estrategia política y económica de selección espacial, en la cual sólo algunas porciones de la ciudad son escenario de inversiones de capital, guiada esta selección espacial por la elección de áreas que puedan brindarles mayores beneficios económicos a los desarrolladores inmobiliarios en la forma de rentas; y C) Una forma de discurso, representación e ideología, en donde se trata de imponer una interpretación donde los desarrollos urbanos fomentados por el capital, son conceptualizados como la mejor, y en algunos casos como la única forma de desarrollo urbano posible.

Pero no sólo se establece como un proceso con estas tres características enunciadas por Brenner y Theodore, sino al mismo tiempo, o mejor dicho como condición para su desarrollo e implementación, se lleva a cabo en la ciudad, un proceso de reestructuración de las políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana del antiguo urbanismo “gerencialista” (Manegeralism urbanism).

En los cuales, se reforman los marcos jurídicos, formas de reglamentación, regulación e instrumentos de planificación urbana desarrollados durante la etapa de auge del patrón de reproducción de capital Fordista-Keynesiano, y se promulgan otros más, que le aseguren certeza jurídica a las inversiones de capital y procesos de renovación urbana que el capital desarrolla, este proceso de reestructuración jurídico-institucional y también infraestructural

---

o ámbitos del mundo de la vida (principalmente en la provisión de servicios públicos por ser un mercado cautivo y necesaria su utilidad), por lo que estos ejemplos, nos explican que la espacialización del proyecto neoliberal en la ciudad, es proceso diferenciado y contradictorio, donde la producción de nuevas legislaciones acorde con las necesidades del nuevo patrón de reproducción de capital, es una necesidad del propio capital y la administración pública para aumentar la acumulación, y trasladar a los propios ciudadanos, el costo de los servicios urbanos básicos, es decir de su propia reproducción.

(en términos del ambiente construido), los mismos autores lo denominan como “destrucción creativa” (Theodore, Peck y Brenner, 2009).

Recuperado el concepto de los trabajos de Joseph Schumpeter (1996), con esta categoría los autores tratan de evidenciar que el proceso de neoliberalización específicamente en los espacios urbanos, no se podría desarrollar si no es a través de la mediación y regulación estatal, es decir que la espacialización de las políticas neoliberales que permitan y fomenten desarrollos inmobiliarios que renueven y reciclen áreas urbanas, es un proceso que toma forma a través del propio aparato de Estado.

Entendido el Estado no sólo como estructura administrativa y jurídica, sino también como relación social (Roux, 2005), donde el establecimiento de políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana que liberalicen el uso del suelo y sus intensidades, y desarrollen formas de cogobierno y coadministración del desarrollo urbano entre las administraciones públicas y los agentes económicos capitalistas, es la manera en que el Estado atrae y asegura jurídicamente al capital y sus procesos de reinversión. Por ello, explicaré ahora cómo es que el Estado en su nuevo papel de gestor del proceso productivo, regula políticamente el proceso por medio del cual el capital se valoriza “destruyendo creativamente” el espacio urbano.

### 2.3 Gobernando y regulando la ciudad neoliberal: de la planificación racional normativa a la gobernanza urbana.

Si bien la regulación sobre la ciudad y su ambiente construido, en el contexto del libre mercado e implementación de las políticas neoliberales, da preeminencia a la gobernanza urbana como la mejor forma de alcanzar las metas de competitividad, desarrollo urbano y posicionamiento internacionales de las ciudades en proceso de mundialización, esta forma de “*partenariado público-privado*” (De Mattos, 2014 y 2015), no ha sido la única manera en que se ha gobernado la ciudad y regulado el proceso de valorización que se desarrolla a través de producir el espacio urbano, por el contrario, la gobernanza urbana surgió como una respuesta ante las formas Estado-céntricas de regulación política sobre el espacio urbano que se desarrollaron durante el despliegue y consolidación del Estado de bienestar Keynesiano y el patrón de reproducción de capital Fordista.

Forma de regulación de la ciudad que Harvey (1989b) ha denominado como “*Manegeterialism urbanism*” o Urbanismo gerencialista<sup>42</sup>, en la cual, a través de la planificación influenciada por el urbanismo racionalista, se trataba de estructurar, definir y gobernar los espacios ciudadanos de forma vertical y Estado-céntrica, donde el poder político

---

<sup>42</sup> Traducción propia

era aquel que determinaba en mayor medida (con la zonificación y elaboración de planes de desarrollo urbano), el desarrollo inmobiliario, los usos del suelo y su intensidad, la localización de las actividades productivas y consuntivas, como la estructura de circulación y movilidad, tanto de capital como de fuerza de trabajo.

En otras palabras, mediante las políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana en el patrón de reproducción Fordista-Keynesiano, el Estado era el agente central y que mayor influencia ejerció sobre la forma que adquirieron en las ciudades, la estructura de los espacios urbanos y el ambiente construido entre las décadas de 1940 y 1970, donde además, el Estado aún mantenía responsabilidades en el otorgamiento de vivienda a la fuerza de trabajo, que en muchos casos se otorgaba como salario indirecto.

Décadas en las cuales las ideas y experiencias de la planificación racional normativa se trasladaron y aplicaron al ámbito urbano, en esta etapa:

Las ciudades y el urbanismo conocieron una verdadera revolución en relación a las ciudades y a las concepciones de la primera revolución urbana, logrando *in fine* un urbanismo fordo-keynesiano-corbusiano, expresión de una racionalidad simplificadora con su planificación urbana, sus zoneamientos monofuncionales, sus armaduras urbanas jerárquicas, adaptada a la producción y al consumo de masas y sus centros comerciales, plazas y sus circulaciones aceleradas, y de una concretización del Estado-providencia con sus equipamientos colectivos, sus servicios públicos, sus viviendas sociales. (Ascher 2001, citado en De Mattos, 2015:130).

En estos años, mediante el diseño y aplicación de instrumentos de la planificación racional normativa se trató de dotar a los espacios urbanos de una forma, función y estructura racionalizada que revirtiera problemáticas como la pauperización, conductas criminales, malas condiciones de habitabilidad, etc. en donde a través de tales instrumentos se organizaron los espacios ciudadanos en zonas monofuncionales de producción fabril, habitacional, de equipamientos, comercio, etc. conectándolas y estructurándolas por medio de vías generales de circulación y redes de movilidad urbana.

Forma de organizar racionalmente la ciudad<sup>43</sup> por parte de la planificación racional normativa, que para algunos académicos ignoraba “*sistemáticamente las condiciones estructurales de la realidad*” del desarrollo urbano en la cual era aplicada (De Mattos, 2015), condiciones estructurales de la urbanización capitalista que ya antes había definido citando a Christian Topalov, es decir donde al movimiento general de socialización de las fuerzas productivas que constituye la urbanización, se contraponen la apropiación y

---

<sup>43</sup> Esta experiencia planificadora la inscribo en una de las formas de conceptualización del espacio que se expusieron en el primer capítulo, es decir donde el espacio constituye una forma pura que es diseñada, donde lo social se sitúa como un punto de partida, el cual puede ser edificado, reificado y destruido a través de la acción consciente y lógica de la práctica de arquitectos, urbanistas y planificadores urbanos.

explotación privada del espacio urbano que promueve el capitalismo como forma de reproducción, específicamente el capital inmobiliario.

En tanto a la necesidad de dotar a la ciudad de una forma racional que resarciera las externalidades del desarrollo urbano capitalista, nos dice Fernández sobre el principal instrumento del urbanismo moderno, es decir el “plan regulador urbano”:

Su objetivo primordial era ordenar espacialmente el desarrollo urbano para evitar disfunciones e impactos ambientales. Aparte de orientar y delimitar el crecimiento espacial de la ciudad, estos primeros planes se caracterizaban por supeditar el interés particular de la propiedad privada a los intereses generales de la comunidad, a través del control de la intervención pública en el suelo urbano. Por consecuencia, el plan de urbanismo se constituyó en un poderoso instrumento de arbitraje social que mediaba entre los intereses privados conflictivos y las necesidades colectivas de la comunidad urbana, con lo cual ayudaba, por tanto, al gobierno de la ciudad. (Fernández, 2006:13-14).

Si bien el urbanismo racionalista consistió en un ejercicio bien intencionado por parte de arquitectos, urbanistas y planificadores, por dotarle a la ciudad de una forma, función y estructura lógica que evitara o resarciera algunas de las “externalidades” producidas por el caótico desarrollo urbano capitalista, se puede encontrar evidencia que esta misma planificación urbana Estado-céntrica se realizaba de forma procesal y relacional entre las administraciones gubernamentales y los agentes económicos capitalistas, tal es el caso de los estudios sobre el gobierno de la ciudad se realizaban bajo el enfoque de la teoría del régimen urbano (Jessop, Peck y Tickell, 1999, Logan y Molotch, 2007, y Pierre, 2014).

La cual, aunque es una teoría formulada a partir de la abstracción de elementos comunes del gobierno de las ciudades en EUA, esta teoría nos puede dar cuenta de cómo en un esquema Estado-céntrico, los agentes económicos capitalistas conforman con las instituciones estatales, alianzas estratégicas de clase para dinamizar a través del desarrollo inmobiliario las economías urbanas.

Donde el diseño, aprobación e instrumentación de políticas y normativas de planificación urbana, se realizaban en conjunto entre estos agentes, en el cual, el poder político tenía la preeminencia en las decisiones de localización, tipo e intensidad del desarrollo urbano, alianzas de clase que estaban encaminadas a transformar a la ciudad en “máquinas de crecimiento urbano” (Logan y Molotch, 2007 y Rodgers, 2009), es decir, donde el desarrollo inmobiliario intensivo y extensivo se convierte en una de las estrategias primordiales de las administraciones locales para dinamizar las economías ciudadanas.

Uno de los planteamientos iniciales de la teoría del régimen urbano, afirma que para realizar efectivamente el gobierno de la ciudad y su gestión (es decir la promoción del desarrollo económico con la atracción de fuentes de empleo, la dinamización del sector inmobiliario para renovar el ambiente construido y la infraestructura urbana, la efectiva

gestión de servicios urbanos, etc.), los gobiernos locales deben coaligarse de forma corporativa con agentes económicos y sociales lo suficientemente capaces y ricos en recursos, para dotarle a la ciudad, de los medios para que las administraciones puedan realizar plenamente sus atribuciones (Pierre, 2014), donde tales alianzas urbanas de clase no necesariamente están formalizadas “*de jure*”, sino se constituyen realmente, son acuerdos “informales” entre gobernantes y las élites económicas, Jessop, Peck y Tickell parafraseando a Stone, afirman que:

Lo que hace que la gobernabilidad (...) sea efectiva, no es la maquinaria formal del gobierno, sino la asociación informal entre el ayuntamiento y la élite de negocios. Esta asociación informal y la forma en que opera, constituyen El Régimen de la ciudad; son los medios a través de los cuales se toman las decisiones políticas importantes, (...) (Consecuentemente) los arreglos informales adquieren especial importancia en la política urbana. (Stone 1989, citado en Jessop, Peck y Tickell, 1999:4)<sup>44</sup>.

Lo que estos autores tratan de acentuar, es que las políticas y formas de regulación urbana que emergen de la coalición de clase, importan e inciden directamente en la forma en que se despliega el desarrollo urbano en una ciudad, es decir que las decisiones tomadas en conjunto, entre las élites y las instituciones estatales, dan forma o concretan el proceso por medio del cual, el capital se reproduce a través de producir el espacio urbano, donde este proceso de valorización es regulado y dirigido a través de las políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana específicos<sup>45</sup>.

Hacia esta misma dirección apuntan autores como Logan y Molotch (2007), los cuales entienden el diseño, aprobación y operación de los instrumentos y normativas de planificación que regularán la producción del espacio urbano (por ejemplo, planes de desarrollo urbano), como procesos políticos relacionales, en donde se decide a qué agentes, dónde y en qué intensidad se les permitirá realizar sus procesos productivos inmobiliarios, determinando de esta manera, la extracción y asignación de ganancias en la forma de rentas por la explotación del suelo urbano, de este modo lo explican estos autores:

---

<sup>44</sup> Traducción propia.

<sup>45</sup> Aunque la Teoría del régimen urbano enfatiza la correlación existente entre la dinámica económica urbana y las decisiones de las coaliciones corporativas en la ciudad, esta encuentra limitaciones como “teoría general”, ya que sólo da cuenta de procesos desarrollados en contextos específicos y no en la generalidad de procesos de desarrollo urbano y la política urbana; como afirman Vicari y Moloch, para que se desarrollen máquinas de crecimiento urbano a partir de regímenes urbanos corporativos como los estudiados en los EUA, se deben cumplir estas condiciones: a) que los gobiernos locales tengan atribuciones de fiscalización y que dependan de estos ingresos para la administración pública, b) que las administraciones locales posean facultades en el control y planeación de los usos del suelo en la ciudad, c) exista una débil integración entre los niveles de gobierno (en otras palabras, una autonomía relativa de las instituciones y ordenes de gobierno), d) una frágil organización y oposición partidaria, y por último e) la inexistencia en la ciudad de partidos políticos opositores a la estrategia de crecimiento urbano determinada por las élites (Vicari y Moloch 1990, citado en Jessop, Peck y Tickell, 1999).

Dada la controversia inherente a las intervenciones que deben tener lugar, los defensores de la planificación han rodeado el aparato de planificación con "rituales estratégicos" que connotan experiencia y eficiencia. Hay una gran cantidad de jerga, uso de datos cuantitativos y pantallas de mapas de formas fetichizada y otras presentaciones visuales. *Pero el proceso de planificación es, por supuesto, inherentemente político; Cualquier designación de uso de la tierra distribuye valores de uso y valores de cambio.* Al construir un servicio público o permitir una torre de oficinas de gran altura, los funcionarios que tomen decisiones sobre la ubicación, el estacionamiento, la seguridad y el acceso al transporte, afectarán el equilibrio entre las ganancias públicas y privadas. (Logan y Molotch, 2007:154)<sup>46</sup>.

Dichas consideraciones sobre la implementación de instrumentos y normativas de desarrollo urbano durante la consolidación del Estado de bienestar Keynesiano no eran exclusivas de estos sociólogos urbanos anglosajones, la misma opinión mantenía un teórico paradigmático como Henri Lefebvre, el cual expresaba sobre las condiciones sobre las cuales se desarrollaba la planificación urbana racionalista inspirada por Le Corbusier en Francia: *“Este tipo de propuesta urbanística soslaya el hecho crucial de que, en la vida real, el urbanismo se ve preso entre los intereses particulares y los intereses políticos, entre aquellos que deciden en nombre de lo privado y los que deciden en nombre de las instancias superiores y de los poderes.”* (Lefebvre 1963, citado en De Mattos, 2015:133).

De esta forma, aunado a las críticas de todos los frentes a las formas de conceptualizar y tratar de dirigir racionalmente el desarrollo económico, social y urbano que planteaba la planificación racional normativa, la crisis fiscal del Estado Keynesiano y del patrón de reproducción de capital Fordista, la mayor importancia en la esfera pública y política de doctrinas como el neoliberalismo (que propugnaban por desregulación de las actividades productivas), además de la complejización en el gobierno y la regulación política en los Estados nacionales (por el incremento de poder de grupos y sectores vinculados a actividades productivas y financieras), los ejercicios de planificación racional normativa, centralizada, vertical y Estado-céntrica se mostraron ineficientes para gobernar una realidad cada vez más compleja (Fernández, 2006 y De Mattos, 2015).

Es en este contexto que formas de cogobierno y coadministración descentralizadas y cooperativas comienzan a ganar adeptos, aquí es donde se puede situar junto a otros ámbitos de la gestión pública, la emergencia (más no su creación) de la gobernanza urbana, la cual propugna que para realizar el gobierno y el crecimiento económico en las ciudades, se deben desarrollar tanto real como formalmente, mecanismos descentralizados de gestión pública, en donde el Estado incorpore de forma horizontal y democrática a un conjunto de actores sociales (como los agentes económicos capitalistas y la llamada sociedad civil organizada), para realizar de mejor forma el diseño, gobierno y administración de las ciudades.

---

<sup>46</sup> Traducción y cursivas propias.

Esta es la modificación en las formas de regular la ciudad, que antes ya había anunciado con la transición del patrón de reproducción de capital, donde en el ámbito urbano, el papel del Estado ahora es el de gestionar y coordinar el desarrollo urbano junto a los agentes económicos, y en el cual, las administraciones locales tratan de brindar las mejores condiciones territoriales (una de ellas son los propios esquemas de gobernanza urbana, así como la planificación estratégica<sup>47</sup>) para atraer a los capitales internacionales en movimiento.

Carlos de Mattos afirma sobre la modificación de las formas de gestión pública entre la planificación racional normativa y la gobernanza urbana:

En la medida en que ella [la gobernanza urbana] tiene que orientarse a mejorar la atractividad de cada ciudad a fin de estimular su crecimiento endógeno, la aproximación de la gestión cambia desde una en que era concebida desde arriba hacia abajo (top-down), hacia otra que la encara desde abajo hacia arriba (bottom-up). Desde esta perspectiva, se reivindica la gestión desde lo local como un medio para activar el potencial endógeno, modalidad que significa un cambio sustantivo con respecto a la que había imperado en la época de la planificación centralizada. (De Mattos, 2015:148).

Pero la gobernanza urbana no sólo se ha entendido como un proceso y formas jurídicas de gestión pública descentralizada, se han desarrollado cuerpos teóricos propios para analizar esta nueva situación en el ejercicio del poder en la ciudad, en el que la capacidad de ejecutar el desarrollo urbano se realiza ahora coordinadamente entre diferentes agentes (Gobierno, Mercado y Sociedad Civil), en palabras de un autor paradigmático en el estudio de la gobernanza urbana:

La teoría de la gobernanza urbana estipula que el papel principal de las instituciones políticas locales es coordinar la agencia en todo el territorio local hacia objetivos colectivos. La gobernanza urbana sugiere que la autoridad (el derecho formal para tomar decisiones) y la agencia (la ejecución de esas decisiones) pueden y deben separarse, de modo que el papel de las instituciones políticas es garantizar que las decisiones se implementen, generalmente en concierto con los socios sociales. (Pierre, 2014:10-11).

Entonces, para la implementación de este conjunto de nuevas formas de la gestión pública, se han renovado las políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana

---

<sup>47</sup> A decir de Fernandez la planificación estratégica de ciudades: *“es un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso”* (Fernandez, 2006:55); la formación de esta visión sobre la planeación del desarrollo urbano, se incubó en conceptos y métodos empleados por las empresas para posicionarse frente a sus competidores y obtener mayores rendimientos en los mercados, de esta manera, conceptos como “competitividad”, “estrategia competitiva”, “plan estratégico”, “ventaja competitiva”, “ventaja comparativa”, etc. fueron aplicados en la promoción y formulación de los planes estratégicos de las urbes, forma de ejercicio de planificación que el mismo autor identifica su primera aplicación en la ciudad de San Francisco a principios de la década de 1980.

formulados en la etapa de mayor auge y aceptación de la planificación racional normativa y el urbanismo racionalista, donde se realiza una “destrucción creativa” de las “*estructuras normativas del urbanismo gerencial*” y se desarrolla un innovador cuerpo normativo y de de planificación urbana, los cuales están encaminados a dotar de certeza jurídica, a los procesos de desarrollo inmobiliario intensivo y extensivo en la actual etapa de mundialización y mayor movilidad del capital; en la misma dirección apuntan Jessop, Peck y Tickel (1999), quienes nos proponen retomar de manera reformulada<sup>48</sup>, la teoría de la máquina de crecimiento urbano:

Una agenda urbana empresarialista necesita un espacio político para la autonomía operativa de las máquinas de crecimiento [urbano] y no sólo un espacio económico en el que puedan trabajar su magia transformadora. Por lo tanto, existe la necesidad de dismantelar las estructuras del gerencialismo [managerialism] urbano y crear (imponer) condiciones para la negociación y la formación de redes a nivel local. (Jessop B. Peck J. y Tickell A. 1999:21)<sup>49</sup>.

Así, discursivamente los procesos de diseño, gobierno y gestión de la ciudad que la gobernanza urbana propone, se deberían realizar de forma horizontal, democrática y descentralizada, pero la evidencia empírica sugiere que es un proceso relacional y conflictivo, por medio del cual, los agentes sociales, gubernamentales y económicos, deliberan, se confrontan, subordinan, coaligan y cooperan para la toma de decisiones e implementación de la política urbana.

Donde si bien el poder es ejercido posicional y relacionalmente, la distribución de este se encuentra densamente concentrado en las decisiones y acciones del capital, especialmente del capital inmobiliario-financiero y las administraciones gubernamentales, escindiendo con una faceta proto-democrática a la sociedad civil no hegemónica de la toma de decisiones, el diseño, implementación y gestión de las políticas urbanas.

Así, aunado a los procesos institucionales de descentralización formal que se desarrollaron a los largo de la década de 1980 y 1990 (que otorgaban mayores atribuciones a las administraciones locales para diseñar sus propios planes de desarrollo urbano<sup>50</sup>), la crisis fiscal del Estado Keynesiano (que redujo los montos presupuestales a los gobiernos locales), la mayor importancia que adquirió “*él lugar*” en la nueva configuración del

---

<sup>48</sup> Reformulación que trata de adaptar esta teoría (desarrollada en el contexto del despliegue del Estado de bienestar Keynesiano y el patrón de acumulación Fordista), para analizar los procesos de desarrollo inmobiliario del Post-fordismo.

<sup>49</sup> Traducción propia.

<sup>50</sup> Como lo fueron las reformas en 1983 al Artículo 115º Constitucional sobre la descentralización y otorgamiento de mayores facultades a los Municipios, así como en 1993, a la Ley General de Asentamientos Humanos en México, en la cual se otorgó facultades a los Municipios para el diseño e implementación de los planes de desarrollo urbano y el otorgamiento de licencias y permisos de construcción.

proceso de circulación y reproducción de capital (en detrimento del desarrollo económico del espacio regional y nacional (Harvey, 1989b y De Mattos, 2015), las administraciones locales para cumplir con sus atribuciones y fomentar el crecimiento de las economías urbanas, comenzaron a implementar estrategias como la gobernanza urbana, el empresarialismo urbano y la planificación estratégica.

Mediante las cuales, buscaron otorgar las mejores condiciones de valorización espacial para los capitales nacionales e internacionales en movimiento, en tanto al desarrollo urbano, con la desregulación en la producción de vivienda, así como la liberalización en la intensidad y los tipos de usos del suelo, etc.

Estos entornos favorables que las administraciones locales y los gobiernos ciudadanos dan al capital en movimiento, tienen un mayor énfasis en las condiciones de valorización que se pueden lograr a través de la acción, potencialidad local y el desarrollo ciudadano endógeno.

De esta manera explica Harvey la nueva importancia que adquiere el desarrollo local en los esquemas del urbanismo empresarialista, frente a la propuesta integradora de desarrollo regional y nacional que propugnaba el “urbanismo gerencialista” (Managerial urbanism) de la planificación racional normativa:

El mayor énfasis en la acción local para combatir estas acciones también parece tener algo que ver con los poderes decrecientes del Estado Nación para controlar los flujos monetarios multinacionales, de modo que la inversión adopta cada vez más la forma de una negociación entre el capital financiero internacional y los poderes locales que realizan acciones para maximizar el atractivo del sitio local para el desarrollo capitalista. De la misma manera, el auge de los emprendimientos urbanos puede haber tenido un papel importante que desempeñar, en una transición general en la dinámica del capitalismo desde un régimen fordista-keynesiano de acumulación de capital, a un régimen de acumulación flexible. (Harvey, 1989b:5).

En este proceso se ha modificado la estructura citadina, regional y nacional que el patrón de reproducción de capital Fordista había conformado, y en su transición a uno de acumulación Flexible, ha estructurado una nueva morfología del ambiente construido que sustenta los procesos de valorización, circulación y acumulación flexible del Post-Fordismo.

Resumiendo, se puede entender a la gobernanza urbana de forma general, como la estrategia política desplegada por las administraciones estatales para realizar el diseño, instrumentación y gestión de las ciudades de forma cooperativa y descentralizada junto a los agentes que conforman el ámbito de lo público, es decir el Mercado y la Sociedad Civil.

Pero en la dimensión productiva, es decir de la valorización del espacio urbano, esta estrategia de gestión adquiere un carácter cooperativo entre los gobiernos y el capital inmobiliario para incentivar el desarrollo económico y renovación del ambiente construido,

basado en la explotación (intensiva o extensiva) del suelo urbano, estrategia que ya ha sido definida por Harvey (1989b) como “*Entrepreneurial urbanism*”, y la cual tiene tres características que a continuación se definen:

Primero, el empresarialismo tiene, como su centro, la noción de “asociación público-privada” en la cual la dinámica local tradicional se integra con el uso de los poderes gubernamentales locales para tratar de atraer fuentes externas de financiamiento, nuevas inversiones directas o nuevas fuentes de empleo. [...], en segundo lugar, la actividad de esa asociación público-privada es empresarial precisamente porque es especulativa en la ejecución y el diseño, y por lo tanto, está acosada por todas las dificultades y peligros que se asocian al desarrollo especulativo en contraposición al planeamiento racional planificado y coordinado. En muchos casos, esto significa que el sector público asume el riesgo y el sector privado toma los beneficios, [...]. En tercer lugar, empresarialismo se centra mucho más en la economía política del lugar que en el territorio. (Harvey, 1989b:7).

En el cuadro 2 recurriendo a Carlos De Mattos (2015), se exponen algunos de los factores y condicionamientos que han determinado el surgimiento de nuevas formas de administración, como son la gobernanza urbana y la planificación estratégica en las ciudades, donde se ha transitado de una racionalidad sustantiva (en las capacidades del lugar y los agentes políticos y económicos para lograr los objetivos planteados de desarrollo urbano-regional), hacia una racionalidad limitada (en la cual, a partir de las condiciones, limitaciones y potencialidades de cada espacio local, se busca maximizar sus “ventajas comparativas” en detrimento del conjunto urbano-regional y espacio nacional).

Además, dentro de estos factores y condicionamientos, la reconfiguración del papel del Estado en la regulación de los procesos productivos inmobiliarios ha sido una de las estrategias primordiales por medio de las cuales se ha fomentado la expansión y desarrollo del mercado inmobiliario, ya que la liberalización y mercantilización del suelo urbano y la ciudad, ha permitido a los agentes económicos realizar sus procesos de valorización en aquellos espacios que permitan una mayor obtención de rentas<sup>51</sup>.

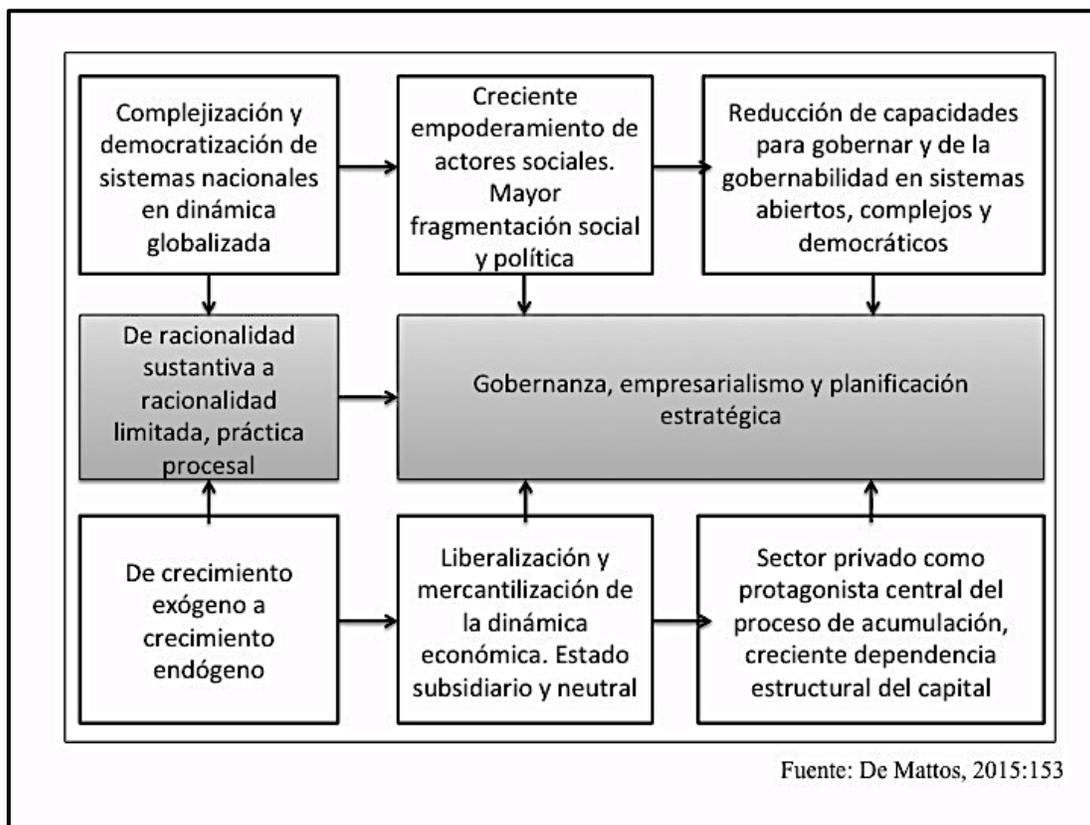
Donde el Estado, para resarcir las externalidades producidas por tal expansión y desarrollo del mercado inmobiliario (por ejemplo, el incremento del precio del suelo, la vivienda y la incapacidad de pago de bienes inmuebles por parte de población con menores ingresos y baja o nula capacidad de endeudamiento), incorpora como estrategia complementaria, subsidios al consumo y/o el financiamiento<sup>52</sup> para el acceso a bienes inmuebles.

---

<sup>51</sup> Aunque en muchos casos desarticulando del espacio local, regional y nacional estos bienes y procesos de valorización, como ocurre con la financiarización de bienes inmuebles que a través de instrumentos como la “titulización”, “apalancamiento” o “securitización”, disocian su realización mercantil de la demanda efectiva endógena en los espacios urbanos donde se producen.

<sup>52</sup> Para el caso mexicano se han modificado con las reformas del año 1992, las atribuciones de los antiguos organismos encargados en la promoción de vivienda social y popular, donde el INFONAVIT ha transitando de

Cuadro 2. Factores y condicionamientos en la transición a la gobernanza urbana.



Con lo antes visto, se puede decir que algunas de las transformaciones derivadas del cambio en el patón de reproducción de capital para el ámbito urbanos son:

- 1) La desregulación del sector inmobiliario con la liberalización de los usos e intensidades del uso del suelo, con miras a la atracción de capitales internacionales en movimiento para que dinamicen las economías urbanas con desarrollos inmobiliarios y reestructuren su ambiente construido;
- 2) privatización o introducción de lógicas competitivas en la gestión y dotación de servicios públicos urbanos;
- 3) abandono o reducción del papel del Estado en la producción, promoción y gestión de vivienda social;
- 4) implementación de nuevas formas de gestión cooperativas del desarrollo urbano, como la gobernanza urbana, donde ahora Estado y Capital en conjunto, planean el desarrollo urbano en beneficio de este último.

---

ser un promotor de stock de vivienda subsidiada, a un organismo financiador para el acceso a vivienda, que lubrica y posibilita la circulación mercantil de bienes inmobiliarios baratos, de mala calidad y en pésima ubicación que son producidos por el capital inmobiliario

### **Capítulo 3. Políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana en la Ciudad de México.**

Ahora pasare a la revisión de las normativas e instrumentos de planificación que regulan los espacios urbanos de México y la Ciudad de México, pero primero, explicaré un poco de la historia de la planificación urbana en el país.

Aunque la planificación del desarrollo urbano y asentamientos humanos en Mexico, sólo tuvo un marco legislativo y normativo de referencial hasta la década de 1970, con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, en nuestro país, especialmente su capital, se tiene una larga experiencia en la elaboración de instrumentos de planificación, como son los Planes Reguladores.

Una de tales experiencias y propuestas de ordenamiento del espacio urbano en la Ciudad de México, fue realizada por el arquitecto y urbanista Carlos Contreras, que a través de la Asociación Nacional de Planificación de la República Mexicana (ANPRM), publicó a principios de la década de 1930, el Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México y del Valle de México, experiencia que fue la culminación de un amplio movimiento por parte de arquitectos y urbanistas por planificar racional y normativamente las principales ciudades del país (Carrillo, 2014, Sánchez, 2006 y Rangel, sd.), que durante la consolidación de los regímenes post-revolucionarios (en las décadas de 1920-1930) fue acompañado de:

La conformación de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana en 1926, el Estudio Preliminar No. 1 del Plano Regulador de México, el Plano Regional del Distrito Federal y la Ley de Planificación de Monterrey de 1927, la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California de 1933 y similares de otros estados, el Plano Regulador para el Distrito Federal de 1933. (Sánchez, 2006:106).

En México este movimiento desarrollado en las primeras décadas del siglo XX, que pugnaba por la urbanización racional y regulada de las ciudades del país, tuvo como principal asociación gremial a la ANPRM, la cual por medio de su revista “Planificación”, en 1928 planteó una estrategia de ordenamiento que resarciera problemáticas de la Ciudad de México como la expansión no ordenada y planificada, la congestión en zonas centrales, las condiciones precarias de habitación, etc. así lo expresaba esta asociación de arquitectos y urbanistas:

De las anteriores someras conclusiones se desprende con toda claridad, la ingente necesidad de que se establezca una norma para el desenvolvimiento de la ciudad. [...] La formación de un Plan Regulador de la Ciudad y el Valle de México es la tarea inicial que las autoridades y habitantes del Distrito Federal están en el deber de considerar. Y esa labor debe llevarse a cabo con el fin de que sirva de base para la ejecución, a posteriori de un

Plano Municipal que comprenda la ejecución de obras públicas en un periodo de 50 años. (Rangel, sd.).

Así, para el año de 1933, la asociación nacional de planificación, publicó el “Plan de Desarrollo de la Ciudad de México 1935-1985”, en el cual, algunos de sus planteamientos respecto a la ordenación y regulación de la Ciudad de México eran: la preservación del centro histórico, el descongestionamiento del tránsito y regulación del transporte (mediante la creación de un sistema coordinado de transporte del D.F.), la ampliación y construcción de vías de circulación que articularan reticularmente la ciudad, limitar y regular el crecimiento horizontal de la urbe, crear zonas residenciales definidas por estratos socio-económicos, conservación de áreas naturales, así como la ordenación de las actividades industriales mediante su zonificación, delimitando el espacio industrial en la ciudad, al norte con la localización de la industria pesada y al sur la industria ligera (Carrillo, 2014, Rangel, sd. y Sánchez, 2006).

En esta propuesta de ordenación urbanística el arquitecto Carlos Contreras:

Se inspira para su plan en los principios de zonificación que defiende Le Corbusier en su Carta de Atenas, con el objetivo de marcar las directrices del desarrollo de la ciudad para los próximos cincuenta años. Los proyectos de Contreras suponen la máxima concreción de esos primeros ánimos utópicos a la que representan el punto de inflexión hacia su fracaso en las décadas posteriores (Carrillo, 2014:53).

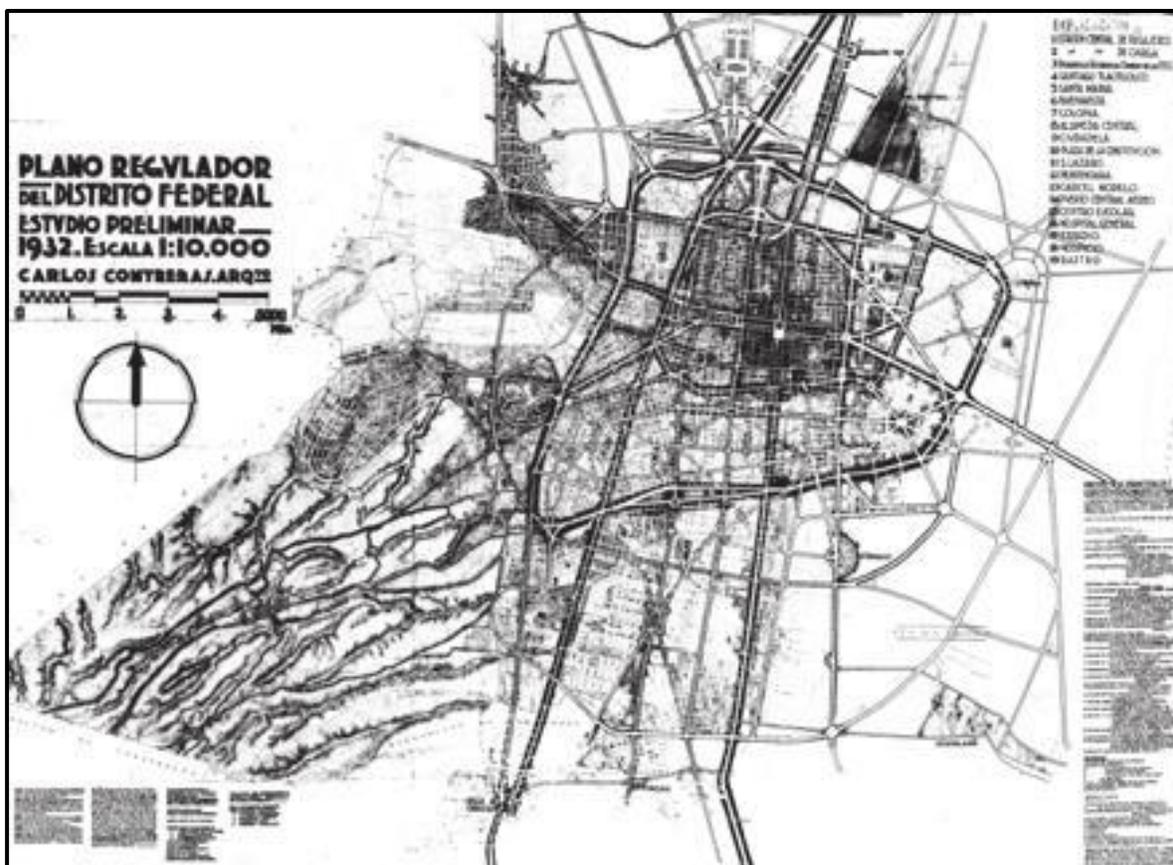
Como puede observarse en el plano 1, la principal virtud de este primer “Plan Regulador de la Ciudad y el Valle de México” era la formulación de vías de circulación que articularan en una retícula ortogonal norte-sur, este-oeste y con un radio perimetral a la ciudad, definiendo también las zonas industriales y articulando estas a las vías férreas de circulación, en tanto a la regulación del espacio habitacional y sus condiciones frente al conjunto urbano, en las fuentes consultada, no se especifica que se normara en este Plan las alturas máximas por zona, la densidad habitacional<sup>53</sup>, poblacional, etc. o acaso a la renovación de espacios depauperados y con condiciones precarias de habitabilidad al interior del centro histórico de la capital, lo que sí explica Sánchez (2006) es que en este Plan se pensaba zonificar el espacio habitacional respecto a estratos socio-económicos, como lo ejemplifica este autor con la propuesta de localizar las viviendas de las clases

---

<sup>53</sup> Reglamentaciones que seguramente no se encontraban contempladas en este Plan, ya que estas son específicas para la regulación de la producción de ciudad en espacios altamente competitivos, (en los cuales se trata de maximizar el uso del suelo y la rentabilidad que se puede obtener de este por un uso mixto y/o más intensivo; y en los cuales, es necesaria una ordenación más detallada de las zonas normadas), además del precario desarrollo de formas de tributación por el uso del suelo en los espacios urbanizados en esas décadas, condiciones que aún hoy día permanecen como lo ejemplifica la escasa implementación de instrumentos de captura rentas urbanas, comunmente denominadas plusvalías.

trabajadoras en las periferias (esto por su cercanía a las áreas industriales y menor precio de suelo) y a los estratos poblacionales altos, al poniente de la ciudad.

### Plano 1. Plan Regulador del Distrito Federal, 1932.



Fuente: Escudero A. (2017).

En resumen de esta breve recopilación de la historia del urbanismo modernizador post-revolucionario en México se puede destacar siguiendo a Rangel, que en nuestro país:

El comienzo del urbanismo funcionalista, se aplica en nuestro país la planificación canónica –cuya referencia básica fue la ya legendaria carta de Atenas- que concebía y organizaba la estructura de la ciudad en espacios funcionales. Asimismo se vinculaban esos planteamientos con los del zoning norteamericano y centro europeo, que segregaba sectores emergentes que resultaban incómodos –fábricas, vivienda obrera, tintorerías, etc.- para ubicarlos en lugares distantes de los sectores de vivienda y administración de las capas dominantes. (Rangel, Sd).

Ahora tras esta somera revisión de la historia de la planificación urbana en la Ciudad de México veamos cuál es la estructura normativa y los instrumentos de planificación que se han desarrollado y aplicado en México y su capital.

### 3.1 Políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana en México.

Para comenzar la exposición de las políticas, normativas, e instrumentos de planificación en México que se han establecido y reformado para regular jurídicamente y tratar de ordenar las configuraciones ciudadanas en la formación social mexicana, es necesario en primer momento mostrar la estructura jerárquica de las normativas sobre planificación urbana, antes de esto veamos la definición de planeación urbana planteada por Tárrego y recuperada por Hernández.

Desde sus orígenes, a la planeación urbana se le concibe como un ejercicio técnico de la organización del espacio, la regulación inmobiliaria y la determinación del establecimiento de usos del suelo, funciones y equipamientos, para el desarrollo funcional de la ciudad, esto es, tiende a predominar una visión espacialista de intervención sobre las estructuras físicas. (Tárrego 1987, citado en Hernández, 2006:115).

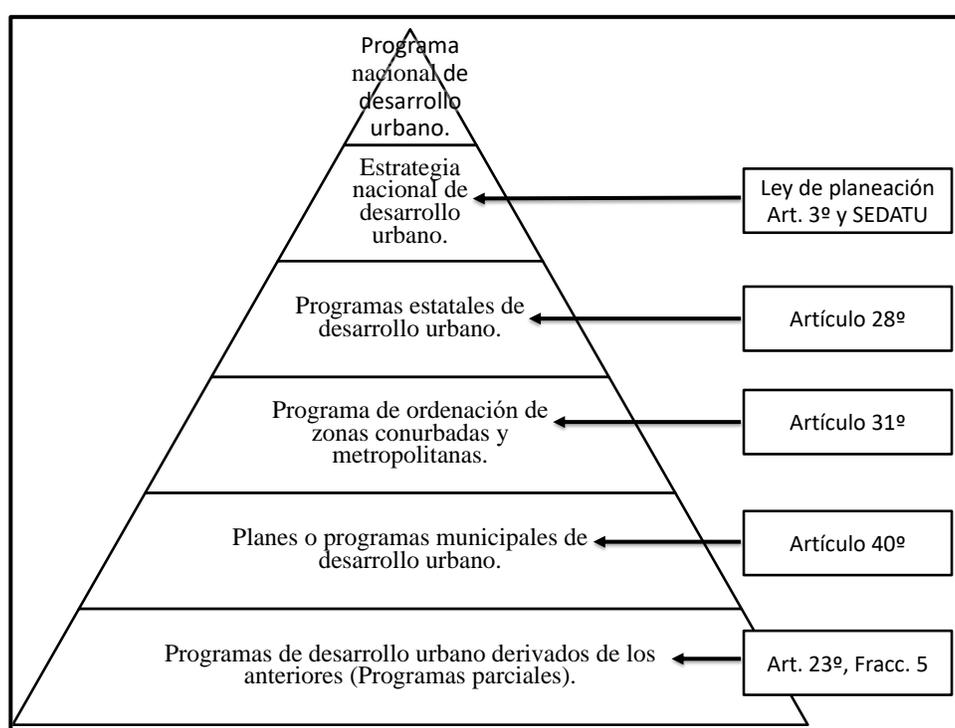
Así, en la planificación entendida como el “*Ejercicio técnico de organización del espacio*”, se trata de definir las formas, funciones y estructuras que idealmente deberían mantener o desarrollarse en la ciudad, así como la forma e intensidad en que se despliega el desarrollo inmobiliario, ordenamientos que son contenidos en los instrumentos de planificación urbana, y de estos, de lo general a lo particular, se desgranar y ramifican formas más específicas de regulación de los espacios urbanos y formas de producir ciudad, conforme se desciende en la jerarquía de la administración pública.

Para nuestro país, en el nivel Federal, se tiene por ejemplo, a las Estrategias Nacionales de Desarrollo Urbano propuestas cada sexenio por la entrante administración, el establecimiento de formas de financiamiento para el acceso a espacios habitacionales, etc. en tanto a la escala estatal, por ejemplo, la delimitación de las Áreas de Actuación en un espacio urbano, el establecimiento de las Normas Generales de Ordenación Urbana, los mecanismos de conformación de Sistemas de Actuación por Cooperación, las formas de asociación público-privadas para proyectos urbanos e infraestructura, etc. y en el ámbito municipal o del gobierno local, en los Programas de Desarrollo Urbano se establece detalladamente con la zonificación, los usos de suelo e intensidades de uso con los coeficientes de ocupación y de utilización del suelo, se determinan y establecen las Normas Particulares de Ordenación Urbana para un uso más eficiente del espacio urbano, y para una regulación mucho más específica del espacio se formulan y aplican los Planes Parciales de Desarrollo Urbano (LGAH, 2016)

De esta manera, aunque ha evolucionado en sus disposiciones desde su promulgación en 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos constituye el marco normativo de referencia para el análisis de los instrumentos y normativas de planeación en México, marco referencial que como fue indicado antes, conforme desciende en los diferentes niveles de gobierno, se desprenden ordenamientos más específicos de regulación de los espacios urbanos.

En el ordenamiento urbano y territorial, en el nivel más alto de la jerarquía normativa se encuentra la Estrategia Nacional de Desarrollo, Plan que es formulado por cada administración del gobierno federal y generalmente es publicada el primer año de su periodo de gobierno, de esta se desprende a partir de sus lineamientos generales, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Urbano, la cual debe ser elaborada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), secretaria sobre la cual, en la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial (LGAH) en su Artículo 3º, establecen su atribuciones y acciones a realizar.

Cuadro 3. Estructura jerárquica de las normativas e instrumentos de planificación en México según la LGAH (2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de LGAH (2016).

En el Artículo 28º de la misma ley, se estipula que cada una de las entidades federativas, en correspondencia con lo planteado en el nivel federal, deben de diseñar, publicar e instrumentar su propio Programa Estatal de Desarrollo Urbano, de la cual, en zonas conurbadas y/o metropolitanas se deben realizar Programas de ordenación de estas zonas; para el nivel municipal, tanto en el Artículo 40º, como en 23º (fracción 5), se explica que es necesario para el ordenamiento urbano en el espacio local, de la elaboración de Programas o Planes de Desarrollo Urbano, tanto municipales como urbanos.

De este modo se encuentra ordenada la arquitectura institucional en la LGAH, sobre las normativas e instrumentos de planificación urbana en México, conjunto de disposiciones

creadas para la regulación de los espacios urbanos y el ordenamiento territorial en México que se presenta en el cuadro 3.

Además de plantear la jerarquía normativa en México, es necesario por la importancia que ha tenido para la regulación de los espacio urbanos en nuestro país retomar en este apartado, un poco de la evolución en las principales disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, aunque esta ley apenas cuenta con 43 años desde su promulgación inicial, constituye el marco jurídico de referencia para analizar las normativas e instrumentos de planificación urbana que han permitido, incentivado y regulado el desarrollo urbano en México, ya sea este intensivo o extensivo, veamos esto a continuación.

La primera Ley General de Asentamientos Humanos promulgada en mayo de 1976, trataba de responder a agudas problemáticas del ordenamiento urbano y crecimiento de las ciudad en México (Sánchez G, 1996), su publicación se realizó en un contexto en que la migración masiva de campesinos a las ciudades (por la destrucción de formas tradicionales de producción agropecuaria), la imposibilidad por parte del Estado de dotar de vivienda a la creciente población urbana (que aumentaba exponencialmente por el crecimiento natural y social de la población), así como el desarrollo de las condiciones generales de la producción de una economía en proceso de industrialización (aunque en descenso su dinámica y expansión para esa década), fomentaron el crecimiento horizontal no planificado de las principales ciudades del país.

Procesos y problemáticas de la urbanización de un país periférico, que se trataron de revertir con esta ley, aunque puedo agregar que la envergadura y raíz de tales efectos urbanos del desarrollo del capitalismo dependiente en México, no podían ser resarcidos solamente con la promulgación e instrumentación de una ley, ya que eran problemas estructurales, como afirmé en el primer capítulo, las diferentes problemáticas y procesos urbanos son resultados condicionantes de la dinámica general de reproducción de capital, por lo que su solución no puede realizarse en este mismo contexto, acaso la ley sirvió para dotarle a Estado en sus diferentes niveles de gobierno, de una herramienta limitada para que las administraciones pudieran gestionar algunas de tales problemáticas urbanas a través del accionar del aparato estatal y la planificación.

A inicios de 1976 y tras reformar los Artículos 27º, 73º y 115º constitucionales, se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos (Sánchez G, 1996), ley en la cual una de las principales disposiciones, era establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno (Federación, Estados y Municipios) para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, legislación donde se fijaron las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros poblacionales, definiendo *“los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar*

*las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios*” (LGAH, 1976:1).

De esta forma en el Artículo 4º de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 se establecía que la planeación del desarrollo urbano en cada Entidad Federativa y Municipio, se realizara conforme a las directrices establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; así los 31 estados de la federación a partir de las determinaciones del PNDU, debían realizar sus Planes Estatales de Desarrollo Urbano, donde en el nivel Municipal, la elaboración y ejecución de los Planes de Desarrollo Urbano y Municipal se haría de acuerdo a la normativa de cada uno de los Estados.

De este modo quedó estipulado en el Artículo 17º (párrafo 1) de esta ley: “*A los municipios les corresponde tomar la participación que les asignen las leyes del Estado en la elaboración y revisión del respectivo Plan Municipal de Desarrollo Urbano*” (LGAH, 1976:8), es decir que las atribuciones de los gobiernos municipales o locales estaban limitadas por las facultades que cada legislación Estatal les brindaba, ya que no tenían un mandato directo de la federación para la elaboración de sus propios instrumentos de planificación.

Este primer intento legislativo para regular y gestionar el desarrollo urbano-regional del país que constituyó la LGAH de 1976, tuvo dos principales objetivos, el primero y más importante, fue el establecimiento de mecanismos de coordinación y concurrencia entre los diferentes órdenes de gobierno, donde era necesario dar coherencia entre ellos, a los instrumentos de planificación urbana<sup>54</sup>, en sus objetivos, alcances, regulaciones y propuestas, el segundo objetivo de esta ley, fue en materia de conurbaciones, para las cuales, tras emitir su declaratoria por parte del gobierno federal, se debía conformar una “*comisión permanente que ordene y regule el desarrollo de dicha zona*” (LGAH, 1976:10).

Comisión que estaría presidida por el Presidente de la República o su representante, y contaría con la presencia de los Gobernadores y los Presidentes Municipales de los territorios comprendidos en la declaratoria<sup>55</sup>, este fue el inicio del marco normativo referencial en México para la planificación y gestión de las áreas conurbadas, algunas de

---

<sup>54</sup> Aunque no sobra decir que es al nivel Estatal aquel al que se le otorgaron mayores facultades en esta ley para establecer la coordinación entre el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan o Programa Estatal de Desarrollo Urbano y los Programas Municipales y Urbanos de Desarrollo Urbano, donde al nivel Municipal le corresponde, en esta ley, la observación e implementación de lo determinado, planificado y prospectado a nivel Federal y Estatal.

<sup>55</sup> Aquí es donde se le da al proceso de metropolización de las ciudades de México (que comenzaba a delinearse en la década de 1970), un incipiente marco normativo de coordinación entre autoridades de diferentes entidades administrativas y Municipios, proceso de planeación de las zonas metropolitanas mexicanas que aún en la actualidad no ha conformado los cuerpos jurídicos, normativos, colegiados y presupuestales para una eficiente administración.

las cuales, posteriormente serían declaradas zonas metropolitanas con atribuciones más específicas en su regulación y gobierno.

Tras 17 años de promulgada esta ley, fue reformada en 1993 durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, derogando a la de 1976 y adicionando 4 nuevos capítulos, en esta reforma a la LGAH se hicieron aun más específicas las atribuciones del Gobierno Federal, Estatal y Municipal en materia de planeación del desarrollo urbano y asentamientos humanos, donde gran parte de esas nuevas atribuciones dadas, se debían de materializar nuevamente por medio de mecanismos de concurrencia, coordinación y concertación entre estos tres niveles de gobierno.

En el Artículo 7º de la reforma de 1993, se determinó que a nivel federal la Secretaría de Desarrollo Social era la encargada de la formulación y ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, mientras que a los Municipios en el Artículo 9º se les asignaba la tarea de: *“Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de estos deriven”*, además de, *“Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano”* (LGAH, 1993:3).

En otras palabras, con la reforma a esta ley se les dotaba de facultades a los gobiernos locales para que en correspondencia con los Programas de Desarrollo Urbano de niveles superiores de gobierno, ellos mismos definieran con la zonificación, los usos de suelo e intensidad de usos de suelo en espacios urbanos, los destinos y reservas territoriales, las áreas de conservación, etc.

Además, desde la promulgación de esta ley a los Municipios les compete entre otras: *“La expedición de las autorizaciones, licencias o permisos de usos de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad a las disposiciones jurídicas locales”* (LGAH, 1993:3).

A este conjunto de atribuciones dadas a los Municipios en la LGAH, debemos incluir aquellas derivadas del proceso de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales con la reforma en 1983 al Artículo 115º constitucional, en la que se les dotaba de personalidad jurídica, la facultad de generar y gestionar su propio patrimonio, además de pasar sus atribuciones de rango “administrativo” al de “gobierno” (Arcuria C. 2012).

Algunas de las nuevas facultades en materia de gestión urbana, fueron la clara definición de sus obligaciones en la dotación de servicios públicos como alumbrado, alcantarillado, distribución de agua, recolección de basura, etc. además del cobro del impuesto a la propiedad del suelo, es decir el impuesto predial, determinando los Municipios mismos las tablas de valores del suelo y el gravamen por su uso y propiedad (Arcuria C. 2012).

Recursos que constituyen una fuente de ingresos endógena para los gobiernos locales y que pueden robustecer su flujo y monto conforme se hagan más competitivos e intensivos los usos de los espacios urbanos con estrategias de desarrollo urbano empresarialistas, pero debemos agregar que en México, la recaudación del impuesto predial, es muy baja, aún comparándola con la región de América Latina, ya que las recaudaciones por este concepto representan apenas el 0.15% del PIB nacional (IMCO, 2018), donde es la Ciudad de México, con su sistema de tributación del impuesto predial con una Hacienda unitaria o centralizada, aquella con mayor recaudación, donde para el año 2018, 3.7 pesos de cada 10 recaudados por concepto de predial, provenían sólo de esta entidad.

Recapitulando, este conjunto de facultades otorgadas a los gobiernos locales con las reformas al Artículo 115º Constitucional en 1983 y en 1993 a la LGAH, dotaron a este nivel de gobierno, de la capacidad para que se pudieran implementar estrategias de crecimiento de las economías urbanas a partir de fomentar el desarrollo inmobiliario intensivo y/o extensivo<sup>56</sup>.

Estímulo y regulación de un desarrollo urbano pro-crecimiento que se lograría mediante la modificación de sus Programas de Desarrollo Urbano y la facultad de otorgar permisos y licencias para tales desarrollos inmobiliarios, donde a un uso más competitivo de los espacios urbanos correspondería un gravamen mayor, flujo dinerario más robusto que sería canalizado a las arcas de los Municipios.

Este conjunto de facultades otorgadas a los gobiernos locales por el proceso de descentralización de la administración pública, han posibilitado que este sea el nivel de gobierno que fomente, asegure y legitime jurídicamente a los desarrolladores inmobiliarios sus procesos de valorización del espacio, por medio de la formulación de instrumentos de desarrollo urbano acordes a sus intereses.

Conjunto de facultades (de determinación del desarrollo urbano, generación de recursos y administración de estos por los propios gobiernos locales) que desde una perspectiva ingenua de la descentralización y municipalización, dotarían a los habitantes de la capacidad de incidir directamente en la forma que adquiriría su espacio de re-producción cotidiana.

---

<sup>56</sup> Una de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se puede afirmar categóricamente fue inspirada por la ideología neoliberal, fue la reforma en 1992 al Artículo 27º Constitucional, que por medio del PROCEDE, posibilita que la tierra ejidal y comunal pueda circular en el mercado; de esta manera con la formulación de mecanismos que permitieran la privatización de tierras ejidales y comunales (donde antes sólo podían enajenarse legalmente por la permuta o expropiación por causas de interés público, no así por la compra-venta), muchos Municipios periféricos de conglomerados urbanos, otorgaron licencias de construcción a desarrollos inmobiliarios extensivos para la producción de vivienda económica, stock de vivienda que en muchos casos fue posible su realización mercantil, por el acceso a créditos hipotecarios otorgados por el INFONAVIT a la demanda, proceso que ha reforzado la dinámica de metropolización de las urbes en el país.

En tanto a la pretendida panacea de la descentralización y municipalización<sup>57</sup> como instrumentos de democratización que fomentarían el desarrollo económico local y la participación ciudadana, afirma Carlos De Mattos:

El análisis de las determinaciones y condicionamientos de la dinámica social en el capitalismo periférico, indica que lo que una descentralización puede modificar es apenas la distribución territorial de la administración del poder en el ámbito de un determinado territorio nacional, pero no las bases económicas, políticas e ideológicas del poder, que se encuentran condicionadas por factores de carácter estructural y no por su distribución territorial. (De Mattos, 2015:99).

Bases condicionadas por factores de carácter estructural, que concentran el poder de planear y decidir, en los agentes económicos capitalistas y las administraciones estatales, no así en el conjunto de la ciudadanía.

Entonces, la atribución otorgada a los gobiernos municipales o locales de planear ellos mismos el desarrollo urbano en sus territorios (claro, en supuesta concordancia con lo determinado en niveles superiores de la administración pública), las facultades de expedir licencias y permisos de construcción, así como la recaudación y administración de recursos financieros provenientes del impuesto a la propiedad inmobiliaria, fueron algunas de las innovaciones institucionales desarrolladas en el proceso de neoliberalización del Estado mexicano (el cual tomó cuerpo y se realizó a través del aparato gubernamental en sus atribuciones, normativas y políticas públicas) durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, conjunto de atribuciones que poco se modificarían trece años más tarde en 2016 con una nueva reforma que derogaba y adicionaba lo propuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993.

Veamos ahora cómo se encuentran estipuladas actualmente las facultades otorgadas a los gobiernos locales en la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial promulgada en 2016; en tanto el diseño, aplicación y cumplimiento de sus instrumentos de planificación.

En el Artículo 11° de esta ley, que establece las competencias de los Municipios en el diseño y aplicación de instrumentos de planificación del desarrollo urbano, se indica en la fracción I que les corresponde a los gobiernos locales:

Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo urbano, Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de la

---

<sup>57</sup> A pesar de estos intentos por fomentar la descentralización municipal, este nivel de gobierno de forma conjunta en México, depende ampliamente de los recursos otorgados por la Federación, ya que de su gasto, casi un 80% proviene de recursos erogados por instrumentos como el Ramo 33 (IMCO, 2018.)

planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento. (LGAH, 2016:12).

Mientras que en la fracción XI del mismo Artículo, los Municipios podrán:

Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normativas jurídicas locales, planes o programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios. (LGAH, 2016:13).

Y por último en la fracción XXII del mismo artículo los Municipios deberán:

Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano y los que dé ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley. (LGAH, 2016:14)<sup>58</sup>.

Ahora tras esta presentación de las facultades otorgadas por la constitución a los gobiernos locales en la última reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial (LGAHOT), veamos a nivel de la Ciudad de México, su orden normativo y de regulación sobre el espacio urbano.

### 3.2 Políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana en la Ciudad de México.

De igual forma que en el apartado anterior, empezaré la exposición de la estructura normativa e instrumentos de planificación urbana en la Ciudad de México a partir de su jerarquía jurídica (que se sintetiza cuadro 3), pero antes de esto se debe explicar que si bien esta entidad y sus demarcaciones territoriales no poseen el mismo estatus constitucional que los otros Estados y Municipios en México, tienen atribuciones similares, conjunto de disposiciones de esta entidad que se establecen en el Artículo 122º constitucional y en su Estatuto de gobierno, a partir de los cuales se conforma la Constitución Política de la Ciudad de México y de la cual se desgranar sus atribuciones y normativas particulares.

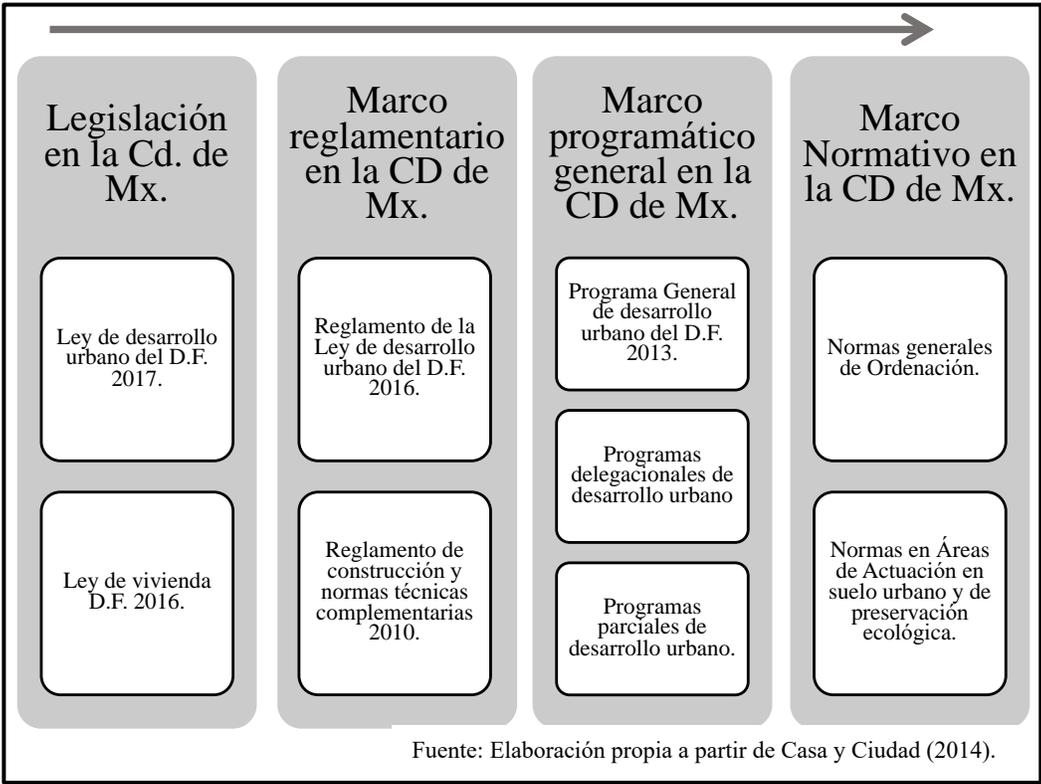
De forma general desde lo determinado por la LGAHOT, en la Ciudad de México<sup>59</sup>, se tiene a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal<sup>60</sup> y a ley de vivienda, como los

---

<sup>58</sup> En esta última fracción del Artículo 11º de la LGAHOT de 2016, puede verse la implementación de otra innovación institucional, esta es la creación formal de mecanismos de consulta ciudadana (no vinculante) para la formulación, modificación y evaluación de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, propuesta que podemos integrarla a las formas de instrumentalización de la gobernanza urbana, es decir el ejercicio gubernamental por realizar de forma conjunta: Estado, Mercado y Sociedad Civil, la planeación del desarrollo urbano; pero como explique en el capítulo anterior, en ocasiones en estos mecanismos se escinde y aísla a la sociedad civil contrahegmonica de la toma de decisiones, instrumentación y diseño de los Programas de Desarrollo Urbano.

marcos legislativos de los cuales derivan el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, el Reglamento de Construcciones y las Normas Técnicas Complementarias, siendo en estas dos últimas donde se estipulan las cualidades y calidades mínimas requeridas para la edificación en la ciudad.

Cuadro 4. Marco jurídico e instrumentos de planeación urbana en la Ciudad de México.



En tanto al marco programático general de la Ciudad de México, derivan tres escalas de la planificación, la primera de ellas es en la entidad federativa con el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. que en su Ley de Desarrollo Urbano, se le define como: “*El que determina la política, estrategia y acciones del desarrollo urbano en el territorio del*

<sup>59</sup> Aunque la elaboración de esta tesis se realizó después del proceso de reforma política para cambiar el estatus constitucional del Distrito Federal hacia Ciudad de México, para 2019, aún continuaba vigente el marco jurídico de los instrumentos de planificación del anterior Distrito Federal, por lo que en algunas de sus leyes, procedimientos, normativas e instrumentos de planificación que se tomaron para la elaboración de esta tesis, se denomina aún a la entidad con su antiguo nombre, por lo que se ocupará este cuando así se requiera.

<sup>60</sup> Para la exposición de la estructura jurídica y normativa de los instrumentos de planificación urbana en la capital del país se ocupará la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. publicada en 2015 (que fue una ley que reformaba y derogaba a la anterior Ley de Desarrollo Urbano del año 2010), así como su Reglamento publicado en 2016.

*Distrito Federal, así como las bases para expedir los Programas de los subsecuentes ámbitos de aplicación”*. (LDUDF, 2015:5).

En un nivel inferior se tienen a Programas en los cuales se plantea una regulación del desarrollo urbano más específica y los cuales son formulados en primera instancia por los gobiernos locales, esto para el caso de los Programas de Desarrollo Urbano de las Alcaldías<sup>61</sup>, pero en una escala geográfica mayor y de regulación mucho más específica, están aquellos elaborados en conjunto por la Secretaría de desarrollo urbano y vivienda (SEDUVI) y las Alcaldías, estos son los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, de los cuales actualmente se encuentran en vigor en la Ciudad de México 45, 32 de ellos en suelo urbano y 13 en suelo de conservación.

Programas Parciales que se implementaron como una innovación institucional de la planificación esto por su enfoque destinado a la revitalización y dinamización económica de zonas específicas de la ciudad, su escala de regulación que permite la normatividad por lote, así como sus mecanismos de formulación y revisión.

Estos Programas fueron creados en febrero de 1996 a partir de las anteriores Zonas de desarrollo económico controlado (ZEDEC)<sup>62</sup>, zonas que fueron proyectadas en el periodo de regencia de Manuel Camacho Solís (Hernández, 2006) y de las cuales, la que mayor relevancia tuvo por el intenso desarrollo inmobiliario que propició al occidente de la ciudad, ha sido la ZEDEC de Santa Fe.

En tanto el marco normativo de la Ciudad de México, se encuentran las Normas Generales de Ordenación Urbana, que están formuladas como instrumentos que fomentan un mejor aprovechamiento del espacio urbano, en las cuales se integran los coeficientes de ocupación y utilización del suelo, normas sobre vialidad e incremento de alturas, la fusión y subdivisión de predios, la transferencia de potencialidades, etc. además encontramos, en la misma jerarquía, a las Áreas de Actuación, las cuales se dividen en suelo urbano y en suelo de preservación ecológica.

---

<sup>61</sup> A decir de Hernández (2006), a diferencia del nivel Estatal y Municipal, el otorgamiento de facultades a los gobiernos locales en la Ciudad de México sobre la planificación del desarrollo urbano en sus propios territorios y el otorgamiento facultades para expedir permisos y licencias de construcción para proyectos urbanos, sólo se realizó hasta finales de la década de 1980, cuando se verificó una descentralización del Departamento del Distrito Federal, que posibilitó el traslado a las Delegaciones de estas competencias (Hernández, 2006).

<sup>62</sup> Hernández afirma que a pesar de que es en el año 1975, que se establece en la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. la capacidad por parte del Departamento del Distrito Federal de intervención pública en “*áreas específicas del territorio*”, es hasta la promulgación del Programa General de Desarrollo Urbano de 1987, que se ejerce esta atribución con la creación de las ZEDEC, las cuales son definidas como “*instrumentos que permitirán lograr objetivos específicos en materia de desarrollo urbano, rural, medio ambiente, patrimonio cultural y arquitectónico.*” (PGDUDF 1987, citado en Hernández, 2006:120).

Ahora abordaré con mayor profundidad y de acuerdo a su jerarquía, cada una de estas normativas e instrumentos de planificación en la capital del país.

Como se mencionó más arriba, la instancia superior de las normativas e instrumentos de planificación urbana en la Ciudad de México es la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2015), que en sus primeros ocho artículos determina las atribuciones y ámbitos territoriales de las diferentes autoridades y niveles de gobierno en la capital del país, para normar y planificar el desarrollo urbano, competencias que se exponen en la tabla 1 y de las cuales, únicamente se retoman aquellas relevantes para el tema de esta tesis..

Tabla 1. Competencias de autoridades y niveles de gobierno para la planeación y regulación del desarrollo urbano en la Ciudad de México.

<b>Gobierno de la Ciudad de México.</b>			<b>Gobierno local.</b>
<b>Asamblea Legislativa</b>	<b>Jefatura de Gobierno</b>	<b>SEDUVI</b>	<b>Gobiernos de las Alcaldías</b>
Legislar en materia de planeación del desarrollo urbano, particularmente en usos del suelo.	Planeación, organización, administración, control, evaluación y operación referidas en general a la ejecución de obras.	Realizar junto a Alcaldías, los estudios para la elaboración y modificación de Programas de las Alcaldías.	Participar junto a SEDUVI en la elaboración y modificación de los proyectos de Programas de Desarrollo Urbano de las Alcaldías.
Aprobar los Programas y sus modificaciones, así como remitirlos a la Jefatura de Gobierno para su promulgación y registro.	Participar en la elaboración, formulación y modificación de Programas de Desarrollo Urbano y presentarlos a la Asamblea Legislativa para su modificación o aprobación.	Promover junto a las Alcaldías, la participación ciudadana, mediante consulta pública, en la elaboración, modificación y revisión a Programas de Desarrollo Urbano, así como evaluar, recibir y atender propuestas en esta materia que sean presentadas por el sector social o privado.	Vigilar el cumplimiento de los Programas de Desarrollo Urbano dentro de su demarcación.
Participar en comisiones de conurbación, desarrollo metropolitano y		Revisar proyectos de Programas de las Alcaldías y Parciales para que guarden congruencia con el PGDUDF.	Expedir licencias y permisos correspondientes a su demarcación y competencias.

megalopolitano.			
Analizar, dictaminar y aprobar los instrumentos de planificación: “Área de Gestión Estratégica”.		Recibir y registrar las manifestaciones de Polígonos de Actuación y según proceda, la autorización de relotificaciones, cambios de uso de suelo, fusiones y subdivisiones, transferencia de potencialidad y manifestaciones de construcción, de tales registros, autorizaciones y licencias, informar a la Alcaldía o Alcaldías para su conocimiento y registro.	Recibir manifestaciones de construcción, verificar que cumplan con requisitos previos y en caso de aprobarlo, integrarlos a su registro.
			Coordinación junto a SEDUVI para la realización de consultas públicas en la elaboración de Programas de Desarrollo Urbano de las Alcaldías.

Fuente: Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2015).

Como puede observarse en la anterior tabla, los Planes y Programas de Desarrollo Urbano en cualquiera de sus escalas geográficas, son uno de los instrumentos más importantes para la regulación y planificación urbana, en los cuales se definen las condiciones ideales que deberían mantener los espacios urbanos, donde su proceso de elaboración se realiza formalmente, de una manera cooperativa entre los diferentes niveles y ordenes de gobierno, esta manera de realizarlo, trata de asegurar el correcto equilibrio de poderes y el fomento a la participación ciudadana (mediante consulta no vinculante), en la elaboración, revisión, modificación y aprobación de los Planes de Desarrollo Urbano.

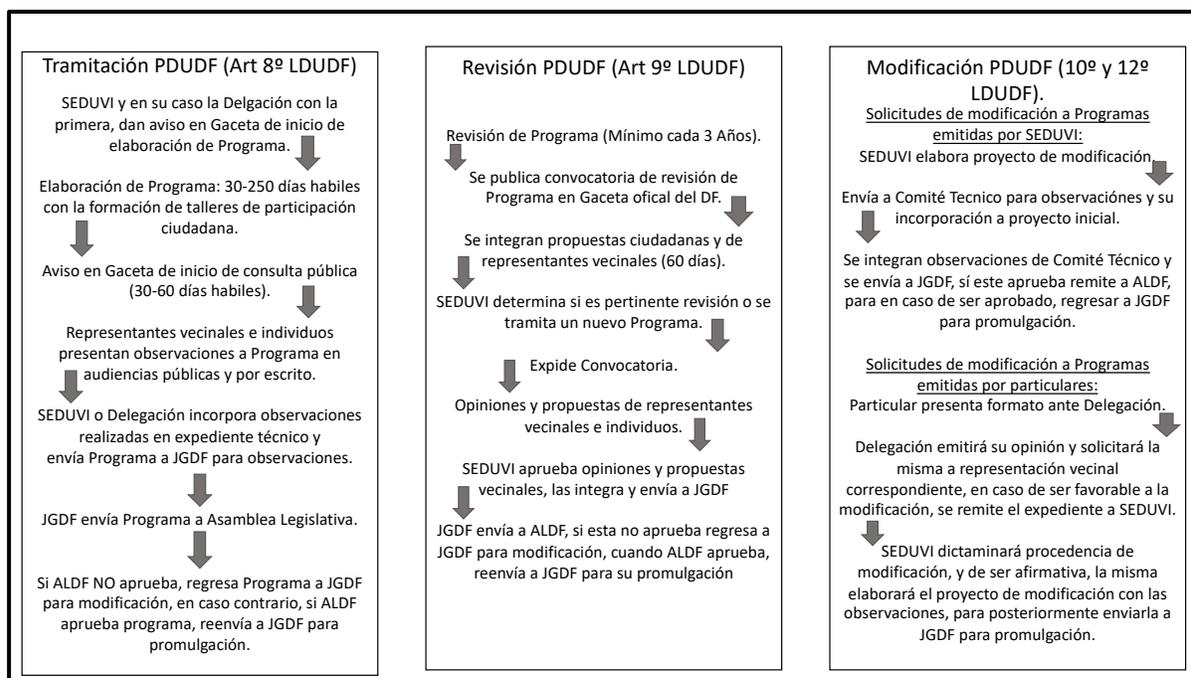
De esta manera, la Asamblea Legislativa, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), la Jefatura de Gobierno y las diferentes Alcaldías, son las encargadas de formular, modificar y realizar en un proceso amplio los Programas de Desarrollo Urbano en

diferentes escalas, los cuales para el ámbito de la entidad federativa, tienen como referencia directa lo estipulado en el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. que es elaborado por la Jefatura de Gobierno en conjunto con SEDUVI.

En estos instrumentos se estipulan las condiciones infraestructurales y de diseño urbano que idealmente debe mantener la urbe, además de regular los usos e intensidades de uso de suelo; dependiendo de la especificidad territorial de la normativa, los planos de los Programas deben ser de diferente escala, por ejemplo, a nivel de Entidad federativa el Plano del PGDUDF se elabora a escala 1:50,000, a nivel del gobierno local se cuenta con 16 Programas de Desarrollo Urbano, que por su especificidad permiten la regulación de los espacios de formas más detallada con su Plano de escala 1:10,000.

Y por último en una escala geográfica mayor, ya sea al interior del territorio de una Alcaldía o comprendiendo dos o más, se encuentran los Programas Parciales de Desarrollo Urbano “que establecen la planeación del desarrollo urbano en áreas específicas con condiciones particulares” (LDUDF, 2015:5), condiciones particulares que pueden ser la restricción o el fomento al desarrollo inmobiliario intensivo, la conservación de áreas patrimoniales, la preservación de áreas con usos de suelo de conservación, etc. donde su plano de referencia y regulación se expresan en escala 1:5,000 o 1:2,000.

Cuadro 5. Proceso para la elaboración, revisión y modificación de Planes y Programas de Desarrollo Urbano en la Ciudad de México.



Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento de la LDUDF (2016).

En tanto al proceso por medio del cual se elaboran, revisan y modifican los Planes y Programas de Desarrollo Urbano que se expone en el cuadro 5 podemos observar que este es un proceso mediante el cual, la planeación y regulación del desarrollo urbano en cualquier escala, formalmente se realiza con equilibrios de poder, donde intervienen no sólo las autoridades ejecutivas del gobierno de la Ciudad de México (con la SEDUVI y la JGDF), por el contrario, intervienen autoridades con competencias legislativas como lo es la ALDF (con formación pluripartidista), y en tanto los Programas de Desarrollo Urbano de las Alcaldías, corresponde a cada una de ellas su elaboración (junto a SEDUVI), pero donde la ALDF y la Jefatura de Gobierno intervienen a su vez para realizar observaciones, modificaciones y aprobarlos.

Pero, como había referido en el segundo capítulo, la planificación del desarrollo urbano no sólo es resultado de la “técnica”, constituye a través de sus normativas e instrumentos un proceso político en el cual, “*Cualquier designación de uso de la tierra distribuye valores de uso y valores de cambio*” (Logan y Molotch, 2007:154), que para los espacios urbanos de la ciudad central o pericentral, a través del cambio (formal y real) en los usos de suelo (por ejemplo, de industrial y/o habitacional a mixto o de oficinas) o intensificando sus uso (ya sea por verticalización, mayor densidad habitacional, por predio, etc.), es que los agentes económicos capitalistas, específicamente los desarrolladores inmobiliarios que realizan sus procesos productivos en la ciudad consolidada, pueden extraer mayores rentas, como ya vimos antes, rentas diferenciales ya sea de tipo I o II.

Entonces, formalmente existen mecanismos de equilibrio de poder y participación ciudadana en la elaboración, aprobación y modificación de los instrumentos y normativas de planificación urbana, pero en las condiciones de concentración política de las instituciones estatales y puestos de representación popular por parte de un partido político en la Ciudad de México (hasta 2018 ocupada hegemónicamente por el Partido de la Revolución Democrática), pero más importante aún, la conformación en la ciudad de un régimen urbano empresarialista (el cual es reproducido y fomentado por autoridades de diferente extracción partidaria), estos magros intentos por realizar la toma de decisiones y la regulación del desarrollo urbano con equilibrios de poder, participación ciudadana (mediante consulta no vinculante) y de forma planificada por la “técnica”, no han podido guiar el desarrollo urbano en la entidad de acuerdo a las necesidades efectivas endógenas por vivienda, equipamiento, oficinas, centros de distribución y consumo en la ciudad.

Por el contrario, la conformación de este régimen urbano empresarialista ha convertido a la Ciudad de México en una máquina de crecimiento urbano, donde sólo algunas porciones de la ciudad son objeto de reinversión y valorización (produciendo objetos inmobiliarios habitacionales y comerciales destinados para los segmentos con mayor capacidad de pago y acceso a crédito), es decir que la “destrucción creativa” del espacio urbano en la entidad, no ha fomentado un desarrollo que permita resarcir las desigualdades territoriales en tanto a

capital espacial, condiciones de habitabilidad, dotación de vivienda, servicios y espacios públicos, equipamiento, áreas verdes y de recreación en la entidad, etc.

Siguiendo con el marco normativo de la Ciudad de México, se encuentran las Normas Generales de Ordenación Urbana (NGO), que están formuladas como instrumentos que fomentan un mejor aprovechamiento del espacio urbano, en las cuales se integran los coeficientes de ocupación del suelo, los coeficientes de utilización del suelo, las normas sobre vialidad que permiten el incremento de alturas en los predios colindantes a una vía de circulación primaria, la altura máxima de las edificaciones, la fusión y subdivisión de predios, la transferencia de potencialidades, la zonificación mixta dentro de zonas con uso habitacional, etc.

A las Normas Generales de Ordenación en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se les define como aquellas que:

Regulan la intensidad, la ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano; así como las características de las edificaciones, las construcciones, la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano, el impacto urbano y las demás que señala esta ley. (LDUDF, 2016:5).

Para el tema de esta tesis, las Normas Generales de Ordenación (NGO) que son aplicadas o sobre las cuales están referenciadas los desarrollos inmobiliarios de altura en la zona de las Granadas de la Alcaldía Miguel Hidalgo y del resto de la Ciudad de México se exponen en la tabla 2, los cuales se obtuvieron a través del portal del sistema de información geográfica de SEDUVI con los “CUZUS” (certificados únicos de zonificación de uso del suelo digitales).

Algunas de las más importantes en la zona de estudio son: la NGO #1. Referente a los coeficientes de ocupación y utilización del suelo, es decir respectivamente: la superficie máxima del terreno permitida para construcción en planta, así como la superficie total de construcción permitida por el número de niveles permitidos; la NGO #3 que permite la fusión de dos o más predios colindantes<sup>63</sup>; La NGO #10 que permite el incremento de altura y niveles cuando el predio donde se localiza el desarrollo inmobiliario es colindante con una vía de circulación catalogada como “primaria”.

La NGO #13 que permite un uso diferente al habitacional en las plantas bajas de las edificaciones con zonificación habitacional; esta normativa es particularmente importante, ya que como se mostrará en el siguiente capítulo, en el Plano de zonificación del Programa de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo (PDUMH) 2008, los cambios en los uso de suelo en el área estudiada, han transitado de usos industriales y habitacionales de baja densidad, a

---

<sup>63</sup> Según lo determinado en el Programa de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo 2008, esta Norma General de Ordenación Urbana sólo es aplicable cuando la fusión resultante de los predios no rebase los 1000 m<sup>2</sup>.

habitacionales mixtos de media densidad, de oficinas y con límite normativo de construcción de hasta 18 niveles.

Esta dinámica de transformación de los espacios urbanos monofuncionales a usos mixtos, no sólo ha sido fomentada por los desarrolladores inmobiliarios para rentabilizar en mayor medida sus productos a través de un uso más intensivo del suelo urbano, por el contrario, se ha incentivado la compactación, verticalización y densificación de la ciudad central y peri-central desde la política urbana, este ha sido uno de los ejes rectores de la reforma a Ley General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 2015, como puede verse en el Artículo 2º, párrafo VI de esta misma ley, donde se explica que uno de los propósitos generales de su promulgación es:

Limitar la existencia de zonas unifuncionales, a través del fomento del establecimiento de áreas geográficas con diferentes usos del suelo, que permita una mejor distribución poblacional, la disminución de traslados y el óptimo aprovechamiento de servicios públicos e infraestructura urbana. (LDUDF, 2015:2).

La NGO #19 que se refiere al impacto urbano, donde las construcciones que superen los 10,000 m<sup>2</sup> de construcción en caso de vivienda y 5,000 m<sup>2</sup> de oficinas o usos mixtos, requerirá de la aprobación de su estudio de impacto urbano, a partir del cual se determinarán las consecuencias que acarreará a la zona, la producción de tal proyecto, así como sus medidas de mitigación y de integración urbana, donde la SEDUVI es la única autoridad con competencia para su autorización, previo análisis del estudio presentado por los desarrolladores inmobiliarios.

Además, no siendo parte de la NGO #19, pero sí referente a los desarrollos que requieran presentación de estudios de impacto urbano, se estipula en el Artículo 64º de la LDUDF 2015, que los desarrollos que superen los 5,000 m<sup>2</sup>, deberán traspasar el dominio a la SEDUVI, del 10% del área que comprende el predio donde se localice el proceso productivo inmobiliario, si esta área cedida no tiene utilidad, los desarrolladores ingresarán a la Tesorería, el pago sustitutivo a valor comercial del terreno traspasado, o bien, realizarán obras de infraestructura o equipamiento urbano por el mismo valor comercial del terreno donde la autoridad les indique.

Una más de las Normas Generales de Ordenación que se han instrumentado para promover el desarrollo inmobiliario intensivo, no sólo en la zona de estudio, sino en aquellas delimitadas como Áreas de Actuación con Potencial de Reciclamiento, de Desarrollo y de

Mejoramiento, es la NGO #26, la cual fue pensada para incentivar la producción de vivienda popular<sup>64</sup> y de interés social<sup>65</sup> en suelo urbano.

Pero en la realidad, sólo sirvió para que los desarrolladores incrementaran en niveles y densidad habitacional las edificaciones nuevas producidas, sin incidir en la satisfacción de vivienda de interés social y popular de los estratos poblacionales a los cuales se pensó destinar inicialmente, por lo cual fue derogada en el año 2014, a sólo unos años de su aprobación.

Tabla 2. Normas Generales de Ordenación Urbana con implicaciones en desarrollo inmobiliario vertical.

<b>Normas Generales de Ordenación</b>	<b>Disposiciones</b>	<b>Condición</b>
<b>NGO #1</b>	Coeficiente de ocupación y utilización del suelo.	<b>Vigente</b>
<b>NGO #2</b>	Terrenos con pendiente natural en suelo urbano.	<b>Vigente</b>
<b>NGO #3</b>	Fusión de dos o más predios cuando uno de ellos se ubique en zonificación habitacional.	<b>Vigente</b>
<b>NGO #4</b>	Área libre de construcción y recarga de aguas pluviales al subsuelo.	<b>Vigente</b>
<b>NGO #7</b>	Alturas de edificación y restricción en la colindancia posterior del predio.	<b>Vigente</b>
<b>NGO #8</b>	Instalaciones permitidas por encima del número de niveles.	<b>Vigente</b>
<b>NGO #9</b>	Subdivisión de predios.	<b>Vigente</b>
<b>NGO #10</b>	Alturas máximas en vialidades en función de la superficie del predio y restricciones de construcción al fondo y laterales.	<b>Vigente</b>
<b>NGO #11</b>	Cálculo del número de viviendas permitidas e intensidad de construcción con aplicación de	<b>Vigente</b>

<sup>64</sup> La vivienda de interés popular es aquella vivienda cuyo precio de venta al público es superior a 5,400 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente y no exceda las 9,000 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente (LDUDF, 2017).

<sup>65</sup> La vivienda de interés social es aquella cuyo precio máximo de venta al público es de 5,400 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente (LDUDF, 2017).

	literales.	
<b>NGO #12</b>	Sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano	<b>Vigente</b>
<b>NGO #13</b>	Locales con uso distinto al habitacional en zonificación habitacional.	<b>Vigente</b>
<b>NGO #14</b>	Usos de suelo dentro de los conjuntos habitacionales.	<b>Vigente</b>
<b>NGO #17</b>	Estacionamientos en vía pública y estacionamientos subterráneos.	<b>Vigente</b>
<b>NGO #18</b>	Ampliación de construcciones existentes.	<b>Vigente</b>
<b>NGO #19</b>	Estudio de impacto urbano.	<b>Vigente</b>
<b>NGO #22</b>	Altura máxima y porcentaje de área libre permitida en las zonificaciones; (E) Equipamiento; (CB) Centro de Barrio; e (I) Industria.	<b>Vigente</b>
<b>NGO #26</b>	Para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano.	<b>Derogada hasta promulgación PGDUC.deMx.</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan las Normas Generales de Ordenación Urbana para formar parte de la LDUDF y el PGDUDF (2005).

En la misma dirección que la NGO #26, que promueve la verticalización y un uso más intensivo del suelo urbano, se encuentra la NGO #12, que se refiere al Sistema de Transferencia de Potencialidades, norma que regula la adquisición de derechos de desarrollo para incrementar los niveles o área construida en desarrollos inmobiliarios localizados en Áreas de Actuación definidas con Potencial de Desarrollo, de Reciclamiento, de Integración Metropolitana y aplique la NOG #10.

Derechos de construcción que son emitidos desde zonas donde se restringe el desarrollo inmobiliario o se regula más restrictivamente este, como lo son las Áreas de Conservación Patrimonial y Áreas de Actuación en Suelo de Conservación<sup>66</sup>, en el caso de suelo urbano, se pueden transferir los derechos de desarrollo excedentes no realizados.

Este instrumento de Transferencia de Potencialidades se define como:

<sup>66</sup> En el Reglamento de la LDUDF (2016) se estipula que los recursos generados por la emisión de derechos de desarrollo en el Sistema de Transferencia de Potencialidades, deben ser canalizados para la reinversión en las zonas emisoras, “con el fin de rehabilitarlas, mejorarlas y conservarlas”, en las cuales se da prioridad al Centro Histórico de la Ciudad de México, así como las Áreas Naturales Protegidas.

Un instrumento de planeación y ordenamiento del desarrollo urbano, cuyo objetivo es lograr el máximo aprovechamiento de los bienes y servicios que ofrece la Ciudad, para generar recursos que sean destinados al mejoramiento, rescate y protección del patrimonio cultural urbano. (LDUDF, 2015:40)

Para la generación y circulación de los derechos de desarrollo que permiten la intensificación en el uso del suelo, la SEDUVI conforma el Sistema de Transferencia de Potencialidades, el cual se compone de las reservas de derechos de transferencia de potencialidades que son emitidas (previo registro al sistema), desde aquellas zonas y predios en zonificación de conservación patrimonial, suelo de conservación y suelo urbano (con excedente no realizado), sistema al cual acuden los particulares interesados en la compra de tales derechos de desarrollo. Donde sólo es la SEDUVI aquella autoridad que aprueba la venta de tales derechos y determina mediante resolución: *“los coeficientes de utilización y ocupación del suelo, así como la intensidad de construcción correspondiente, altura máxima y demás normas urbanas aplicables al predio o inmueble receptor.”* (LDUDF, 205:41).

Pero la aplicación de tal instrumento no está exento de inconsistencias, ya que en el Artículo 82° de esta misma Ley se estipula que este *“Sistema será aplicable en todo el territorio del Distrito Federal, de acuerdo a las disposiciones de todos los Programas de Desarrollo Urbano”* (LDUDF, 205:40)<sup>67</sup>, esto es, supuestamente sin contravenir la zonificación e intensidades de uso del suelo determinados en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano vigentes en cualquiera de sus escalas, pero el examen de los procesos inmobiliarios en la zona de estudio indica lo contrario.

Ya que en los Planos de zonificación de la zona de las Granadas del Programa de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo (2008), esta Norma General de Ordenación no es aplicable y por lo tanto el Sistema de Transferencia de Potencialidades no operaría, pero en algunos de los certificados únicos de zonificación de uso del suelo digitales<sup>68</sup> (CUZUS) consultados en el portal del SIG de SEDUVI, se encontró su uso, evidenciando que éste sistema y NGO #12, sí fue aplicada en la edificación de inmuebles que superan en área y niveles permitidos en los planos de zonificación vigentes, aún de la zona con Normativa Particular del área de estudio, donde se permite incrementar hasta en 18 pisos las edificaciones.

Por último, en el mismo nivel jerárquico que las Normas Generales de Ordenación, pero derivadas de las Unidades de Ordenamiento Territorial (UOT), se encuentran las Áreas de

---

<sup>67</sup> Cursivas propias.

<sup>68</sup> A estos certificados se les entiende en la Ley de Desarrollo Urbano como: *“el documento público en el que se hacen constar las disposiciones específicas que para un predio o inmueble determinado y establecen los instrumentos de planeación del desarrollo urbano.”* (LDUDF, 2015:43).

Actuación en Suelo Urbano y de Preservación Ecológica (expresados en la tabla 3), donde las primeras constituyen 5 tipos de zonificación (de Desarrollo, de Mejoramiento, de Reciclamiento, de Integración Metropolitana y de Conservación Patrimonial), que se catalogan de tal o cual manera de acuerdo a las condiciones, emplazamientos y localizaciones de cada espacio de la ciudad, y en las cuales se fomenta un uso más intensivo del suelo urbano, mientras que las segundas establecen mecanismos para evitar la proliferación de la urbanización y preservar los equilibrios y procesos medioambientales necesarios para la pervivencia de la megalópolis.

Al igual que las Áreas de Actuación en suelo de preservación ecológica que tratan de enajenar del desarrollo inmobiliario intensivo y extensivo amplias áreas catalogadas como de preservación, lo mismo sucede con las zonas definidas como de Conservación Patrimonial, en las cuales se regulan formalmente de manera más estricta, el tipo e intensidad de los desarrollos inmobiliarios, así como las actividades económicas realizadas en tales espacios, esto para preservar en las mejores condiciones los inmuebles históricos y áreas comprendidas.

Tabla 3. Áreas de Actuación en suelo urbano.

<p><b>Áreas de Actuación con Potencial de Desarrollo.</b></p>	<p>Áreas con grandes terrenos desocupados dentro del tejido urbano, accesibilidad vial, servicios básicos de infraestructura en donde pueden desarrollarse proyectos urbanos de bajo impacto, determinados por el Reglamento de la LDUDF o los apoyados por el programa de fomento económico.</p>
<p><b>Áreas de Actuación con Potencial de Mejoramiento.</b></p>	<p>Áreas habitacionales ocupadas por población de bajos ingresos, que presentan altos índices de deterioro, o carencia de servicios urbanos y requieren un fuerte impulso por parte del sector público para equilibrar sus condiciones y mejorar su integración con el resto de la ciudad.</p>
<p><b>Áreas de Actuación con Potencial de Reciclamiento.</b></p>	<p>Áreas que cuentan con infraestructura básica, servicios urbanos adecuados, localizados en zonas de gran accesibilidad vial, generalmente ocupadas por vivienda popular unifamiliar de uno o dos niveles de altura y con grados importantes de deterioro estructural, sin embargo, que podrían captar población adicional a través de un uso más densificado del suelo, transferencia de potencialidades de desarrollo y oferta de mejores condiciones de rentabilidad. El concepto también considera, el aprovechamiento de predios subutilizados con estacionamientos, talleres y bodegas que operan bajo la informalidad o que representan un potencial de suelo y de zonas industriales deterioradas, abandonadas donde los procesos urbanos y económicos deben reconvertirse para evitar impactos al medio ambiente.</p>

<b>Áreas de Actuación de Conservación Patrimonial.</b>	Áreas que contienen valores históricos, arqueológicos, artísticos o culturales, están catalogados por el INAH e INBA...
--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Decreto de Delimitación de Áreas de Actuación del PGDUDF (2005).

Entonces, las Alcaldías que constituyen la Unidad de Ordenamiento Territorial central (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza) son aquellas donde primordialmente se aplica la zonificación de Áreas de Actuación en suelo urbano que fomentan un uso más intensivo del suelo en la ciudad, de este modo se expresa esta finalidad en el Decreto de Delimitación de las Áreas de Actuación en 2005:

Para las Delegaciones contenidas en la UOT Ciudad Central, dado que en ellas se realizan las actividades de comercio y servicio más relevantes de la entidad y que contienen importante cantidad de redes de infraestructura básica y equipamiento urbano con capacidad subutilizada, en las Áreas de Actuación delimitadas aplican políticas de mejoramiento urbano, reciclamiento, conservación patrimonial y de desarrollo, con los objetivos de potenciar la utilización del suelo para uso habitacional y mixto, restablecer y conservar los valores arquitectónico patrimoniales. (Decreto de Delimitación de Áreas de Actuación del PGDUDF, 2005:4).

Pero las estrategias empleadas por el gobierno de la Ciudad de México, como por los gobiernos locales para fomentar el desarrollo urbano y el crecimiento económico de la entidad a partir del desarrollo inmobiliario, no se han limitado al cambio en las normativas e instrumentos de planificación “tradicionales” como lo son los antes expuestos; por el contrario, se han desarrollado instrumentos de planificación que fomentan y regulan el desarrollo inmobiliario intensivo, sin necesidad de transitar por el conflictivo, deliberativo y relacional proceso político de elaboración, revisión y cambio de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano (en cualquiera de sus escalas), o la zonificación de amplias porciones de la ciudad consolidada como lo son las Áreas de Actuación y Norma Generales de Ordenación.

Por el contrario, se han formulado instrumentos que se acercan más a una planificación con racionalidad limitada y susceptible a modificaciones de acuerdo con las necesidades de valorización locacional de los agentes inmobiliarios, como lo plantean los esquemas de la planificación estratégica, que a una planificación racional normativa e integral de largo plazo.

Dentro de este conjunto de instrumentos de planificación desplegados por el gobierno de la Ciudad de México y las administraciones locales para incentivar y regular el desarrollo inmobiliario intensivo en la ciudad consolidada y renovar el ambiente construido a través

de su “destrucción creativa”, encontramos instrumentos como los Polígonos de Actuación y Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC).

Los cuales, para su aprobación y constitución, sólo se transita por la SEDUVI, no así del conjunto de fuerzas políticas que integran a la Asamblea Legislativa, y en tanto a los vecinos del área, únicamente fue hasta la reforma a la LDUDF de 2017, que se estipuló como necesaria, la socialización informativa del proyecto inmobiliario desarrollado en el Polígono de Actuación, para dar por sentada su aprobación por la ciudadanía, sin mediar consulta vinculante alguna.

Sobre esta estrategia desplegada por las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México, para incentivar y regular el desarrollo inmobiliario intensivo, permitiendo a los desarrolladores realizar sus procesos productivos en zonas donde puedan obtener mayores ganancias, nos dice Hernández:

La respuesta que plantea el gobierno de la ciudad, en el aspecto territorial, frente a los problemas de la apropiación del espacio urbano, se traslada de la formulación de planes urbanos tradicionales hacia la implementación de una política más ágil y pragmática basada en la negociación directa con los actores económicos y sociales involucrados, con la intención de formular proyectos estratégicos en áreas específicas de la ciudad en las que existe una importante inversión inmobiliaria. (Hernández, 2006:116).

Veamos ahora a detalle estos dos instrumentos.

En la Ley de Desarrollo Urbano del DF (2015), se define a los Polígonos de Actuación como aquellos que detentan una:

Superficie delimitada del suelo integrada por uno o más predios, que se determina en los Programas a solicitud de la Administración Pública, o a solicitud de los particulares para la realización de proyectos urbanos mediante la relotificación y relocalización de usos de suelo y destinos. (LDUDF, 2015:5)

Entonces los Polígonos de Actuación constituyen instrumentos y procedimientos que permiten la ejecución de proyectos urbanos en uno o más lotes, sean colindantes o no, en los cuales, mediante la relotificación y relocalización de los usos y destinos de usos del suelo se pueden incrementar los niveles de construcción en un predio, pero en la realización del proyecto, *“no se deben modificar las disposiciones de la zonificación vigente, es decir, sin incrementar la superficie máxima de construcción permitida, sin modificar el uso del suelo permitido, ni disminuir el porcentaje de área libre permitida”* (LDUDF, 2015:38).

Es decir que la finalidad de este instrumento es promover un uso “más eficiente” (entiéndase intensivo) del suelo urbano a través de la verticalización del desarrollo inmobiliario, donde *“La Secretaría podrá determinar la constitución de polígonos de actuación para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo, en áreas de*

*reciclamiento, sobre todo en zonas con franco deterioro o con infraestructura subutilizada*” (LDUDF, 2015:39), es decir en zonas de antiguos usos industriales o barrios populares deteriorados, que tras el proceso de metropolización y desindustrialización, se han convertido en zonas idóneas para la “destrucción creativa” y revalorización del espacio, por sus amplios lotes, bajo precio del suelo y localización pericentral.

Para los Polígonos de Actuación, la SEDUVI es la única autoridad con competencias para determinar y aprobar su constitución<sup>69</sup>, donde puede ser la propia Secretaría o los desarrolladores, aquellos que realicen su propuesta de constitución, en los casos que son promovidos por estos últimos, deberán presentar ante la secretaría: 1) análisis de normativa vigente en la zona; 2) proponer la relocalización de usos, destinos de uso de suelo e intercambio de potencialidades; 3) mostrar los lineamientos básicos de los proyectos, obras y actividades a ejecutar en el polígono, (LDUDF, 2015).

Pero al igual que en la instrumentación de algunas de las NGO, en la aprobación de algunos Polígonos de Actuación se presentan inconsistencias, ya que a través de este instrumento, las sucesivas administraciones del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el gobierno de la Ciudad de México, permitieron desarrollos inmobiliarios intensivos que contravenían lo estipulado en las zonificaciones de los Programas de Desarrollo Urbano vigentes (en cualquiera de sus escalas de regulación), como queda evidenciado una esta entrevista realizada a Ileana Villalobos, titular de SEDUVI en la primera administración del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), del gobierno de la Ciudad de México:

Este instrumento de desarrollo urbano llamado Polígonos de Actuación fue ilegalmente utilizado por la administración anterior, se dieron autorizaciones que no tenían ningún fundamento legal con base en los programas de desarrollo urbano. De tal manera que se abusó del instrumento de los Polígonos de Actuación, hay casos en donde hay viviendas ya ocupadas, en estos casos de todas maneras se va abrir procedimiento con sus adiciones, no vamos afectar a terceros que ya están viviendo ahí y que no sabían de esta circunstancia, pero si a los desarrolladores inmobiliarios, se va abrir un procedimiento administrativo.<sup>70</sup>

Así, en los Polígonos de Actuación, se debe aprobar un Sistema de Actuación que deba llevarse acabo en este, siendo posibles tres tipos de sistemas: Sistema de Actuación Social, Sistema de Actuación Privado y Sistema de Actuación por Cooperación, cuyo objetivo es articular al Estado, Sociedad Civil y Mercado, para la realización de proyectos urbanos y

---

<sup>69</sup> En la LDUDF 2010, en el Artículo 7º párrafo XIX se estipulaba que antes de la presentación de manifestación de obra ante la Alcaldía correspondiente, SEDUVI debe emitir el dictamen sobre la viabilidad del Polígono de Actuación, es decir que sólo por esta secretaría transita la facultad de aprobar la constitución de Polígonos de Actuación, para posteriormente dar aviso a la Alcaldía de su constitución, y los proyectos urbanos que se realizaran en el o los predios comprendidos.

<sup>70</sup> Recuperado de: <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/cobferencia-poligonos-de-actuacion>, 29/Julio/2019.

obras, donde es la misma SEDUVI quien aprueba “*los nuevos lineamientos en términos de área libre, niveles de construcción, superficie máxima de construcción permitida, los usos del suelo, así como las condiciones y restricciones dentro del proyecto urbano*” (RLDUDF, 2016: 40).

En el Artículo 115° del Reglamento de la LDUDF 2016 se estipula que el Sistema de Actuación Social:

Tiene por objeto la gestión y ejecución de proyectos de mejoramiento urbano en polígonos de actuación por los propietarios de los predios comprendidos en su perímetro, asumiendo solidariamente sus beneficios y cargas, mediante un convenio de concertación en el que se definan las obligaciones de las organizaciones sociales en la ejecución de obras y acciones, bajo la supervisión y vigilancia de la Administración. (RLDUDF, 2016:40).

En tanto al Sistema de Actuación privado se define en el Artículo 116° del Reglamento de la LDUDF 2016, que este:

Tiene por objeto la gestión y ejecución de obras y proyectos específicos en polígonos de actuación por los propietarios de los predios comprendidos en su perímetro, asumiendo solidariamente sus beneficios y cargas. Además, podrán en su caso, constituir un fideicomiso o asociación privada para que las aportaciones y recursos económicos cumplan estrictamente sus fines en beneficio del desarrollo urbano del Distrito Federal, bajo la supervisión y vigilancia de la Administración. (RLDUDF, 2016:40).

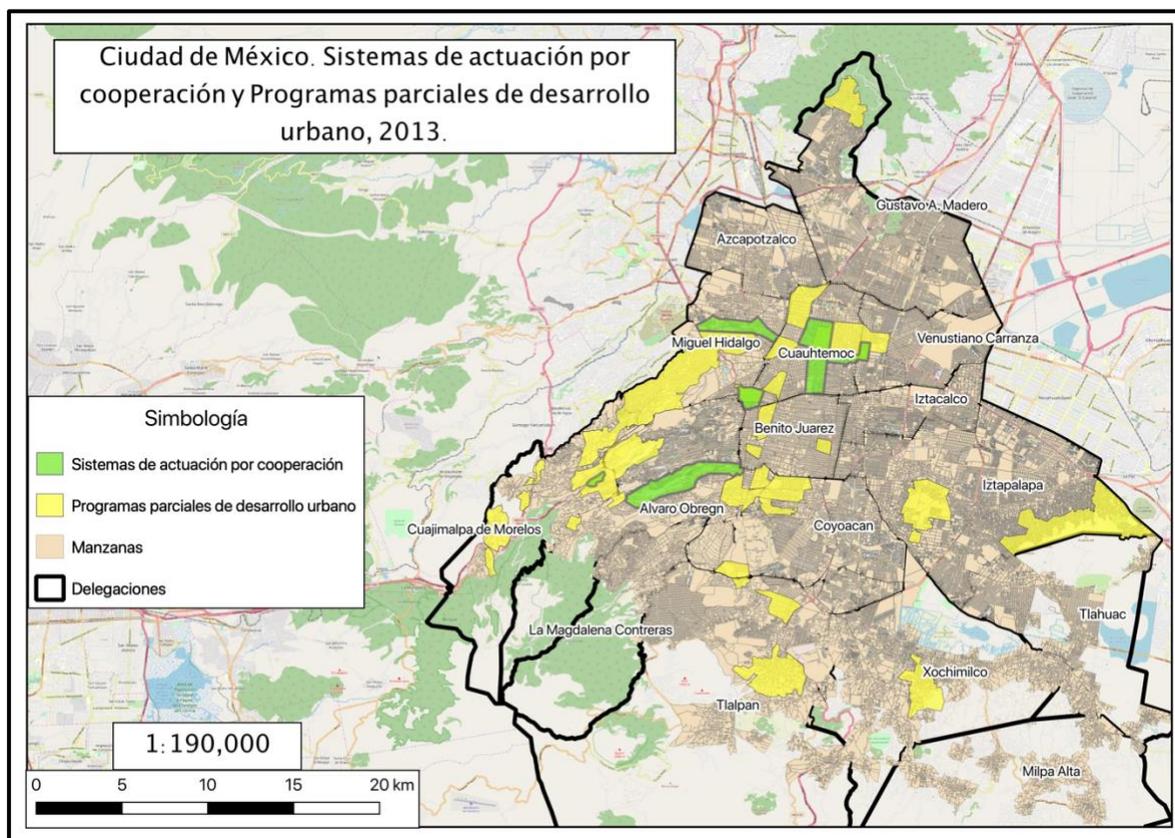
Y el Sistema de Actuación por Cooperación (SAC), es un instrumento que se define como aquel que:

Orienta el desarrollo urbano, promueve procesos de renovación y revitalización que apuntan hacia una ciudad sustentable, próspera, participativa, habitable y equitativa. Los SAC permiten mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en las zonas en donde se llevan a cabo, al mismo tiempo beneficia a la población flotante, mediante un modelo de desarrollo urbano que genera equilibrios territoriales, sociales y económicos. (SEDUVI, 2017:35).

Los Sistemas de Actuación por Cooperación constituyen otra innovación institucional de la gobernanza urbana, ya que formalmente en ellos, de forma cooperativa el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado, se involucran en el diseño, operación y gestión del desarrollo urbano, en los cuales se aplican mecanismos de compensación (similares a las obras de mitigación en los desarrollos que requieren aprobación de estudio de impacto urbano), para paliar algunas de las externalidades negativas que el desarrollo inmobiliario acarrea, como para mejorar la infraestructura urbana y dotar de servicios urbanos al área que comprende tal instrumento.

Para la creación de los SAC, los particulares acuden a SEDUVI para que esta apruebe su constitución, previo solicitud que contenga: 1) manifestación de voluntad de los particulares para constituir el Sistema de Actuación, justificando su viabilidad, recursos financieros y beneficios al desarrollo urbano en la entidad; 2) descripción de proyectos, obras, bienes y recursos que estos aporten al SAC; 3) la aportación de la Administración Pública; 4) formalización de instrumentos jurídicos, técnicos y financieros necesarios para realizar los proyectos y objetivos trazados, instrumentos que pueden ser: un Convenio de concertación o un Contrato de Fideicomiso Privado; 5) inscripción en el Registro de Planes y Programas de Desarrollo Urbano con los instrumentos, proyectos, obras y bienes mencionados; 6) establecimiento de un comité técnico como órgano de coordinación, instrumentación y ejecución de las obras y proyectos propuestos (RLDUDF, 2016:41-42).

Mapa 1. Sistemas de Actuación por Cooperación y Programas Parciales de Desarrollo Urbano en la Ciudad de México, 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de Geocomunes y Marco Geoestadístico nacional, INEGI (2007).

Una vez formalizado el Sistema de Actuación, en este la secretaría de desarrollo urbano y vivienda estará a cargo de su dirección y rectoría, estableciendo “*instrumentos y mecanismos para garantizar la claridad y transparencia en el manejo de los bienes y recursos aportados*” (RLDUDG, 2016:42), donde la SEDUVI brindará las facilidades administrativas para la tramitación de licencias, permisos y autorizaciones de construcción

que los participantes deberán realizar. En el mapa 1 se localizan los Sistemas de Actuación por Cooperación y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano vigentes en la Ciudad de México.

Pero si bien los Sistemas de Actuación por Cooperación en su marco normativo, integran a los agentes involucrados en los procesos de desarrollo urbano de la entidad, en entrevistas realizadas a asociaciones vecinales de la zona de las Granadas, refieren que sus agrupaciones no tienen voz en los consejos administrativos, técnicos y reuniones del Sistema de Actuación por Cooperación “Granadas”, que se compone de la SEDUVI, la Alcaldía Miguel Hidalgo y los representantes de los desarrolladores inmobiliarios.

Donde en un ejercicio que resulta de la diferente concentración de poder, a la sociedad civil no hegemónica, únicamente les informan de los acuerdos realizados y las acciones a implementar, por lo que a pesar de que formalmente deberían tener voz y voto en tales consejos técnicos y administrativos, las agrupaciones vecinales no han podido incidir en la toma de decisiones o insertar sus agendas de restricción al desarrollo inmobiliario y mejoramiento de la habitabilidad de la zona.

Ante esto, las organizaciones han recurrido a estrategias de confrontación tales como el cierre de vialidades, oficinas gubernamentales (SEDUVI) y de la Alcaldía Miguel Hidalgo, así como alianzas estratégicas con partidos de oposición, para de esta forma tratar de modificar la estructura de oportunidades políticas e insertar sus demandas en la agenda de lo público en sus zonas de reproducción habitacional.

Respecto a la política urbana que detonó el intenso desarrollo inmobiliario que se realiza en la entidad, esta inició en el periodo de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2005), que por medio del bando informativo #2 propició la intensificación del desarrollo inmobiliario en la zona central de la entidad, política urbana que si bien no generó un conjunto de marcos normativos, leyes, instrumentos de planificación urbana o de fomento a la producción vertical de vivienda (mediante exenciones fiscales a los desarrolladores), sí constituyó una orientación política para que tanto SEDUVI, como las Alcaldías, no otorgaran permisos y licencias de construcción para desarrollos habitacionales y comerciales en las Alcaldías: Alvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, las cuales comprenden la Unidad de Ordenamiento Territorial (UOT) #2.

Esta restricción política al otorgamiento de permisos y licencias de construcción de proyectos comerciales y habitacionales en la UOT #2, tenía como objetivo principal “*promover el crecimiento poblacional hacia las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza para aprovechar la infraestructura y servicios que actualmente se encuentran sub-utilizados*” (Tamayo, 2007:35), es decir que a través de la restricción a la producción de parque habitacional y desarrollos comerciales en las

Alcaldías periféricas, se trató de impedir la proliferación de la urbanización sobre zonas con uso de suelo de preservación ambiental y revertir la tendencia de despoblamiento de la zona central de la Ciudad de México (proceso de despoblamiento en esta zona que tiene como causas principales los efectos del sismo del 19 de septiembre de 1985 y los paulatinos pero constantes cambios reales en los usos de suelo, que pasan de habitacionales a comerciales y de oficinas).

De esta manera la estrategia planteada para revertir el despoblamiento en la UOT Central durante el periodo de gobierno en la capital del país de Andrés Manuel López Obrador, fue el incentivo a la producción de parque habitacional que redensificaría la zona central de la ciudad con un uso más intensivo del suelo urbano<sup>71</sup>.

Específicamente en el punto IV el bando informativo #2, se estipulaba que se impulsaría en las Alcaldías de la ciudad central “*el programa de construcción de vivienda para la gente humilde la ciudad*”, mientras que en los puntos VI y V, se especificaba que se instalaría en el Registro de Planes y Programas de la SEDUVI una ventanilla única, la cual: “*expedirá, sin tanto trámite y en un término no mayor a treinta días hábiles, un Certificado único que definirá, para conjuntos habitacionales menores de 200 viviendas, la factibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y desague pluvial, de vialidad, de impacto urbano, de impacto ambiental y de uso de suelo.*” (Tamayo, 2007:35), es decir que en esta política trazada por el bando informativo #2, de forma centralizada por SEDUVI, se dieron facilidades en el otorgamiento de licencias y permisos de construcción para desarrollos habitacionales en las Alcaldías centrales y pericentrales de la entidad.

Pero los inicios del fomento al desarrollo inmobiliario en zonas específicas de la ciudad para revitalizar, reciclar el espacio urbano, fomentar el crecimiento económico de la entidad, aumentar el stock de vivienda y oficinas, y renovar el ambiente construido, la podemos rastrear una década atrás, en el periodo de regencia de Manuel Camacho Solís (1988-1993), en el cual además de incentivar el desarrollo económico a partir de las Zonas de desarrollo económico controlado (Zedec), se estimuló la dinámica inmobiliaria en la Ciudad de México vía reducción de tramites para proyectos urbanos, de este modo nos lo dice Hernández:

---

<sup>71</sup> En un estudio realizado por la consultoría SIMO a cargo de la LXII legislatura del Senado de la República para fomentar el desarrollo e instrumentación de políticas de redensificación, compactación y mezcla de usos de suelo en las ciudades de México, se define a la densificación (o más precisamente a la redensificación) como: “*un conjunto de procesos por el que las ciudades buscan ser más compactas, eficientes, equitativas y sustentables. En lugar de expandir su crecimiento hacia nuevos territorios de manera horizontal, la ciudad crece en su interior no solamente de manera vertical, sino también reciclando y redesarrollando los espacios intraurbanos abandonados o subutilizados para un mayor y mejor uso del suelo. La densificación pretende intensificar el uso mixto del suelo y aumentar la infraestructura de equipamiento y servicios para satisfacer las necesidades de la mayor cantidad de habitantes, usuarios en un mismo territorio.*” (SIMO, 2014:5-6).

En estos años [principios de la década de 1990], se tiende a una desregulación gradual en los tramites para la obtención de licencias de uso de suelo descentralizándose su gestión; se modifican los procedimientos para simplificar la normatividad de la tabla de usos y compatibilidades del suelo; se fomentan las facilidades fiscales y administrativas para la promoción y construcciones de interés social; se facilita la elevación de intensidades en edificios de oficinas y servicios privados y públicos; esto mediante la expedición del Reglamento de Construcciones con lineamientos que remiten a la normativa urbanística. Estos mecanismo tendían a facilitar los procesos de construcción y la promoción inmobiliaria e implicaron acelerar los procesos de ocupación de los espacios estratégicos por parte de los inversionistas inmobiliarios, particularmente en los nodos y corredores urbanos en donde se localizaban las nuevas actividades del sector terciario superior, situadas al poniente y surponiente de la ciudad. (Hernández, 2006:117).

Hasta ahora se expusieron las políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana en la Ciudad de México que se han formulado para incentivar el desarrollo inmobiliario, la redensificación, compactación, formación de usos mixtos del suelo y la renovación de barrios deteriorados y zonas industriales en desuso, pero otra condición del proceso de “destrucción creativa” del espacio urbano en la Ciudad de México que debemos considerar, más allá de los marcos jurídicos antes expuestos, es la corrupción, condición en el ejercicio de la administración pública, que en el sentido común se le otorga un papel fundamental en el intenso desarrollo inmobiliario de la capital, y se considera un fallo o anomalía del sistema que es realizado por malos funcionarios públicos.

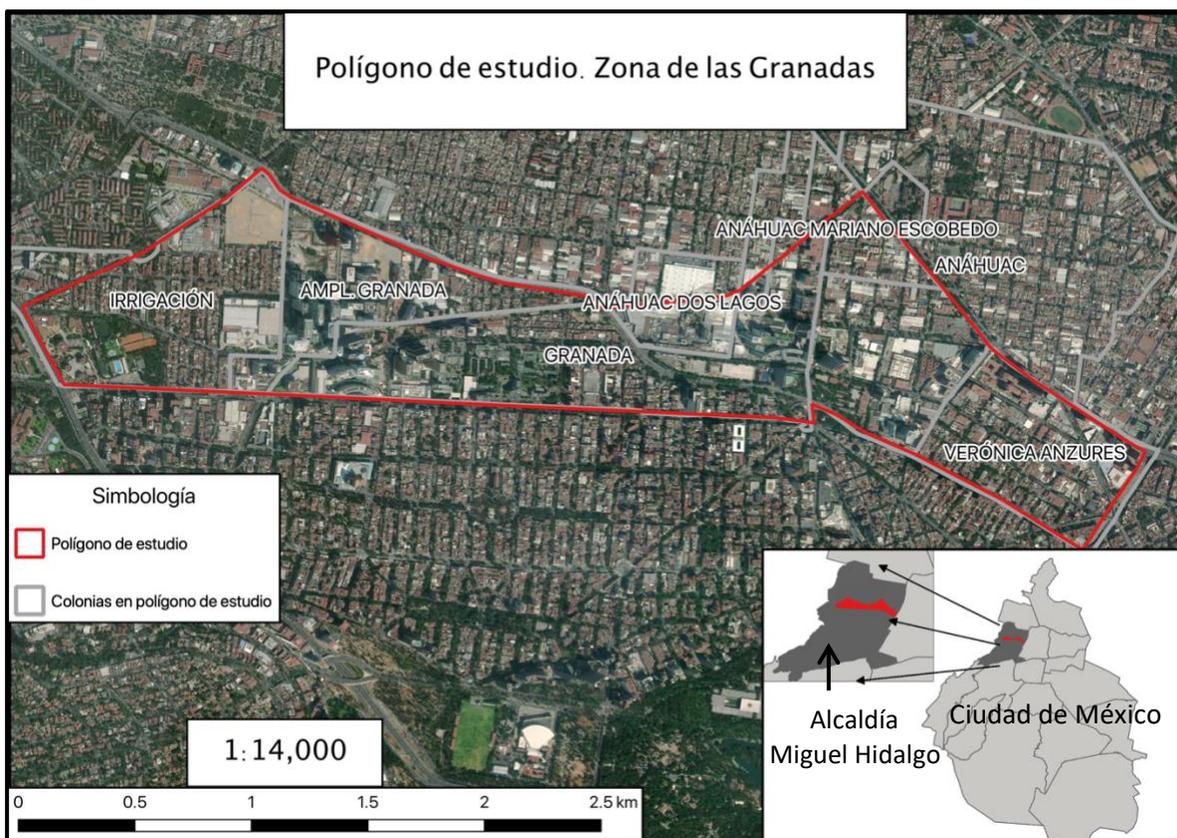
Pero como hemos visto a lo largo de este capítulo, se han desarrollado en la Ciudad de México, un conjunto de instrumentos de planificación urbana que fomentan el desarrollo inmobiliario intensivo, donde se le otorgan mayores libertades a los capitales inmobiliarios para que realicen sus procesos productivos en zonas deterioradas o desuso de la ciudad.

## Capítulo 4. Producción del espacio urbano como “destrucción creativa” en la zona de las Granadas.

Hasta ahora he mostrado algunas de las políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana en la Ciudad de México que incentivan el desarrollo inmobiliario que realiza con sus procesos productivos, lo proyectado por la política urbana sobre combinar usos de suelo, tener un uso más eficiente del suelo urbano (por la intensificación de su uso) y los servicios públicos, redensificar zonas centrales de la ciudad y tratar de inhibir, por verticalización de la ciudad, el crecimiento periférico de la urbe.

Pero ahora se expondrá el proceso de producción del espacio como “destrucción creativa” en la zona de las Granadas de la Alcaldía Miguel Hidalgo, polígono de estudio que comprende las colonias: Granada, Ampliación Granada, Verónica Anzures, Irrigación y parte de las colonias Anáhuac, Anáhuac Dos Lagos, Anáhuac de Mariano Escobedo y Los Manzanos, área de estudio que se muestra en el mapa 2.

Mapa 2. Zona de las Granadas. Delimitación de polígono de estudio.



Fuente: Elaboración propia a partir de imagen satelital Google Earth (2007) y Marco Geoestadístico nacional, INEGI (2007).

Así, en este último capítulo se expondrán las dos primeras dimensiones como subcapítulos, en que se realiza el proceso de producción del espacio urbano como “destrucción creativa”, es decir:

a) La dimensión de la regulación política sobre los espacios: donde se hará énfasis en el conjunto de normativas e instrumentos de planificación mediante los cuales se regulo el proceso de reciclamiento urbano y desarrollo inmobiliario en la zona de estudio, se analizará la evolución de estos instrumentos y cómo ha influido su instrumentación en la localización, tipo de uso e intensidad de uso del suelo de los desarrollos inmobiliarios producidos entre los años 2000 y 2018.

De la misma forma en este subcapítulo, se relacionará la promulgación de estos instrumentos, con las diferentes administraciones de gobierno de la Ciudad de México y la Alcaldía Miguel Hidalgo, con el número de desarrollos inmobiliarios producidos en la zona de estudio, lo que permite identificar aquellas administraciones locales, del gobierno de la ciudad y los instrumentos de planificación, que en mayor medida potenciaron el proceso de producción del espacio como “destrucción creativa” en la zona de estudio.

b) La dimensión de la valorización del espacio urbano y el desarrollo inmobiliario: en la cual se identifican los desarrollos inmobiliarios producidos en la zona de las Granadas, su localización, tipo de uso, niveles construidos, y se realiza una relación entre estos y la zonificación que regula el tipo e intensidad de uso de suelo en cada lote de la zona de estudio, para identificar si corresponden los inmuebles nuevos producidos, con la zonificación definida en el Programa de Desarrollo Urbano de la Alcaldía Miguel Hidalgo que se encuentra vigente.

Identificando aquellos que incumplen con la regulación establecida (pero que fueron regularizados posteriormente por la acción estatal), además, se distinguen en el polígono de estudio las zonas con mayor concentración de nuevos desarrollos inmobiliarios, las cuales corresponden en su gran mayoría, a localizaciones en lotes de amplia extensión, donde anteriormente se asentaron fabricas de empresas como General Motors, General Popo, Colgate-Palmolive, Ferromex, Ferromex, Bayer, etc.

Evidenciando con el desarrollo de estas dos dimensiones, que en la zona de estudio se “destruyó creativamente” el espacio urbano, ya que, mediante el cambio en los instrumentos de planificación tradicionales, así como el desarrollo de novedosas formas de gestión del desarrollo urbano (como lo es la gobernanza urbana del SAC “Granadas”), se reguló, permitió e incentivó la demolición del anterior ambiente construido de la ciudad Fordista, para edificar en la misma porción de suelo urbano, de un nuevo arreglo espacial, consistente con la espacialidad requerida por los procesos productivos del Post-Fordismo; para visualizar este proceso se presentan a continuación dos imágenes aéreas de la zona de estudio que muestran tales transformaciones.

Imagen 1. Zona de las Granadas Década de 1960.



Fuente: <https://www.realestatemarket.com.mx/articulos/mercado-inmobiliario/21404-historia-detras-del-desarrollo-inmobiliario-en-mexico> Consultada: 19/Noviembre/2019

Imagen 2. Zona de las Granadas década de 2010.

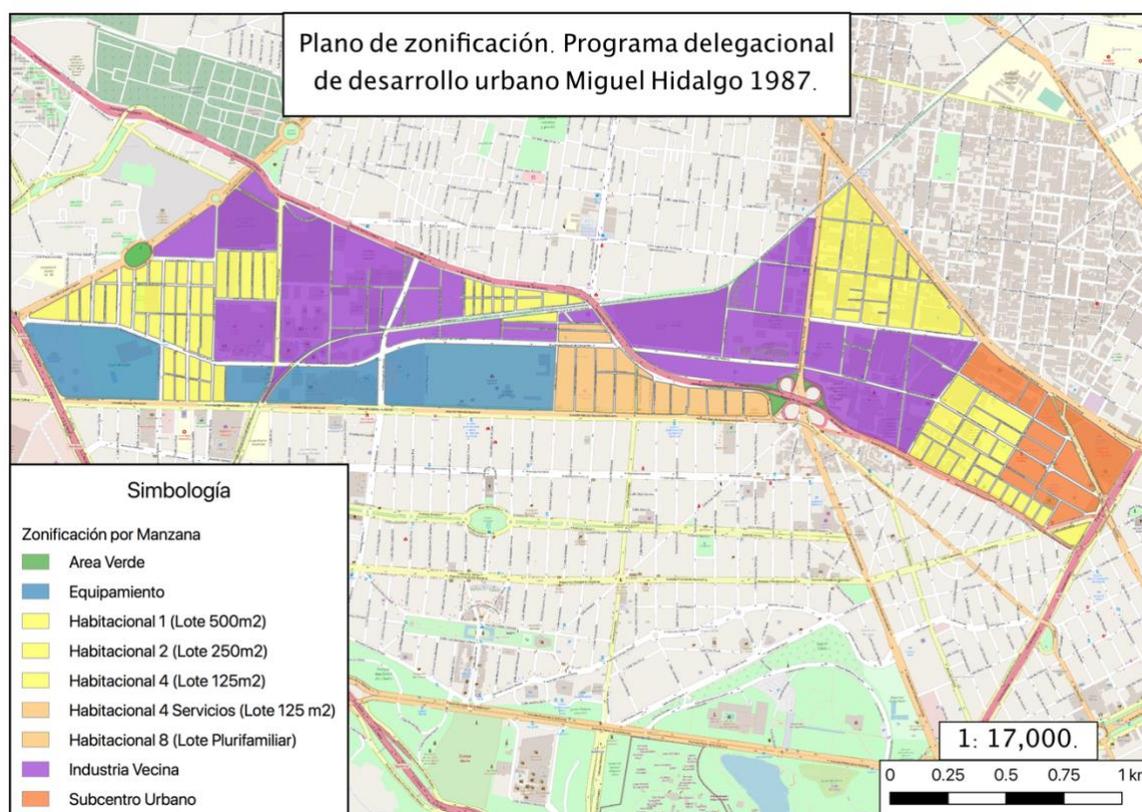


Fuente: <https://local.mx/foto/fotos-mancha-urbana/> Consultada: 19/Noviembre/2019

#### 4.1. Planificación y regulación política sobre el espacio urbano en la zona de las Granadas.

Para comenzar este subcapítulo sobre la regulación política sobre los espacios, es necesario observar el instrumento de planificación que regulaba la zona de estudio en la década de 1980 (mapa 3), en el cual podemos ver que la mayor parte del área mantenía un uso del suelo regulado como Industria Vecina.

Mapa 3. Zona de las Granadas. Plano de zonificación de PDUMH 1987.



Fuente: Elaboración propia a partir de PDUMH (1987) y Marco Geoestadístico nacional, INEGI (2007).

Tipo de regulación del suelo en las zonas pericentrales de las urbes, que durante el auge del patrón de reproducción de capital Fordista, estimularon la localización de fábricas en espacios cercanos a los principales mercados nacionales, es decir las capitales nacionales, que mediante la formación de clusters industriales articularon las cadenas productivas, potenciando la producción fabril a escala; conjunto de “efectos útiles de aglomeración” que entre la década de 1940 y 1970 se fomentaron en los Programas Reguladores o de Desarrollo Urbano de las principales ciudades del país.

Pero tras la crisis económica de la década de 1970, que evidenció el agotamiento del patrón de reproducción de capital Fordista, se verificaron en las principales ciudades, un conjunto de intensas transformaciones territoriales, dentro de las cuales, la deslocalización industrial

a la periferia extendida de las metrópolis o su migración a ciudades pequeñas y medias en la misma formación social, incentivó el cambio en los usos del suelo de las antiguas zonas fabriles por su desuso y la deslocalización industrial, proceso al cual no estuvo exenta la Ciudad de México y sus zonas fabriles pericentrales.

Proceso de recambio en los usos del suelo que se desarrollaron de igual manera en el polígono de estudio, ya que en la zona de las Granadas antiguamente se localizaron plantas industriales de amplia extensión de empresas como General Motors, Ford, Colgate-Palmolive, Vidriera México, General Popo, Bayer, General Tires, Laminadora de metales, etc. (Castro E. 2017), de las cuales continúan aún en operación la fábrica de harina Elizondo al occidente del polígono de estudio y la cervecería Modelo, asentada entre la colonia Anáhuac Dos Lagos.

Como puede observarse en el mapa 3, 42% del polígono de estudio en el Programa de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo (PDUMH) 1987, estaba regulada como Industria Vecina, categoría de usos de suelo donde los procesos productivos fabriles podrían compaginarse con usos urbanos, por su baja producción de contaminantes, no tan amplio uso de agua (y por lo tanto descargas menores de aguas negras), este tipo de regulación ocupaba para el año de 1987, 1,120,045 m<sup>2</sup> del polígono de estudio<sup>72</sup>, predios en los cuales como veremos más adelante, son aquellos donde se realizan principalmente los procesos de desarrollo inmobiliario actuales, esto por el menor precio de suelo, menor costo de acondicionamiento del terreno y amplios lotes disponibles.

Por otro lado, se aprecia en el mismo mapa, una amplia zonificación definida como habitacional, con diferentes tipologías de “lotes modelo” y densidades de uso, en las cuales con uso exclusivamente habitacional eran aquellas como: Irrigación, Anáhuac, Anáhuac de Mariano Escobedo y Verónica Anzures, siendo las porciones norte y oriente de esta última colonia catalogadas en el mismo Programa, como subcentro urbano, es decir una zonificación donde se permitían usos mixtos del suelo, principalmente comercio al por menor en plantas bajas, con economías locales y escasas oficinas, siendo definida este tipo de zonificación en el área, por su carácter de corredor urbano, determinado por su contigüidad a las Avenidas Melchor Ocampo y Marina nacional, donde predominaban y predominan actualmente usos mixtos.

Entonces, la zonificación del PDUMH a finales de la década de 1980 mantenía los usos industriales en la zona de las Granadas, condición que poco tiempo tardó en modificarse, al

---

<sup>72</sup> Cuando se mencionen los porcentajes de área y metros cuadrados regulados con tal o cual tipo de uso de suelo, estos se obtuvieron por medio de un ejercicio de zonificación por manzana y predio hecho con sistemas de información geográfica y los planos de zonificación de los Programas de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo (1987, 1997 y 2008), con esto, se pudo determinar el área por m<sup>2</sup> del tipo de regulación del suelo y sus modificaciones en cada uno de los Programas, por lo que cuando mencione el área de un tipo de regulación del suelo urbano y su porcentaje, esta información corresponde al ejercicio de zonificación hecho para esta tesis.

menos formalmente, ya que en 1997 se publicó un nuevo Programa de Desarrollo Urbano que fomentaba el reciclamiento del suelo industrial en esta zona, propiciando el cambio de los antiguos usos industriales hacia usos habitacionales, que formalmente debían ser de baja y media densidad, y con posibilidad de edificar hasta 5 niveles sobre banqueta.

Así se justifica en el PDUMH 1997 la modificación en los usos del suelo en la zona de las Granadas:

Dada la situación económica por una parte y los altos costos para permanecer en la ciudad, [se] han expulsado paulatinamente a las grandes plantas industriales. Por este motivo, se puede esperar la subutilización de estos inmuebles o su transformación a almacenes, bodegas, oficinas y servicios principalmente, sin que estos usos sean excluyentes de poder incorporar vivienda, la cual por los servicios con que cuenta la zona y por la ubicación, serán vivienda de nivel medio y medio alto. Es importante señalar que las condiciones urbanas en esta zona son inmejorables, aunque la crisis económica ha contribuido a que las presiones inmobiliarias todavía no sean significativas para el cambio de uso; sin embargo, se ha sentido la necesidad de reubicar alguna de estas industrias. (PDUMH, 1997:21).

Cabe resaltar que en el Programa de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo de 1997, no sólo se pensó en reciclar el suelo urbano hacia usos habitacionales con bajas intensidades de usos del suelo y densidad poblacional, por el contrario, previendo la intensa dinámica inmobiliaria que se desarrollaría años más tarde (fomentada por la amplitud de los lotes en la zona, su bajo precio y excelente ubicación), se propuso la conformación de un Programa Parcial para la zona de las Granadas<sup>73</sup>, de este modo se expresaba esta necesidad:

Con respecto al nuevo centro urbano se plantea en la zona al norte en Ejército nacional y Río San Joaquín; esta área incluirá inclusive, el actual subcentro Galerías, abarcando una zona ubicada entre Miguel de Cervantes Saavedra y Circuito interior, que ayudará a disminuir la presión sobre las colonias Polanco, Irrigación y Anzures, a través de una alternativa a la inversión en vivienda, comercios, oficinas y servicios. En virtud de las condiciones de su ubicación se propone la realización de un Programa Parcial en esta zona, a fin de definir programas e instrumentos que permitan un desarrollo integral (PDUMH, 1997:51).

En este Programa de Desarrollo Urbano (1997), además de los cambios formales en la regulación sobre los tipos e intensidades de usos del suelo en la zona de las Granadas, se delimitaron polígonos específicos para la implementación de instrumentos de planificación como las Áreas de Actuación con Potencial de Desarrollo, así como la Norma General de

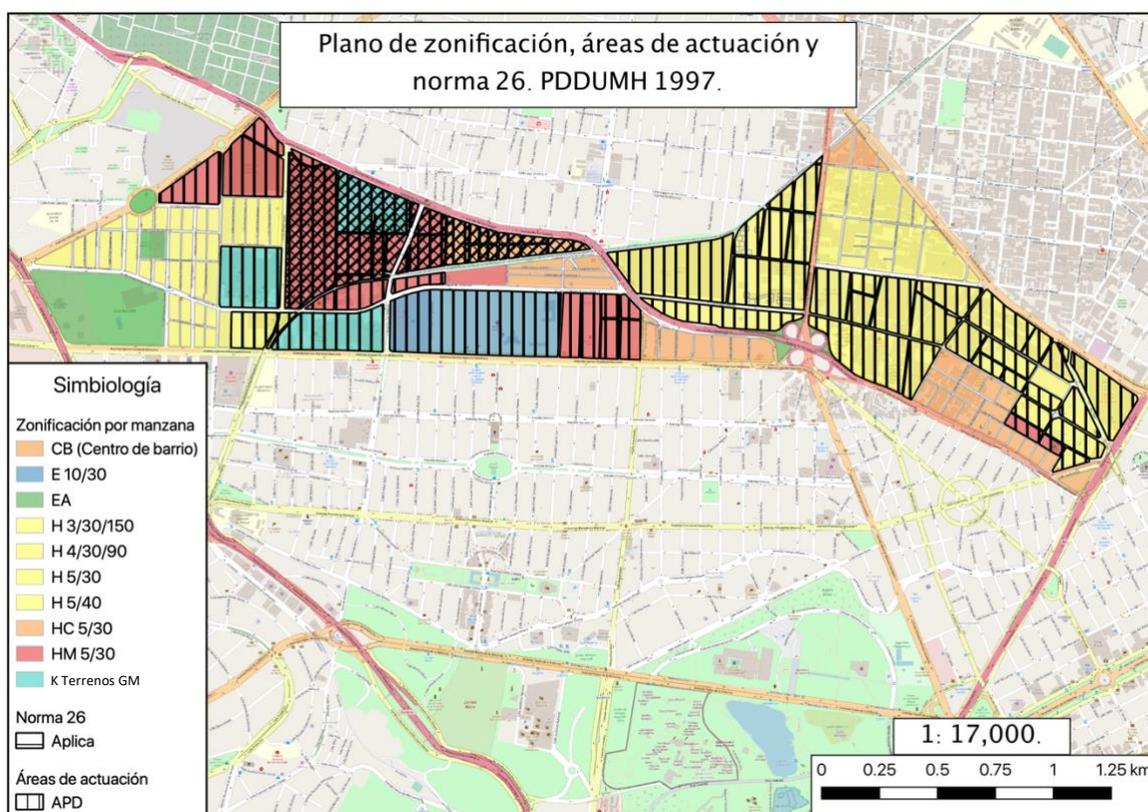
---

<sup>73</sup> Propuesta de Programa Parcial que no comprendía un área tan extensa como el polígono que regula actualmente el Sistema de Actuación por Cooperación "Granadas", pero lo que sí realizaba esta propuesta era el fomento de un desarrollo inmobiliario que reciclara el antiguo uso del suelo industrial para convertirlo en habitacional, principalmente en dos polígonos en las colonias Granada y Ampliación Granada.

Ordenación Urbana #26<sup>74</sup>, esto para incentivar a los desarrolladores inmobiliarios a reciclar el suelo y producir en estos polígonos proyectos habitacionales.

Esta zonificación y delimitación de polígonos para la aplicación la NGO #26 y el Área de Actuación con Potencial de Reciclamiento, se presenta en el mapa 4, que como puede observarse, la NGO #26 de incentivo a la producción de vivienda popular y social, podía ser instrumentada solamente en la colonia Granada, mientras que el Área de Actuación con Potencial de Reciclamiento, era aplicable en partes de las colonias Veróniza Anzures, Los Manzanos y Granada.

Mapa 4. Zona de las Granadas. Plano de zonificación PDUMH 1997, Áreas de Actuación con Potencial de Desarrollo y NGO #26<sup>75</sup>.



Fuente: Elaboración propia a partir de PDUMH (1987) y Marco Geoestadístico nacional, INEGI (2007).

<sup>74</sup> En las fuentes consultadas, no se encontró cuales eran los contenidos, disposiciones y áreas en que eran aplicadas antes de 2008 y 2005 (respectivamente), la NGO #26 y las Áreas de Actuación con Potencial de Desarrollo.

<sup>75</sup> La nomenclatura usada para definir el tipo e intensidad de uso del suelo que se expone en la simbología del mapa 4 y los subsiguientes, corresponde en este orden: tipo de uso de suelo, niveles permitidos sobre banqueta, porcentaje de área libre del lote y densidad habitacional.

Como se observa en este mapa, para la zona de las Granadas que se eliminó formalmente los antiguos usos industriales, transitando en los anteriores predios con este uso, hacia usos habitacionales mixtos de hasta 5 niveles sobre banqueta y en su mayor parte con un Coeficiente de Ocupación del Suelo de 0.70%, en este instrumento de planificación urbana, se establecía como uso habitacional un área de 1,262,759 m<sup>2</sup>, que representaba el 48.2% del polígono de estudio, es decir, casi la misma área (1,120,045 m<sup>2</sup>) que comprendían los usos de suelo de Industria Vecina en el anterior Programa de Desarrollo Urbano (1987).

Pero si bien formalmente se modificaron los usos del suelo con el PDUMH 1997, su realización sería un proceso más largo, siendo en los predios de la antigua planta de la General Motors, aquellos donde se inició el proceso de reciclamiento urbano y producción del espacio urbano como “destrucción creativa”.

Así, con este nuevo Programa de Desarrollo Urbano, en el predio ubicado en Av. Ejército Nacional #843 se posibilitó la edificación del primer inmueble con usos diferentes a los fabriles en antigua zonificación industrial, ya que este inmueble de 7 niveles sobre banqueta, albergaría a las oficinas centrales de la General Motors en la Ciudad de México.

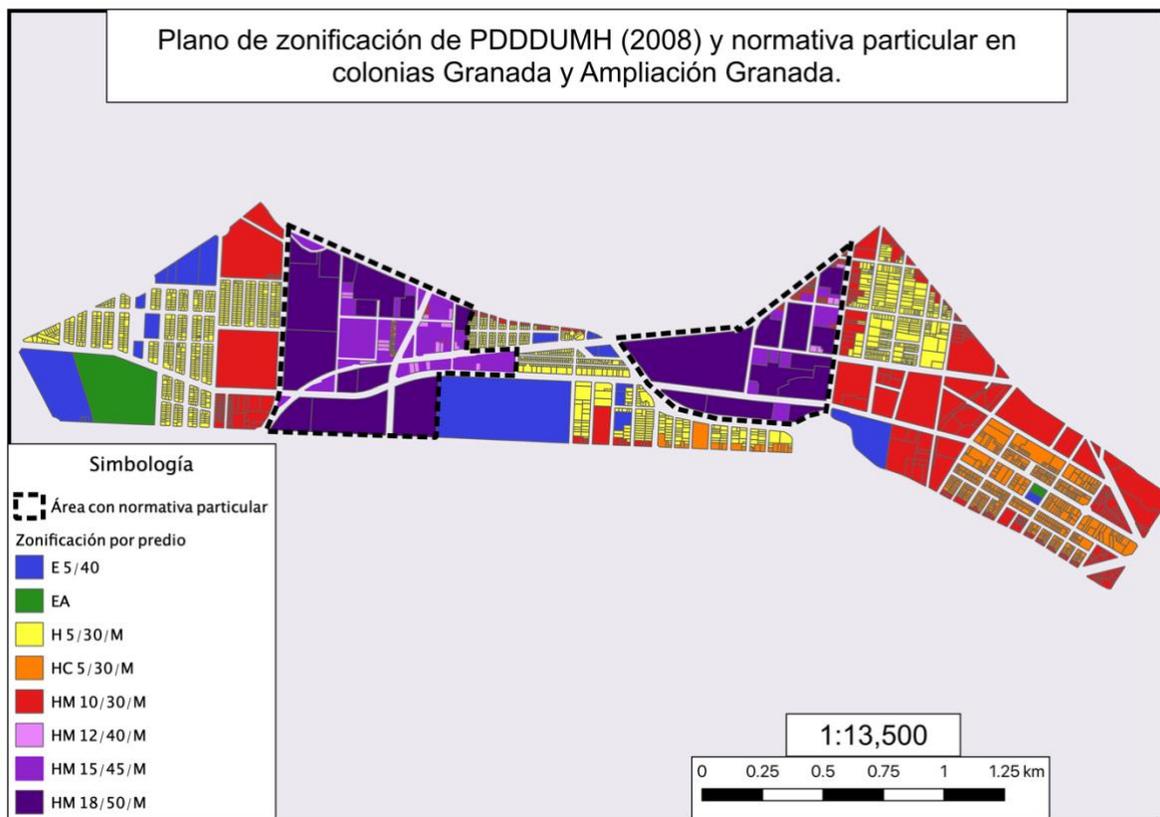
Mientras que en el predio localizado en Av. Miguel de Cervantes Saavedra #843, a mediados de la década del 2000 se iniciaría la edificación de un extenso desarrollo inmobiliario: el centro comercial Antara Polanco, proyecto que a decir de Aguayo (2016), su producción en el año 2006, fue aquel que detonaría en mayor medida el intenso desarrollo inmobiliario en la zona de estudio, donde cabe resaltar que ambos desarrollos inmobiliarios se asientan, en los predios que utilizaba anteriormente la planta ensambladora de la empresa automotriz General Motors.

Pero los instrumentos de planificación urbana deben reformarse periódicamente para realizar las estrategias de desarrollo urbano planteadas y proyectadas por la política urbana, así como para regular de forma más precisa los cambiantes espacio urbanos, por lo que en concordancia a lo estipulado en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, poco más de una década después de promulgado el PDUMH (1997), se estableció un nuevo Programa de Desarrollo Urbano.

En el cual, para la zona de las Granadas y específicamente en los anteriores predios con usos industriales, se modificaron nuevamente los usos del suelo, pero esta vez de habitacionales, hacia habitacionales mixtos y con una intensificación de usos del suelo que redoblabla el coeficiente de utilización del suelo existente, ya que en la mayor parte del polígono de estudio, ahora se permiten hasta 10 niveles de construcción sobre banqueta, y se establecieron dos polígonos con Normativa Particular, en la cual, dependiendo del tamaño de los predios, se permite realizar desarrollos inmobiliarios de 12, 15 y hasta 18 niveles.

Como observamos en el plano 2, las zonas antiguamente reguladas como usos industriales (PDUMH, 1987), ahora, con el Programa de Desarrollo Urbano vigente (2008), son normadas con usos de suelo habitacionales, habitacionales mixtos y habitacional con comercio con diferentes CUS y COS, siendo definida la mayor parte del polígono de estudio (56%), con usos habitacionales mixtos y con posibilidad de edificar hasta 10 niveles.

Plano 2. Zona de las Granadas. Plano de zonificación de PDUMH 2008 y Normativa Particular en colonias Granada y Ampliación Granada.



Fuente: Elaboración propia a partir de PDUMH (2008).

Como mencione antes, no sólo se modificaron los tipos de uso de suelo en el Programa vigente, como podemos observar en los antiguos predios definidos con usos industriales en el Programa de Desarrollo Urbano de 1987, y donde aplicaron las NGO #26 y las Áreas de Actuación con Potencial de Desarrollo en el Programa de 1997, ahora se encuentran normadas con intensidades de uso de suelo que sobrepasan a los 10 niveles sobre banqueta.

Ya que en la instrumentación de la Normativa Particular de la zona de las Granadas, se permite un incremento de hasta 18 niveles, siendo definidos los niveles permitidos en esta normativa particular por el tamaño de los lotes. Así, en aquellos predios de 5001 m2 y más, actualmente se regula la intensidad del uso del suelo urbano como HM/18/50 M, mientras

que en los predios con áreas de entre 1001 y 5000 m<sup>2</sup> se tiene un uso de suelo HM/15/45 M y por último en lotes más pequeños, de entre 500 y 1000 m<sup>2</sup> se tiene vigente una zonificación HM/12/40 M.

Regulación del desarrollo inmobiliario, que como veremos más adelante, influyó en la concentración de proyectos inmobiliarios en los dos polígonos con Normativa Particular, a pesar de esto, encontramos desarrollos de altura<sup>76</sup> (aún aquellos que sobrepasan los niveles permitidos por la normativa), en predios sin Normativa Particular del polígono de estudio, como lo son los desarrollos situados en las colonias Anáhuac, Anáhuac Dos Lagos y Los Manzanos.

A decir de Aguayo, el incremento de niveles permitidos en la Zona de las Granadas se explica por la instrumentación de la NGO #12, que se refiere a la transferencia de potencialidades, así lo explica esta autora:

La mayor parte de las torres son incluso de mayor altura, llegando a tener hasta más de 20 pisos. Lo anterior fue posible gracias al Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano contempladas en los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Mediante este sistema es posible transmitir los derechos excedentes o totales de intensidad en construcción permitida (no edificados) que le correspondan a un predio considerado en este caso el predio emisor (generalmente ubicado en zona patrimonial o suelo de conservación) a favor de un predio receptor (generalmente ubicado en corredores o áreas con potencial de desarrollo o potencial de reciclamiento). (Aguayo, 2016:110).

Como explica esta autora, por medio de la NGO #12 (es decir a través de la compra de derechos de desarrollo en el Sistema de Transferencia de Potencialidades), fue que se posibilitó incrementar en niveles los desarrollos inmobiliarios en la zona de las Granadas, pero si es cierta esta afirmación, existen inconsistencias en la aplicación de la normativa, ya que en las determinaciones del PDUMH 2008 sobre las Áreas de Actuación y NGO que son aplicables en la Alcaldía, no se contempla el uso de esta Norma General de Ordenación urbana y no aplican las Áreas de Actuación en el polígono de estudio, lo que impide la transferencia de potencialidades y por tanto la adquisición de derechos de desarrollo urbano en el Sistema de Transferencias de Potencialidades.

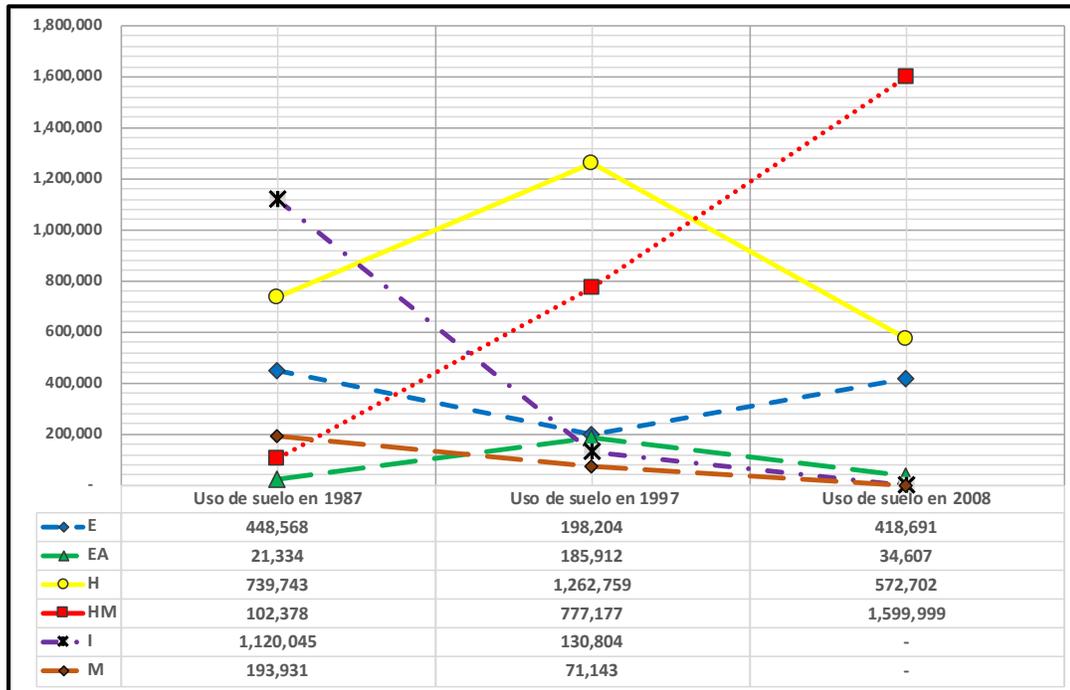
---

<sup>76</sup> Se decidió hacer el levantamiento de información sobre desarrollos inmobiliarios de "altura" en la zona de estudio a partir del parametro de 6 y más niveles sobre banquetas, para tratar de encontrar si la promulgación en 1997 del Programa de Desarrollo Urbano fue exitoso en su finalidad de incentivar el reciclamiento de los predios con antiguos usos industriales, a lo cual no se encontró evidencia, por el contrario, la gran mayoría de desarrollos inmobiliarios producidos en el periodo y área de estudio, se realizaron tras la entrada en vigor del Programa de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo 2008, en el cual, aún permitiendo una mayor intensificación en el uso del suelo, gran parte de los inmuebles nuevos producidos superan en niveles edificados a lo determinado en los planos de zonificación.

Pero en la revisión de los certificados únicos de zonificación de uso del suelo digital consultados en el portal de SEDUVI, se verificaron estas inconsistencias en la aplicación de la NGO #12, que se refiere a la transferencia de potencialidades, ya que en el CUZUS emitido el 26 de marzo del 2010, del predio con cuenta catastral 029\_039\_11, se afirma: “se autoriza la aplicación del Sistema de transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano para que el predio receptor ubicado en Avenida Marina Nacional No. 385, Colonia Verónica Anzures, Delegación Miguel Hidalgo, se desarrollen 305.69 m2 de construcción adicional”.

Ahora bien, en la gráfica 5 se exponen los cambios en los usos del suelo formales del polígono de estudio; a partir de los PDUMH 1987, 1997 y 2008, se realizó una zonificación por manzana de los tipos de uso de suelo determinados en estos instrumentos de planificación, a través de sistemas de información geográfica se pudo conocer el área total con modificaciones formales en los tipos de usos de suelo y sus intensidades; de esta manera observamos que los usos de suelo regulados formalmente como industriales y “centro de barrio” (simbolizado en la gráfica como M) entre los años de 1987 y 2007, han desaparecido de la zonificación en el Programa de Desarrollo Urbano vigente.

Gráfica 5. Cambio en los usos de suelo "homogenizados" en PDUMH (1987, 1997 y 2008) de zona de las Granadas.



Fuente: Elaboración propia a partir de PDUMH (1987, 1997 y 2008) y Marco Geoestadístico nacional, INEGI (2007).

Dando paso con este cambio en la regulación, a una vertiginosa modificación formal en los antiguos usos de suelo industriales hacia habitacionales mixtos, los cuales tienen una superficie actual de 1,599,999 m<sup>2</sup>.

Pero al contrario de estos usos, observamos una dinámica inversa en los usos de suelo definidos solamente como habitacionales, ya que en el PDUMH 1997 se tenía con este tipo de uso, una superficie de 1,262,759 m<sup>2</sup>, para llegar en el Programa de Desarrollo Urbano vigente, a tener sólo 572,702 m<sup>2</sup>, siendo las zonas interiores de la colonia Irrigación, Anáhuac de Mariano Escobedo y Anáhuac, aquellas donde aún predominan estos usos<sup>77</sup>, como puede observarse en la imagen 3, que corresponde a la colonia Irrigación, podemos observar que aún se mantienen usos habitacionales, pero esta colonia no ha sido ajena a la intensa dinámica inmobiliaria que se presenta en sus alrededores, donde a pesar de que se mantiene una regulación de intensidad de uso del suelo de hasta 5 niveles, actualmente se producen inmuebles habitacionales de mayores niveles y CUS.

Imagen 3. Desarrollo inmobiliario en colonia Irrigación



Fuente: fotografía tomada durante las visitas de campo a zona de estudio.

---

<sup>77</sup> Para la “Homogenización” de los usos del suelo con la que se realizó la gráfica 5, se hizo una zonificación con sistemas de información geográfica de acuerdo al uso del suelo predominante por manzana, para una vez establecida esta, realizar la sumatoria del área total que comprenden, donde en tal sumatoria se decidió categorizarlos sólo a través del tipo de uso del suelo predominante en la manzana (es decir: Equipamiento -E-, Espacio abierto -EA-, Habitacional -H-, Habitacional comercial -HC- etc.), por lo que no se tomaron en cuenta los COS, CUS, niveles permitidos, densidad habitacional o por predio, etc.

Por otro lado, una condición que cabe resaltar en estos instrumentos de planificación urbana, es el cambio en la escala de regulación sobre el espacio urbano, ya que en el Programa de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo de 1987 se tenía una regulación por colonia, mientras que en el Programa de Desarrollo Urbano de 1997 se hacía por manzana, pero como podemos observar en el plano 2, en el Programa vigente (2008), la zonificación y regulación del espacio urbano se realiza ahora por predio, como se ejemplifica en los lotes colindantes a vías primarias de circulación, donde ahora se definen estos con uso comercial y habitacional comercial.

Siendo una hipótesis para explicar este cambio en la escala de la regulación, el desarrollo y uso de software y hardware capaz de realizar análisis espacial en escalas geográficas mayores y con un manejo digital de grandes volúmenes de información, es decir donde la planificación urbana no se realiza ya sólo con instrumentos y herramientas analógicas.

Pero más importante aún, es que ante un uso más competitivo y valorización intensiva de los espacios urbanos, se prefiguran a su vez instrumentos de planificación que hacen más específica la regulación sobre los espacios urbanos y la dinámica inmobiliaria, permitiendo de esta forma, al capital inmobiliario espacializarse en aquellas porciones de la ciudad donde pueden maximizar en mayor medida las rentas capitalizadas del suelo urbano, dinámica que ha constituido en la ciudad de México, zonas denominadas por Pradilla y Pino (2004), como corredores lineales terciarizados.

Hasta aquí he expuesto y analizado algunas de las transformaciones que se han sucedido en los instrumentos tradicionales de planificación urbana que regulan la zona de las Granadas, instrumentos como los Planes y Programas de Desarrollo Urbano que mediante la zonificación, regularon los tipos e intensidades de uso del suelo urbano.

Donde se transitó entre las décadas de 1980-1990 (principalmente en las colonias Granada y Ampliación Granada), de usos industriales hacia usos habitacionales con media y baja densidad habitacional y edificaciones de hasta 5 niveles, para finalmente con el PDUMH de 2008, incrementar en mucha mayor medida la intensidad de los usos del suelo, no únicamente en los lotes con antiguos usos industriales, sino en la mayor parte del polígono de estudio.

Ya que ahora existe un área con uso de suelo habitacional mixto y con 10 niveles permitidos de construcción de 1,599,999 m<sup>2</sup>, que representan el 60.9 % del total del polígono de estudio.

Además, como se observa en el plano 2, en el Programa de Desarrollo Urbano vigente de la Alcaldía Miguel Hidalgo se incentivó como ya explicamos la formación de corredores urbanos comerciales en los predios contiguos a vías de circulación primarias, donde se fomenta el cambio real a este tipo de uso del suelo por dos medios: 1) vía el otorgamiento

de permisos para actividades comerciales y de oficinas en las plantas bajas de los inmuebles; 2) mediante el incremento del impuesto predial en estos lotes por su tipo de regulación; por otro lado, en colonias de antiguos usos habitacionales y estratos poblacionales con mayor poder adquisitivo, como lo son las colonias Irrigación y Verónica Anzures, apenas se incrementaron las intensidades del uso del suelo entre los diferentes Programas de Desarrollo Urbano, aunque como vimos en la imagen 3, no están exentas presentar desarrollos inmobiliarios de altura.

Como ya habíamos adelantado, otros instrumentos de planificación urbana utilizados para incentivar el desarrollo inmobiliario en la zona de las Granadas, han sido los Polígonos de Actuación y los Sistemas de Actuación por Cooperación, en los cuales, no se transita por un proceso político y deliberativo para modificar formalmente, los usos e intensidades de uso del suelo en los instrumentos de planificación tradicionales, sólo es discrecionalmente la Secretaría de desarrollo urbano y vivienda, aquella que aprueba la constitución de los Polígonos de Actuación y el Sistema de Actuación que operará en ellos, así como el otorgamiento de licencias y permisos de construcción para los desarrollos inmobiliarios realizados en los lotes que lo comprenda.

Pero en el nivel del gobierno local, encontramos que también se promueve el desarrollo de proyectos inmobiliarios a través de estos instrumentos, como puede leerse en la siguiente cita extraída del PDUMH 2008, en la cual se afirma que:

Para garantizar la coherencia y complementariedad de las acciones de desarrollo urbano, se podrán constituir Polígonos de Actuación, dentro del polígono de aplicación del presente Programa Delegacional, previo análisis y aprobación por parte de la SEDUVI. [...] En los Polígonos de Actuación para la ejecución de proyectos específicos, se puede aplicar la reotificación y la relocalización de los usos y destinos del suelo dentro del mismo, *sin rebasar los límites máximos permitidos de intensidad de construcción para cada uno de los usos permitidos*. (PDUMH, 2008:123)<sup>78</sup>.

Aunque es necesario remarcar que el gobierno local no tiene competencias para la aprobación de los Polígonos de Actuación, así como de los Sistema de Actuación que se aplicará en ellos, este nivel de gobierno al final, sí tienen la facultad de otorgar los permisos y licencias de construcción para proyectos urbanos específicos en su territorio.

En tanto a la instrumentación del Sistema de Actuación por Cooperación en la zona de estudio, a partir de la necesidad de regular de forma más enérgica los tipos de desarrollos inmobiliarios<sup>79</sup>, mejorar las condiciones de habitabilidad, reducir la población flotante y los viajes individuales motorizados a la zona, incrementar el stock de vivienda y construir la

---

<sup>78</sup> Cursivas propias

<sup>79</sup> Ante la dinámica de los desarrolladores inmobiliarios que producían en la zona preferentemente edificios para usos comerciales y de oficinas, explicado esto por su mayor precio de venta en el mercado.

infraestructura que requerían los edificios nuevos producidos, se constituyó el SAC “Granadas” en el año 2015.

En los lineamientos para la constitución de este Sistema de Actuación por Cooperación “Granadas” publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de Abril de 2015, se expone como uno de los motivos para su constitución:

Que el vigente Programa Delegacional de Desarrollo Urbano que data del año 2008, mantiene la misma política de uso del suelo mixto y altas potencialidades de construcción, condición normativa que ha propiciado la reutilización del suelo industrial, *faltando reglas que permitan generar en forma paralela el desarrollo de una nueva infraestructura urbana y equipamientos públicos, para atender en forma eficiente las necesidades de la población actual y futura de la zona. Que para el adecuado manejo del uso del suelo habitacional mixto hace falta el establecimiento de estrategias e instrumentos que permitan transformar y actualizar la infraestructura, así como la estructura urbana de la zona.* (GODF, #80:3)<sup>80</sup>.

Más adelante en el mismo documento se afirma que otros de los objetivos planteados para la constitución del SAC, es fomentar en la zona una mezcla equilibrada de usos de suelo para que se incremente la proporción de población residente frente a la flotante, se propicien el comercio, la economía local y se reduzcan los viajes motorizados<sup>81</sup>.

Siendo la estrategia para lograr esto en el SAC, el incentivo a los proyectos que edifiquen vivienda, así se establece la forma en que estimulará la producción de desarrollos habitacionales en la zona de estudio: *“se cede a la bolsa de vivienda del SAC Granadas todas aquellas unidades de vivienda que, permitidas por la literal de densidad, no se utilicen en cada proyecto. De esta forma las unidades de vivienda disponibles, podrán ser redistribuidas por sector dentro del área de actuación, a petición de cada particular con la finalidad de alcanzar los niveles óptimos de uso habitacional.”* (GODF, #80:5).

Es decir que de los desarrollos inmobiliarios que no realicen (por su restricciones de literal de densidad, uso comercial, de oficinas, etc.), la producción del stock de vivienda que la normativa les permite, podrán transferir estas viviendas no realizadas, a la Bolsa de vivienda del SAC, para que los proyectos inmobiliarios destinados a uso habitacional o uso

---

<sup>80</sup> Cursivas propias.

<sup>81</sup> Esto para disminuir los desplazamientos individuales motorizados de la población flotante, que se estimaba para la primera década del 2000 en 87% de la población total de la zona; en la propuesta de Plan Maestro “Granadas” (Seduvi, 2014), se estimaba que el 41% de los traslados se realizaban de forma individual y motorizada; mientras que en el documento de *“Evaluación de instrumentos de en áreas con potencial de desarrollo. El caso de Nuevo Polanco”*, se determina que para el año 2010, de los 210, 000 viajes diarios a la zona, 103, 000 (49%) se realizaban de forma individual y motorizada (Finck y Ortiz, 2013).

mixto, puedan adquirir ese stock de vivienda no realizado en otros desarrollos, y producirlos ellos mismos, por supuesto incrementando en niveles de construcción sus procesos productivos inmobiliarios.

Esto es lo que ocurrió con el desarrollo inmobiliario producido por la operadora de fondos Compass Group en la calle de Lago Neuchatel (colindante a la zona de habitación popular de la “cerrada de Lago Andrómaco”), donde se constituyó un Polígono de Actuación que permitió la fusión de 3 predios (Lago Neuchatel #7, #13 y #21)<sup>82</sup>, en el cual, con la relocalización de usos y destinos de uso de suelo y la adquisición de viviendas en la Bolsa del SAC “Granadas”, se realiza al momento un proyecto de 23 niveles, con un stock de 840 viviendas proyectadas, 83 definidas por normativa y 397 provenientes de la Bolsa de vivienda, las cuales están destinadas para el arrendamiento a los segmentos residencial y residencial plus del mercado.

En los lineamientos para la constitución del SAC “Granadas”, se establece que la SEDUVI es la única autoridad con competencia para aprobar formalmente la adquisición de viviendas por transferencias de la Bolsa de vivienda, pero nuevamente se presentan inconsistencias en esto, ya que en el mismo documento de constitución del SAC, se determina que los proyectos de desarrollo inmobiliario, deben respetar la zonificación, intensidades de usos del suelo, densidad y total de viviendas permitidas por el Programa de Desarrollo Urbano vigente de la Alcaldía, así se expresa esto:

Para lograr lo anterior, se incentivará a través del otorgamiento de beneficios a los proyectos que edifiquen las unidades de vivienda permitidas, en las zonificaciones que así lo estipulen; *respetando las proyecciones totales de vivienda estipuladas en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente de la Delegación Miguel Hidalgo. (GODF, #80:5)*<sup>83</sup>.

Lo que se puede interpretar, ante la falta de información sobre el total de viviendas, predios emisores y destinatarios de la Bolsa de vivienda constituida para el SAC “Granadas”, es que este conjunto de viviendas no realizadas en proyectos inmobiliarios, provienen de desarrollos como los centros comerciales y de distribución de mercancías, así como de espacios como el museo Soumaya o edificaciones de oficinas con usos de suelo diferentes a los habitacionales, relocalizando de esta forma los usos y destinos de uso de suelo dentro

---

<sup>82</sup> Otra inconsistencia en la instrumentación de las normativas que regulan la producción inmobiliaria en la Alcaldía Miguel Hidalgo y el polígono de estudio en la zona de las Granadas se presenta nuevamente en este ejemplo, como había afirmado antes, en el plano de zonificación del PDUMH 2008, la fusión de lotes sólo es permitida cuando el área resultante no rebase los 1000 m<sup>2</sup>, y en el caso expuesto, se constituyó un sólo predio con 4,168 m<sup>2</sup> totales, resultado de la fusión de los predios Lago Nauchaten #7, #13 y #21.

<sup>83</sup> Cursivas propias.

del polígono que comprende al SAC, como se estipula en las finalidades de este instrumento.

Por otro lado, mediante la constitución de un Fideicomiso Privado para el SAC “Granadas” los desarrolladores deben de aportar a este, los montos derivados de las medidas de integración y mitigación urbana, los cuales se determinan a partir del “modelo de tasación” constituido ex profeso para el SAC “Granadas”, donde *“Estas aportaciones distribuyen equitativamente los costos totales de infraestructura, pavimentaciones, espacios públicos, obras adicionales y proyectos estratégicos”* (GODF, #80, Decimoctava Época:72Bis: 5).

Montos que el capital inmobiliario canaliza para mejorar la habitabilidad en la zona, es decir mejorar los espacios públicos, la producción de infraestructura y dotación de servicios urbanos, etc.

Pero en una perspectiva crítica y totalizadora del proceso de urbanización de la Ciudad de México, estos montos de capital serán reintegrados a los agentes económicos capitalistas por medio del aumento del precio del suelo y la vivienda que las mejores condiciones de habitabilidad acarrearán posteriormente a la zona, como sucede con el parque lineal desarrollado en las laterales del FF.CC. a Cuernavaca, en los tramos de Av. Rio San Joaquín hasta Av. Miguel de Cervantes Saavedra, el cual no ha sido iniciativa del capital inmobiliario.

Por el contrario, su construcción ha sido uno de los logros obtenidos por la Asociación de vecinos de la cerrada de Andrómaco, quienes han gestionado y presionado políticamente a la SEDUVI para que los montos de mitigación e integración urbana del Fideicomiso privado, sean destinados a esta infraestructura social.

Con esto, podemos ver que en la Ciudad de México, no se destinan (más que diferencialmente con la imposición del impuesto predial), recursos a las zonas con mayor déficit en espacios públicos, infraestructura, capital espacial, etc. ya que los recursos que resultan del intenso desarrollo inmobiliario en zonas específicas de la ciudad<sup>84</sup> (no exclusivamente de la zona de las Granadas), son reinvertidos en aquellas zonas de donde fueron extraídos, reforzando de esta manera, la tendencia de desigualdad territorial y de iniquidad de condiciones de habitabilidad en la urbe.

Como pudimos observar en los lineamientos de constitución del SAC, este es un instrumento de gobernanza urbana entendida como lo propone Carlos de Mattos (2014 y 2015), es decir un “paternariado público-privado” en el cual, el Estado coordina junto a los agentes económicos capitalistas, el desarrollo urbano en beneficio de estos últimos, donde se trata de brindar las mejores condiciones para la espacialización de los capitales

---

<sup>84</sup> Como aquellos derivados de las medidas de mitigación e integración urbana, así como de la cesión de áreas cuando los desarrollos superen los 5,000 m2 de construcción.

internacionales en movimiento, los cuales para el ámbito urbano se valorizan a través de producir espacio urbano.

Pero esta estrategia de gobernanza no sólo es practicada por el gobierno de la Ciudad de México a través de la SEDUVI (que constituye y comanda los SAC), también encontramos en los gobiernos locales su implementación, como queda de manifiesto en este párrafo del PDUMH 2008, donde se estipulan los lineamiento del “Nuevo Orden Urbano”, que se promueve en este Programa para la gestión integral del desarrollo urbano:

La gestión del desarrollo urbano se entiende desde el ámbito integral del desarrollo de la ciudad, con sus variables económicas, sociales, ambientales y territoriales e implica un proceso descentralizado, activo, orientado a informar, dinamizar y movilizar el conjunto de agentes sociales en torno a un objetivo común, fortaleciendo el desarrollo urbano del territorio delegacional y coadyuvando a la distribución equitativa de los satisfactores urbanos y a la concreción de una entidad competitiva (PDUMH, 2008:62).

Tabla 4. Relación entre desarrollos inmobiliarios, promulgación de instrumentos y normativas de planificación urbana y administraciones públicas en la zona de las Granadas 2000-2018.

2000-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018
Andrés Manuel López Obrador (PRD)			Marcelo Ebrard (PRD)			Miguel Angel Mancera (PRD)		
Arne Aus Den Rothe (PAN)		Fernando Aboitiz (PAN)	Gabriela Cuevas (PAN)	Demetrio Sodi (PAN)		Victor Hugo Romo (PRD)		Xóchitl Gálvez (PAN)
LDUDF 1997				LDUDF 2010 (Reforma)		LDUDF 2015 (Reforma)		
PGDUDF 1996	PGDUDF 2003				PGDUDF 2013			
		Normas Generales de Ordenación urbana 2005 (Reforma)						
		Decreto de delimitación de Áreas de Actuación 2005 (Reforma)						
			Norma General de ordenación urbana #26 (Reforma)			Derogación de Norma General de ordenación urbana #26		
Programa de Desarrollo urbano Miguel Hidalgo 1997			Programa de Desarrollo Urbano Miguel Hidalgo 2007					
						Promulgación SAC "GRANADAS"		
Desarrollos inmobiliarios (6 y más niveles sobre banqueta) en zona de estudio 2000-2018.								
6	6	7	20	8	8	6	12	9
Fuente: Elaboración propia con imágenes satelitales de Google y normativas de desarrollo urbano.								

Ahora bien, se mostraron hasta aquí las normativas e instrumentos de planificación empleados para regular políticamente el espacio urbano en la zona de las Granadas, donde

la acción estatal promovió la “destrucción creativa” del la antiguo ambiente construido del fordismo, pero ahora veamos con la tabla 4 si ha existido una correlación entre la intensidad del desarrollo inmobiliario desplegado en la zona de estudio, la promulgación de normativas e instrumentos de planificación urbana, con los distintos periodos de gobierno de la Ciudad de México y la Alcaldía Miguel Hidalgo.

Como podemos observar en una correlación temporal, desde principios de la década del 2000 en la zona de las Granadas se incrementó la producción de inmuebles con uso intensivo del suelo urbano, pero sólo es a partir del año 2008, cuando, es promulgado el actual Programa de Desarrollo Urbano y en el periodo de gobierno de la Alcaldía Miguel Hidalgo de la panista Gabriela Cuevas, que se desató vertiginosamente la producción de desarrollos inmobiliarios de altura.

En esta relación temporal, podemos ver que no es la reforma a la Delimitación de las Áreas de Actuación en 2005, la reforma a las Normas Generales de Ordenación Urbana para el mismo año, ni aún la controvertida reforma a la NGO #26 (2008), aquellos instrumentos que fomentaron una mayor dinámica de producción inmobiliaria en la zona de estudio

Por el contrario, es tanto la entrada en vigor del Programa de Desarrollo Urbano de la Alcaldía Miguel Hidalgo en el año de 2008 (y que representa un instrumento tradicional de la planificación urbana) y en menor medida, la constitución del SAC “Granadas” en 2015, aquellos instrumentos de planificación a partir de los cuales se potenció el vertiginoso desarrollo inmobiliario, que “destruyo creativamente” el espacio urbano en el polígono de estudio.

Pero considero aún más relevante para el incentivo del desarrollo inmobiliario en la zona de estudio, a la dirección política dada al desarrollo urbano en la entidad y las reformas en este sentido, al conjunto de normativas e instrumentos de planificación urbana desplegados en la Ciudad de México para regular la producción inmobiliaria y los usos e intensidades de uso del suelo.

Políticas, normativas e instrumentos de planificación urbanas, que sí norman y regulan los procesos productivos inmobiliarios, pero en un contexto de libre mercado, donde el Estado renunció a la producción de vivienda (en cualquiera de los niveles de la administración pública), se liberalizan las intensidades y tipos de usos de suelo en la ciudad consolidada, se instrumentan formas estatales de financiamiento para el acceso a viviendas (segmentando aún más los mercados y localizando la demanda según su capacidad de pago y endeudamiento) y se presentan inconsistencias en la aplicación de los diversos instrumentos

---

<sup>85</sup> Por ejemplo, el financiamiento vía créditos del INFONAVIT para la adquisición de vivienda económica en las zona de la periferia extendida de la ZMVM, o la escasa producción de vivienda social y popular realizada por el INVI en la Ciudad de México.

de planificación, son los agentes económicos capitalistas aquellos que deciden en qué intensidad, el tipo y la localización de sus procesos de valorización del espacio urbano.

Cumpliendo sí la finalidad de la política urbana de revertir el despoblamiento de las zonas centrales, incrementar el stock de vivienda, renovar el ambiente construido, incentivar la mezcla de usos del suelo y compactar (mediante la intensificación del uso del suelo) la ciudad en su zona central y pericentral.

Pero los agentes económicos capitalistas únicamente producen inmuebles en aquellos espacios donde pueden obtener mayores niveles de renta (reforzando la tendencia de desigualdad territorial en la entidad) y para los segmentos del mercado que tienen la suficiente capacidad de pago y/o endeudamiento para adquirir esas mercancías inmobiliarias.

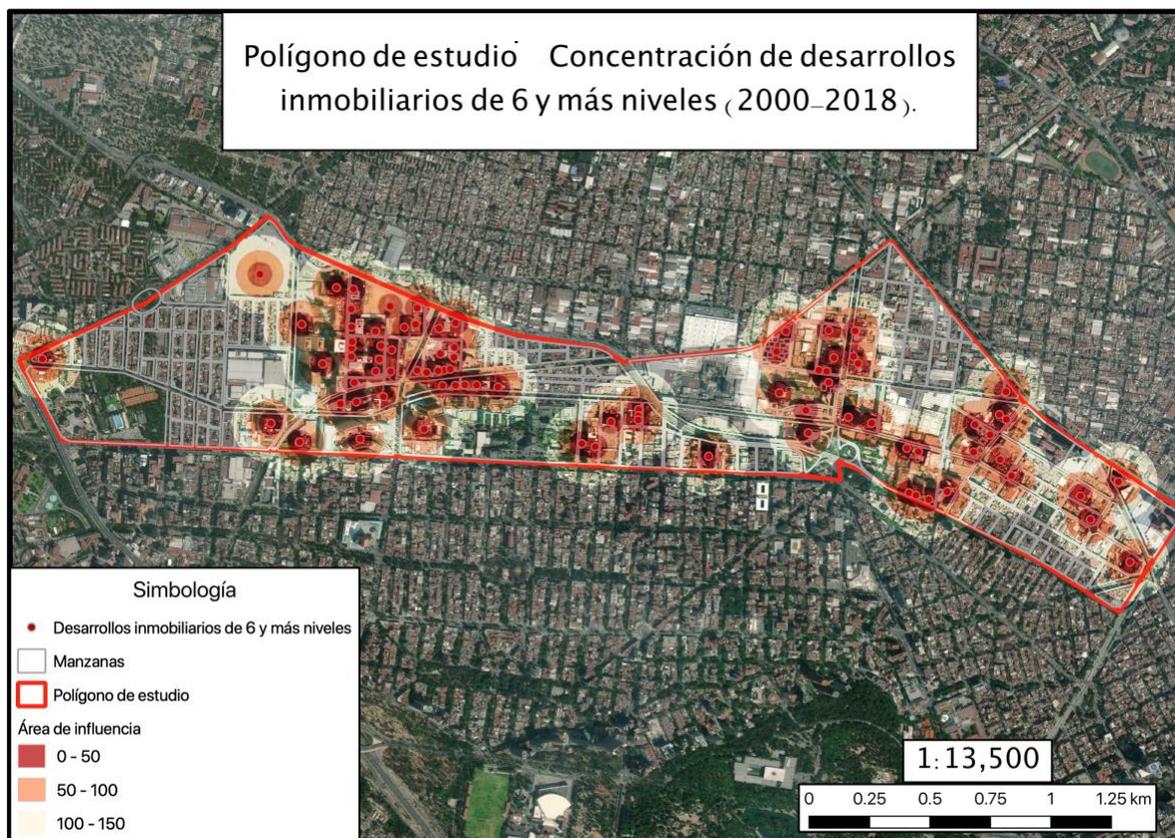
Así, como corolario (proyectado o no) de la dirección política dada al desarrollo urbano en la entidad, se vive actualmente un lento pero continuo proceso que desvanece lo popular en algunas zonas centrales y pericentrales de la ciudad, además de fomentar el despojo de las rentas urbanas producidas socialmente y por inversiones públicas en infraestructura, equipamiento y capital espacial, conformando poco a poco una ciudad cada vez más desigual que presenta modernizaciones selectivas de su espacio urbano, en un mar de precariedad y pésimas condiciones de habitabilidad.

#### 4.2 Valorización del espacio urbano, desarrollos inmobiliarios en la zona de las granadas.

Hasta ahora se ha expuesto la dimensión de la regulación política sobre el espacio urbano en la zona de las Granadas, primer momento de la producción del espacio como “destrucción creativa”, que no transita únicamente por el otorgamiento de permisos y licencias de construcción para desarrollos inmobiliarios, por el contrario, como hemos visto, los instrumentos de planificación urbana tradicionales han tenido una repercusión fundamental en este proceso. Pero esta dimensión, solamente constituye una de aquellas en las que se desarrolla el proceso analizado en esta tesis, ahora veamos el momento de la valorización del espacio urbano y los desarrollos inmobiliarios en la zona de estudio, dimensión que significa la demolición de la antigua base infraestructural de producción, circulación y reproducción social, para producir en la misma porción de suelo urbano de un nuevo arreglo espacial o “Spatial fix”.

Comencemos con la localización de los desarrollos inmobiliarios de altura y con uso intensivo del suelo urbano, producidos en la zona de las Granadas en el periodo 2000 y 2018.

Mapa 5. Zona de las Granadas. Concentración de desarrollos inmobiliarios de 6 y más niveles sobre banqueta 2000-2018.

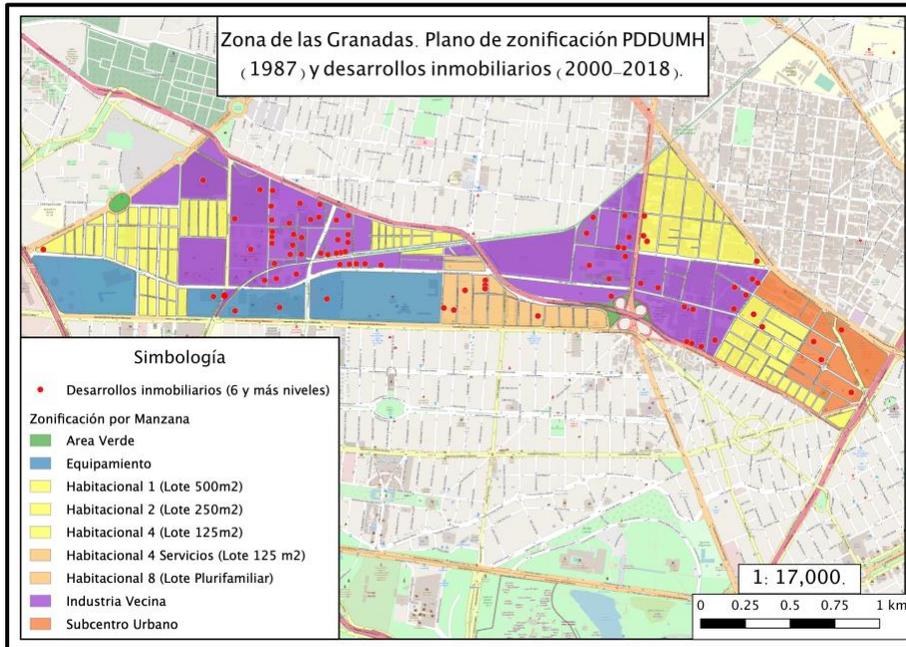


Fuente: Elaboración propia a partir de imagen satelital Google Earth (2007) e información extraída de imágenes satelitales (varios años).

Como puede observarse en el mapa 5, el intenso desarrollo inmobiliario en la zona de las Granadas, se localiza principalmente en dos colonias: Granada y Ampliación Granada, las cuales fueron aquellas donde se asentaron antiguamente las plantas fabriles más extensas, tales como la ensambladora automotriz de la empresa General Motor, la fábrica de medicamentos de la empresa alemana Bayer, la vidriera México, General Popo, etc. predios en los que por su amplitud, excelente localización, bajo costo de acondicionamiento para la edificación (por ser los antiguos inmuebles nave industriales), así como menor precio del suelo (comparado con la colonia colindante: Polanco), fueron aquellos propicios para edificar un nuevo ambiente construido que remplazara aquel producido por la espacialidad del Fordismo.

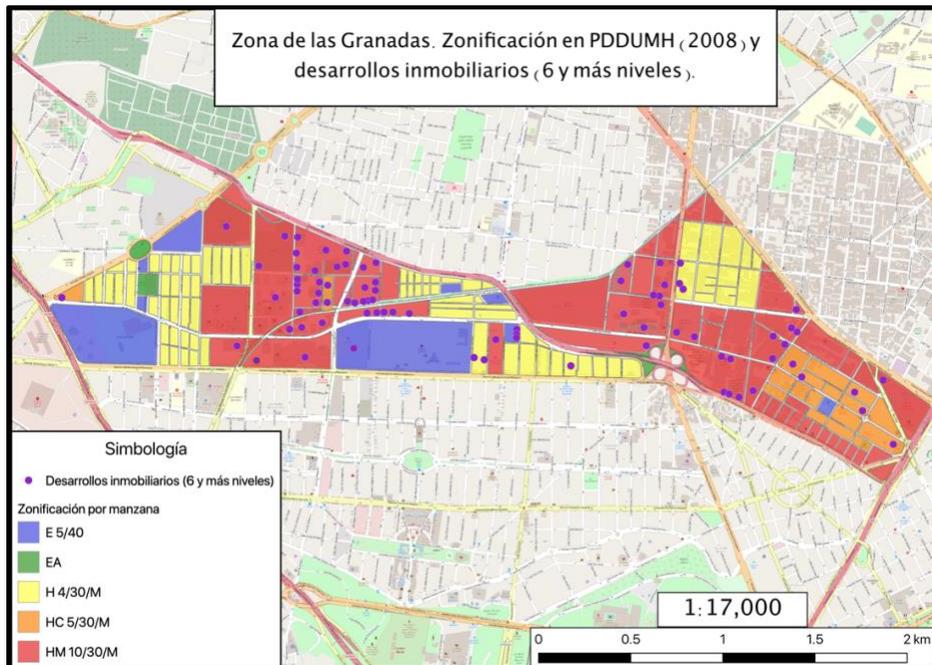
Dinámica de reciclamiento del suelo urbano que si bien fue fomentada y regulada desde 1997 con la aprobación del Programa de Desarrollo Urbano, fue solamente hasta que se permitió intensificar en mayor medida los usos del suelo, que se materializó este proceso de “destrucción creativa” del espacio urbano.

Mapa 6. Zona de las Granadas. Zonificación PDUMH (1987) y localización de desarrollos inmobiliarios de 6 y más niveles sobre banqueta 2000-2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de PDUMH (1987), Marco Geoestadístico nacional, INEGI (2007) e información de imágenes satelitales Google Earth (varios años).

Mapa 7. Zona de las Granadas. Zonificación PDUMH (2008) y localización de desarrollos inmobiliarios de 6 y más niveles sobre banqueta 2000-2018.

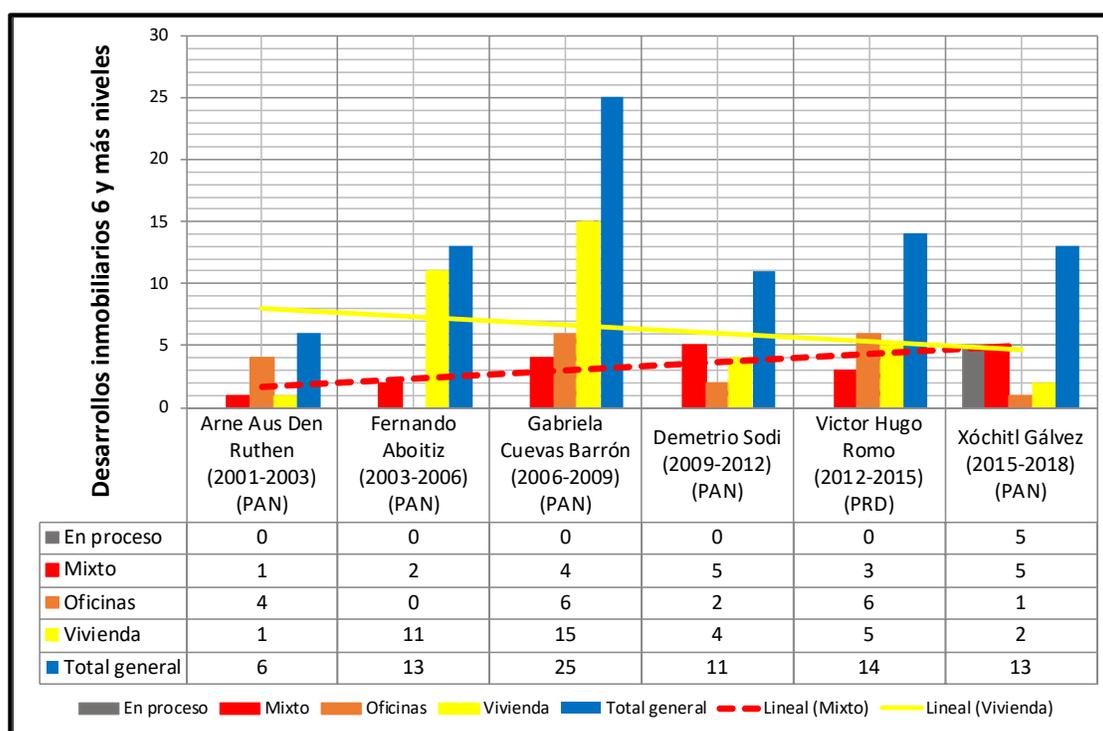


Fuente: Elaboración propia a partir de PDUMH (2008), Marco Geoestadístico nacional, INEGI (2007) e información de imágenes satelitales Google Earth (varios años).

En los mapas 6 y 7 se muestra la relación entre la antigua zonificación industrial y la localización de los desarrollos inmobiliarios actuales en el polígono de estudio, como se puede observar en estos, el proceso producción del espacio como “destrucción creativa” ha transformado un espacio de la antigua ciudad Fordista-Keynesiana, a uno en el cual se mezclan los usos de suelo, se realizan de forma mayoritaria actividades económicas del sector terciario y terciario superior, donde se compactaron los usos del suelo por la intensificación y verticalización de los desarrollos y se redensificaron zonas donde a penas existían áreas habitacionales.

Como hemos visto, en el proceso de producción del espacio como “destrucción creativa”, en un primer momento se modificaron los instrumentos y normativas de planificación que regulaban el espacio urbano, cambiando formalmente los usos e intensidades de uso del suelo de industrial a habitacional mixto y con alturas permitidas de hasta 18 niveles, para posteriormente, ser los agentes económicos capitalistas aquellos encargados de materializar con sus procesos productivos, lo proyectado y regulado por la normativa.

Gráfica 6. Número y tipo de desarrollos inmobiliarios por periodo de gobierno de la Alcaldía Miguel Hidalgo en la zona de Las Granadas (2001-2018).



Fuente: Elaboración propia a partir de información de imágenes satelitales Google Earth (varios años).

Este proceso se pudo verificar con la información obtenida a través de visitas a campo e imágenes satelitales, información sobre el número, tipo e intensidad de uso del suelo de los desarrollos inmobiliarios edificados en la zona de estudio a partir del año 2000, y que se presenta en la gráfica 6, en la cual se hace una correlación entre las diferentes

administraciones en la Alcaldía Miguel Hidalgo con el número y tipo de desarrollos inmobiliarios producidos en el polígono de estudio entre los años 2001 y 2018.

Como puede observarse en la anterior gráfica, en 18 años, se produjeron 82 proyectos de desarrollo inmobiliario con uso intensivo del suelo urbano (es decir de 6 y más niveles sobre banqueta), de los cuales, se pudo identificar con usos mixtos 20 inmuebles, con uso exclusivo de oficinas 19 y para uso habitacional 37; siendo en el periodo de gobierno de la panista Gabriela Cuevas que se edificaron mayor número de inmuebles, con una cifra total en su administración, de 25 desarrollos verticales.

En este conjunto de proyectos de desarrollo inmobiliario destacan por su altura, extensa área de construcción total y abundante stock de vivienda, los desarrollos de:

- 1) Tres lagos: con 11 torres de uso habitacional y 13 niveles de edificación cada una.
- 2) Plaza Carso: 5 desarrollos de 20 niveles cada uno y un stock por inmueble de 430 viviendas (se presenta en imagen 5).
- 3) Polárea: 3 torres de 30 niveles cada una.
- 4) Parques Polanco: 5 torres de 25 niveles cada una y un stock de vivienda por inmueble de 1,563.
- 5) Ventana Polanco: proyecto de 3 torres de 23 niveles cada una y un stock de vivienda por inmueble de 480 viviendas.
- 6) Miyana: Inmueble de usos mixtos de 33 niveles edificados (pero con posibilidad de construcción por normativa de 44 niveles) y con un stock de 816 viviendas (se presenta en imagen 6).

A diferencia de la información generada en esta tesis sobre el número de desarrollos inmobiliarios producidos en la zona y periodo de estudio, en la propuesta de “Plan Maestro de la zona de las Granadas” realizado por SEDUVI para establecer este polígono como Área de gestión estratégica (la cual no fue aprobada)<sup>86</sup>.

Se identificaron en total, 67 desarrollos inmobiliarios realizados solamente entre los años 2010 y 2014, donde las colonias que presentaron un mayor número de procesos productivos inmobiliarios fueron las colonias: Ampliación Granada con 23, Granada con 16, y El Manzano, Anáhuac, Anáhuac dos Lagos y Anáhuac de Mariano Escobedo con 13 desarrollos en conjunto.

---

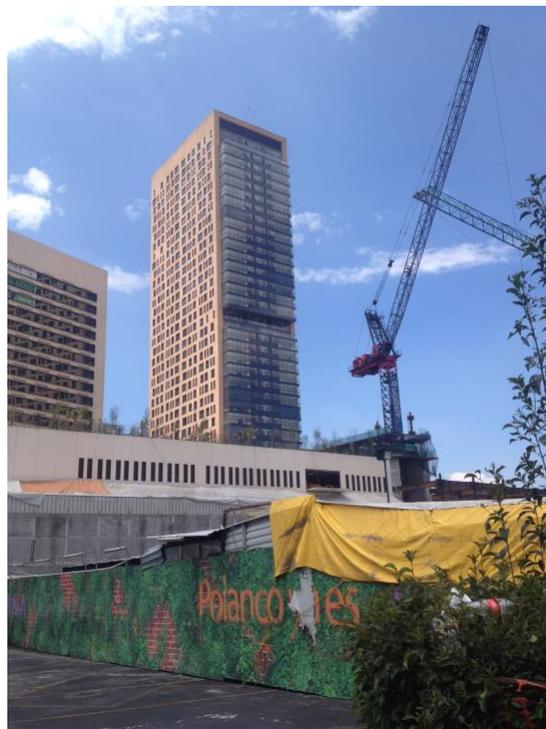
<sup>86</sup> Esta propuesta de Plan Maestro para instrumentar a la zona de las Granadas como Área de Gestión Estratégica no se aprobó y por lo cual es inédito, se obtuvo vía portal de transparencia y fue cedido por la SEDUVI.

Imagen 5. Plaza Carso y Museo Soumaya en colonia Ampliación Granada.



Fuente: fotografía tomada durante las visitas de campo a zona de estudio.

Imagen 6. Torre Miyana, localizada en colonia Granada



Fuente: fotografía tomada durante las visitas de campo a zona de estudio.

En estas últimas 4 colonias, las nuevas edificaciones se localizan en predios de entre 1000 y 5000 m<sup>2</sup>, es decir con no tan amplia extensión, pero en ellas se asientan algunos de los desarrollos en el polígono de estudio, con usos más intensivos del suelo urbano, como lo son: el desarrollo de Parques Polanco (5 torres de 25 niveles), Hares (3 torres de 20 niveles), Be grand alto Polanco (2 torres de 35 niveles), Portika Polanco (4 torres de 18 niveles) y el Centro comercial parques Polanco (5 torres de 10 niveles).

Pero al contrario de las colonias anteriores, es en la colonia Ampliación Granada que presentan los desarrollos inmobiliarios asentados en lotes más extensos, ya que 9 de los 23 desarrollos que se localizan ahí, se realizaron en predios mayores a 5001 m<sup>2</sup>, por esta relación, podemos deducir que la mayor proporción de antiguas plantas industriales con extensas áreas se localizaron en esta colonia, siendo aquella con mejores condiciones (en cuanto a disponibilidad de suelo), para “destruir creativamente” el espacio urbano.

Cabe resaltar que en la colonia Ampliación Granada, aún existen numerosos y extensos predios sin desarrollar, donde en los lotes que aún no existen desarrollos inmobiliarios o se encuentran estos en etapa de construcción o acondicionamiento del suelo, ya se ha desalojado el capital fijo industrial y se tiene el suelo descubierto y listo para edificar, dándoles usos temporales antes de comenzar la nueva producción edilicia, como pueden ser: servir como estacionamientos, auto cinemas, lavado de coches, etc.

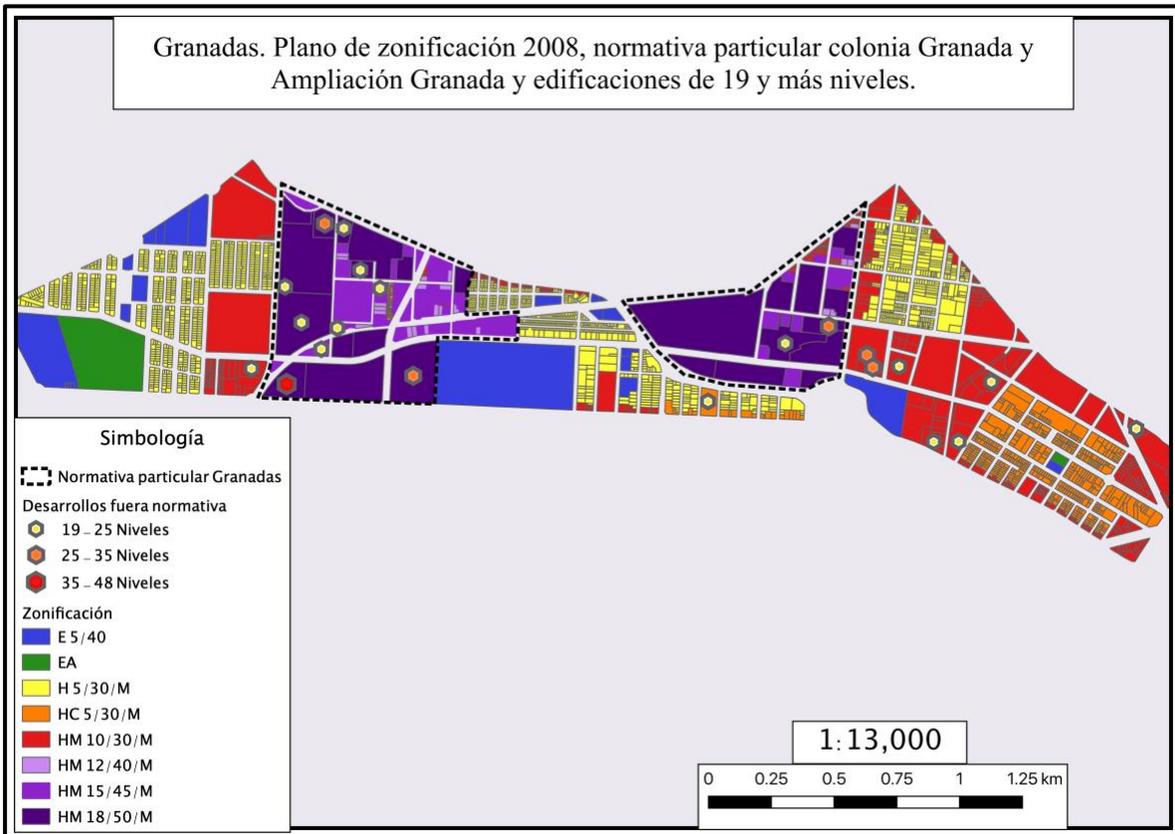
En el mismo plan maestro realizado por SEDUVI, se realizaron estimaciones respecto el número de niveles producidos, frente al área de suelo reciclado en el polígono de estudio, así, del área reciclada por las nuevas construcciones, la superficie consumida para la edificación de inmuebles de 1 a 6 niveles es de 66.9%, mientras que aquella superficie utilizada para edificios de 7 a 18 niveles, es del 21.7%, y por último, aquella superficie donde se asientan edificios de entre 19 y 54 niveles, es de apenas 11.4%.

Menor ocupación del suelo en estos inmuebles que es compensada por la vertiginosa verticalización de la edificaciones, proceso productivo vertical que como ya vimos, permite a los desarrolladores extraer ganancias que hemos identificado anteriormente como rentas diferenciales tipo II, es decir a un mayor nivel de inversión de capital se tiene como resultante una mayor proporción de renta capitalizada, por aumentar el stock producido en una misma porción de suelo.

En el plano 3 se puede visualizar la localización de inmuebles que superan los niveles permitidos en los instrumentos de planificación vigentes, tanto en la zonificación establecida en el Programa de Desarrollo Urbano (2008), como en la Normativa Particular de las colonias Granadas y Ampliación Granada, podemos observar que existe una correlación entre la promulgación de la Normativa Particular de las colonias Granada y Ampliación Granada y la localización de los nuevos desarrollos inmobiliarios, ya que de los 10 desarrollos localizados en el polígono de la colonia Granada, su edificación se realizó

sólo (o durante) el año de promulgación de tal normativa (2008), lo mismo sucede en el polígono con Normativa Particular de la colonia Ampliación Granada, ya que en 5 de los proyectos inmobiliarios que presenta, la edificación más antigua inició los trabajos hasta el año 2009.

Plano 3. Zonificación del PDUMH 2008, Norma Particular y localización de desarrollos inmobiliarios de más de 18 niveles sobre banqueta en Zona de las Granadas (2000-2018).



Fuente: Elaboración propia a partir de PDUMH (2008), Normativa Particular de la zona de Granadas e información sobre desarrollos inmobiliarios extraída de imágenes satelitales Google Earth (varios años).

Por otro lado, en la consulta que se realizó de los certificados únicos de zonificación de uso de suelo digitales (CUZUS) de estos inmuebles que edificaron un mayor número de niveles a los permitidos, no se establece a partir de qué instrumentos (Bolsa de vivienda, transferencia de derechos de desarrollo, relocalización de usos y destinos de usos del suelo, etc.) se fundamentó la aprobación por parte de la Alcaldía Miguel Hidalgo y la SEDUVI, de tales proyectos urbanos que superan los niveles permitidos, aún aquellos asentados en lotes de más de 5001 m<sup>2</sup> y localizados en los polígonos con Normativa Particular de la zona de las Granadas, donde se permite edificar hasta 18 niveles.

Para visualizar en mayor medida este incumplimiento en la normativa, en la tabla 5 se muestra el excedente de pisos construidos de algunos de los desarrollos inmobiliarios que superan los CUS determinados en la normativa.

Tabla 5. Excedente de pisos construidos en zona de las Granadas.

<b>Desarrollos Inmobiliarios</b>	<b>Niveles construidos</b>	<b>Niveles permitidos por Normativa</b>	<b>Excedente</b>
<b>City towers</b>	22	18	<b>4</b>
<b>Grand polanco</b>	22	18	<b>4</b>
<b>Hares</b>	20	10	<b>10</b>
<b>Latitud polanco</b>	25	5	<b>20</b>
<b>Torre ICA</b>	23	10	<b>13</b>
<b>Miyana</b>	33	18	<b>15</b>
<b>Parques Plaza</b>	21	10	<b>11</b>
<b>Parques Polanco</b>	25	18	<b>7</b>
<b>Torre Carso</b>	22	18	<b>4</b>
<b>Plaza Carso</b>	20	18	<b>2</b>
<b>Polarea fase 1 y 2</b>	20	18	<b>2</b>
<b>Polarea fase 3 y 4</b>	30	18	<b>12</b>
<b>Torre Polanco</b>	35	18	<b>17</b>
<b>Ventana Polanco</b>	23	18	<b>5</b>
<b>Total</b>	<b>341</b>	<b>215</b>	<b>126</b>

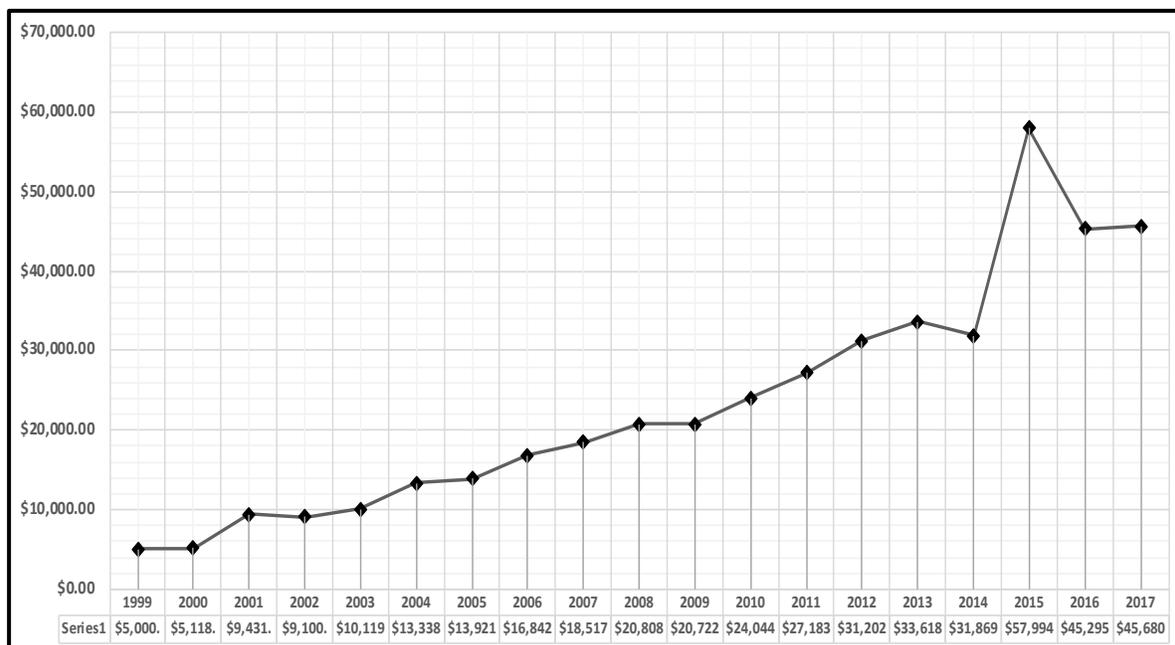
Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes satelitales Google Earth (varios años) y PDUMH, 2008.

Como corolario de la intensa dinámica inmobiliaria vertical en la zona, así como el segmento (“*target*”) del mercado al cual están destinadas estas nuevas mercancías, se ha desarrollado un vertiginoso aumento de los precios de la vivienda, ya que como puede observarse en la gráfica 7, en los 18 años estudiados, se han incrementado los precios promedio por m2 de la vivienda nueva producida en la zona de estudio.

Ya que para el año 2000, se tenía un precio de la vivienda por m2 de 5,118 pesos, pasando en el año 2017, a un precio promedio de 45,680 pesos por m2, cabe resaltar que la totalidad de nueva vivienda producida la constituyen departamentos.

Por otro lado la recopilación de datos sobre el precio de los inmuebles con los cuales se elaboró la gráfica 7 (y que fue proporcionada por la consultoría SOFTEC), fueron obtenidos en diarios de circulación nacional, portales especializados de oferta de bienes inmuebles, así como por información proporcionada por los propios desarrolladores, por lo que los datos se muestran a precios corrientes.

Gráfica 7. Variación de precio por m2 de vivienda a precios corrientes en Zona de las Granadas (2000-2018).



Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la consultoría en desarrollos inmobiliarios SOFTEC.

Como se había planteado en el primer capítulo, en el proceso de “destrucción creativa” del espacio urbano, en ocasiones, el capital no espera a que haya transcurrido la vida económicamente útil del ambiente construido<sup>87</sup>.

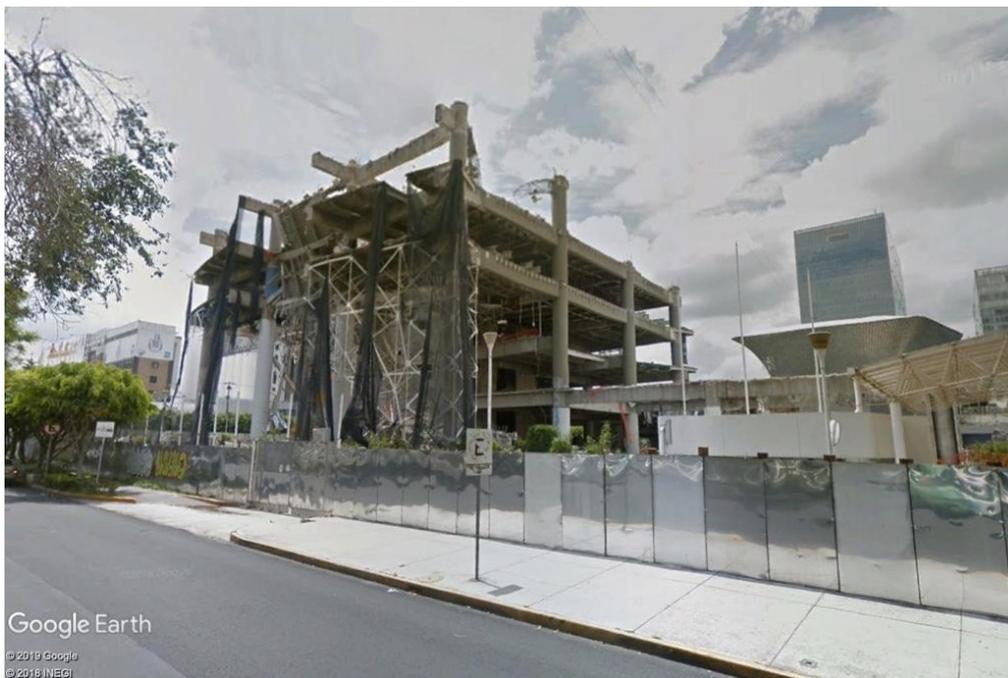
Cuando el precio del suelo urbano y los bienes inmobiliarios se incrementa, y la regulación sobre el espacio urbano permite o promueve un uso más intensivo del suelo, puede desarrollarse un nuevo ciclo de valorización, que destruya las anteriores bases infraestructurales del proceso de valorización y reproducción social, para generar en la misma porción de suelo urbano, de un innovador ambiente construido que posibilite y potencie un ciclo de valorización del valor más rentable y de más largo plazo.

<sup>87</sup> Como ya vimos, la tendencia general del capital frente al ambiente construido y el capital fijo es esperar a que este haya transcurrido su económicamente útil, es decir que permita competir a los agentes económicos capitalistas y obtener ganancias, y una vez devuelta la inversión realizada, se produce un nuevo e innovador *Spatial Fix* en la misma porción de suelo urbano.

Imagen7. Inmueble producido en Av. Ejército Nacional Mexicano #843 tras promulgación del PDUMH 1997.



Imagen 8. Demolición de inmueble en Av. Ejército Nacional Mexicano #843 para producción de torre de 48 niveles regulado por el SAC “Granadas”.



Sostengo esta tesis a través de los resultados empíricos de esta investigación, como puede observarse en la imagen 7 y 8, en el predio ubicado en Av. Ejército Nacional Mexicano #843, donde antiguamente se localizaban las instalaciones de la automotriz General Motors, se desarrolla actualmente la demolición del primer inmueble edificado en la zona de estudio para usos de oficinas en antiguo suelo industrial, inmueble que se edificó, tras la promulgación en 1997 del PDUMH y con él, la entrada en vigor de una normativa particular “ad hoc” a ese predio, donde se permitió la producción para finales de la década de 1990, de un edificio de 7 niveles sobre banqueta que albergó las oficinas centrales de la General Motors.

Pero tras 18 años de uso del inmueble, se decidió destruirlo para edificar en esa misma porción de suelo urbano, una torre de usos mixtos de 48 niveles, 351 viviendas permitidas por normativa y superficie máxima de construcción de 122,973 m<sup>2</sup>. Con esta información verificada en el CUZUS del predio con cuenta catastral 033\_017\_02, emitido el 19 de Octubre de 2018, podemos observar como el proceso de producción del espacio urbano como “destrucción creativa”, transita necesariamente por la regulación política, donde el Estado genera los instrumentos o formas de gestión del desarrollo urbano que permitan al capital inmobiliario valorizarse produciendo espacio.

Ejercicio que no está exento de inconsistencias y puede derivar de actos de corrupción, pero en la interpretación que propongo en esta tesis, corresponde el incentivo y regulación de tales desarrollos inmobiliarios de altura, al resultado lógico de la conformación en la Ciudad de México de un régimen urbano empresarialista<sup>88</sup>, que al transformar la ciudad en una máquina de crecimiento urbano, distribuye desigualmente los valores de cambio y de uso, generados por tal producción mercantil de inmuebles que utilizan de forma intensiva el suelo y el espacio urbano.

Pero el fomento al desarrollo inmobiliario intensivo que ha transformado la zona de estudio (y a gran parte de las zonas centrales y pericentrales de la Ciudad de México), no se realizó únicamente para renovar el ambiente construido, incrementar el stock de viviendas y oficinas, compactar la ciudad en su zona central y pericentral, combinar los usos del suelo y hacer más intensivo el uso del espacio urbano, dinamizar la economía de la ciudad y generar la infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades terciarias, esta también ha sido una estrategia desplegada por el gobierno de la ciudad como de las Alcaldías, para incrementar los montos recaudados por concepto del impuesto a la propiedad inmobiliaria en la ciudad.

---

<sup>88</sup> Me refiero a esta como una decisión del régimen urbano empresarialista, ya que en el propio aparato de Estado, existen instrumentos y procesos capaces para revertir tal otorgamiento de licencias y permisos de construcción, como lo puede ser una aplicación de la normativa existente a través del Instituto de Verificación Administrativa, con la cual, se demuelan los niveles excedentes del desarrollo inmobiliario, etc.

En tanto al gobierno de la Ciudad de México, esta necesidad de generar ingresos de forma endógena se explica por *“la caída de las aportaciones y la exclusión de las transferencias de algunos de los fondos federales”* (PGDUDF 2000-2006 en Simo, 2014:69), además de las imposiciones de topes máximos de endeudamiento al gobierno de la Ciudad de México por parte del poder ejecutivo y legislativo a nivel federal, restricciones que se verifican desde la década de 1990.

Y en tanto a las Alcaldías se explica el fomento al desarrollo inmobiliario, ya que el incremento de los montos recaudados por impuesto predial (resultado de una más intensa dinámica inmobiliaria), se refleja directamente en sus arcas, ya que la mayor parte de los montos recaudados por este concepto se destinan a este nivel de gobierno, aunque su tributación en la Ciudad de México se haga a través de una Hacienda Pública Unitaria.

Esta forma de tributación del impuesto predial de manera centralizada en la Ciudad de México queda asentada en el Artículo 122° constitucional, párrafo V, donde se estipula que: *“Corresponde al jefe de gobierno de la Ciudad de México proponer al Poder legislativo local, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones y mejoras y las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”*.

Proceso de tributación sobre el uso del suelo urbano, que en la Ciudad de México se recauda de forma centralizada por la Tesorería de la entidad, para que a través de la Secretaría de Finanzas, los recursos del impuesto predial sean canalizados posteriormente a las demarcaciones territoriales de las cuales fue obtenido, pero estos recursos se distribuyen de forma diferencial entre las Alcaldías. Es decir en una relación de montos de 70% para la Alcaldía de la cual fue extraído, y el restante 30%, se canaliza a Alcaldías con menor recaudación de este tipo de impuestos<sup>89</sup> como Iztapalapa o Tláhuac.

Como podemos observar en la gráfica 8 desde el año 2007 se han incrementado exponencialmente los montos de impuesto predial recaudados por la tesorería en la Ciudad de México, teniendo al año de 2018, un ingreso a las arcas estatales de más de 17 mil millones de pesos<sup>90</sup> por este concepto, es decir un incremento respecto al año 2007 (donde se recaudo alrededor de 6 mil millones de pesos) de casi 300%, año a partir del cual se

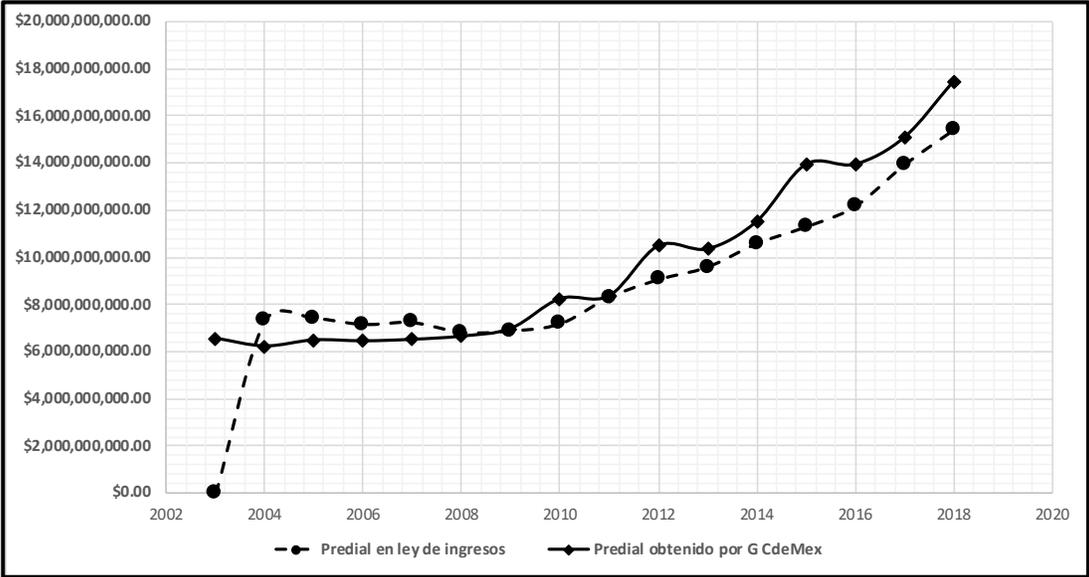
---

<sup>89</sup> Modificación y segmentación en los montos de la recaudación por impuesto predial, que fue posible sólo a partir de la reforma al Artículo 126° de la Constitución Política de la Ciudad de México en 2015.

<sup>90</sup> La información para la elaboración de la gráfica 8 se obtuvo mediante solicitud de información a la secretaría de finanzas de la Ciudad de México vía portal de transparencia, realizándose también una contrastación de estos montos, con aquellos determinados anualmente en la misma temporalidad por la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, en los cuales se puede observar una dinámica y montos ascendentes similares.

incrementaron vertiginosamente las contribuciones por impuesto predial en la Ciudad de México.

Gráfica 8. Evolución de la recaudación por impuesto predial en la Ciudad de México (2003-2018).



Fuente: Elaboración propia a partir de información otorgada por Secretaría de finanzas (vía portal de transparencia) y extraída de Ley de Ingresos de la Ciudad de México (2002-2018).

## **Reflexiones finales:**

Como se ha expuesto hasta ahora, la producción del espacio urbano como “destrucción creativa” en la zona de las Granadas es un proceso que transita por la regulación estatal, en primer momento con el cambio formal en los usos del suelo con la publicación en 1997 del Programa de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo, en el cual se incentivó formalmente el reciclamiento del suelo urbano sobre el que se asentaba la antigua base infraestructural de la producción fabril (capital fijo).

Para comenzar realmente tal proceso de reciclamiento del suelo urbano a inicios de la década del 2000, detonándose exponencialmente el desarrollo inmobiliario en el polígono de estudio, con la promulgación en 2008 de un nuevo Programa de Desarrollo Urbano que cambio la zonificación, pasando a ser regulada en la mayor parte de área de estudio (60.9%), como habitacional mixto con posibilidad de edificar hasta 10 y más niveles sobre banqueta.

Con los resultados de la investigación realizada que se expusieron en el capítulo 4, pudimos observar que existen desarrollos inmobiliarios que superan en intensidad los coeficientes de utilización y ocupación del suelo determinados en los instrumentos de planificación vigentes, y los cuales, de acuerdo a lo contenido en la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. son aquellos que determinan la intensidad y tipo de uso del suelo en la entidad, por lo que ante el conflictivo y deliberativo proceso político de modificación de los Programas de Desarrollo Urbano para realizar grandes proyectos inmobiliarios, en la Ciudad de México se han establecido mecanismos e instrumentos de planificación por los cuales ya no es necesario transitar por este proceso.

Ejemplo de ello son los Sistemas y Polígonos de Actuación, en los cuales el Estado junto al capital inmobiliario coordina el desarrollo urbano en beneficio de este último, donde sólo se transita por la SEDUVI para la aprobación de grandes proyectos urbanos (5,000 m<sup>2</sup>) y en el cual, esta institución es aquella quien aprueba las relotificaciones de usos y destinos de uso del suelo, los estudios de impacto urbano presentados por los desarrolladores, otorga los permisos y licencias de construcción, establece las medidas de mitigación e integración urbana que los desarrolladores inmobiliarios deberán realizar, así como las áreas o montos cedidos por estos a la Ciudad de México (vía tesorería), para realizar sus procesos productivos inmobiliarios.

Por otro lado y respondiendo a la pregunta de investigación inicial, sobre la relación existente entre la promulgación, reforma y entrada en vigor de políticas, normativas e instrumentos de planificación urbana sobre el desarrollo inmobiliario en la zona de las Granadas, con el mapa 5 y 7, pudimos observar que sí existe cierta tendencia a orientar el desarrollo inmobiliario con estos instrumentos, especialmente en las zonas con Normativa Particular, que permite incrementar el número de niveles edificados en las colonias

Granada y Ampliación Granada (condición a la cual debemos agregar que justamente en estas dos zonas se encuentran algunos de los predios de mayor extensión los cuales hacen a estas dos colonias propicias para realizar grandes proyectos urbanos).

Pero como se observa en el plano 3 sobre la zonificación por predio y localización de desarrollos inmobiliarios que incumplen la normativa sobre el número de niveles edificados sobre banqueta, son los desarrolladores inmobiliarios aquellos que deciden en dónde y qué intensidad realizar sus procesos productivos, ya que este tipo de desarrollos no sólo existen en los polígonos con Normativa Particular, sino también en predios de las colonias Anáhuac y Verónica Anzures (en los cuales se permiten desarrollos de 5 y hasta 10 niveles de edificación), como lo demuestran los proyectos urbanos: “Be Grand Alto Polanco” (2 torres de 35 niveles), “Hares” (3 torres de 20 niveles), Marina nacional #223 (20 niveles) y #385 (23 niveles), así como “Parques plaza” (21 niveles).

Entonces, a manera de respuesta de la pregunta de investigación, se puede decir que el Estado a través de sus instrumentos de planificación urbana tradicionales (como los Programas de Desarrollo Urbano), sí regula, orienta y fomenta parte del desarrollo inmobiliario, pero al final, son los agentes económicos capitalistas aquellos que deciden donde, el tipo de uso e intensidad de uso del suelo de sus mercancías inmobiliarias, donde el Estado tiene la atribución de derribar los pisos excedentes (a través del Instituto de Verificación Administrativa) cuando se incumpla con lo establecido en los planos de zonificación o existan inconsistencias administrativas (corrupción) en el otorgamiento de licencias y permisos de construcción.

Pero al contrario de esta atribución que puede ejercer la autoridad (y que se ha ejercido a inicios de la administración del gobierno de la Ciudad de México por parte del partido político MORENA), la conformación en la entidad de un régimen urbano empresarialista para transformar la ciudad en una máquina de crecimiento urbano, incentiva el desarrollo económico y renovación del ambiente construido basado en la explotación intensiva del suelo urbano, tanto para atraer a los capitales internacionales en movimiento (para que se espacialicen y dinamicen a las economías urbanas), como para obtener mayores ingresos por concepto del impuesto predial.

Donde la estrategia de liberalización de los usos e intensidad de usos del suelo en la Ciudad de México, se efectúa realmente no así formalmente (es decir con cambios en los instrumentos de planificación tradicionales de acuerdo a las necesidades locacionales del capital inmobiliario), como vimos, las competencias dadas a la SEDUVI permiten que esta legitime el desarrollo de grandes proyectos urbanos, donde el empresarialismo urbano no sólo es ejercido por esta institución y nivel de gobierno, también los gobiernos locales o Alcaldías, promueven con la gobernanza urbana, el desarrollo inmobiliario intensivo en sus respectivos territorios, como vimos, la promulgación en el año 2008 del Programa de

Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo, fue trascendental en la dinámica de desarrollo inmobiliario en el polígono de estudio.

Aquí es donde encontramos una de las particularidades del proceso de producción del espacio como “destrucción creativa” en la Ciudad de México, a diferencia de procesos realizados en otras ciudades y de la manera en que fue tratado a lo largo del marco teórico, la arquitectura institucional sobre la planificación del desarrollo urbano en la entidad, no tiene a los gobiernos locales o Alcaldías, como agentes principales que regulan la producción inmobiliaria y el desarrollo urbano, por el contrario, las facultades otorgadas a la SEDUVI, hacen de esta secretaría aquella con mayores competencias, ya que esta:

- 1) Otorga los permisos y licencias de construcción cuando se edifiquen en un proyecto, más de 5,000 m<sup>2</sup> y determina las áreas o sumas dinerarias (a precio de mercado), cedidas a la Ciudad de México por los desarrolladores inmobiliarios.
- 2) Aprueba los estudios de impacto urbano que los desarrolladores inmobiliarios le proponen.
- 3) Establece y canaliza los montos de recursos derivados de las medidas de mitigación e integración urbana, los cuales, son reinvertidos en las mismas zonas de donde fue extraído.
- 4) Es la única autoridad con competencia para la constitución de Polígonos de Actuación y la determinación del Sistema de Actuación que operará en los lotes comprendidos.
- 5) Elabora el Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México y establece las zonas de la ciudad donde podrían ser instrumentadas las Áreas de Actuación y las Normas Generales de Ordenación Urbana.
- 6) Interviene en la formulación y/o modificación de los Programas de Desarrollo Urbano de las Alcaldías y de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano.

Pero además de esto, ante la necesidad de fomentar el desarrollo económico de la urbe basado en la explotación intensiva del suelo y tratar de orientar los tipos e intensidad de uso del suelo, así como la localización de los procesos productivos del capital inmobiliario, esta secretaría dirige instrumentos de gestión cooperativa o de gobernanza urbana como lo son los Sistema de Actuación por Cooperación (además de los Sistemas de actuación Privados y Sociales).

Que en el caso del SAC “Granadas”, integrado por representantes de los desarrolladores inmobiliarios, de la Alcaldía Miguel Hidalgo y de SEDUVI, discrecionalmente (ya que constituye un fideicomiso privado) y sin la participación activa de la sociedad civil no hegemónica, deciden la aprobación de proyectos urbanos en el polígono que comprende el SAC, los montos de las medidas de mitigación, integración urbana y de las obras de modernización de infraestructura y equipamiento a realizar en la zona, así como dotarle la

posibilidad a los desarrolladores, de incrementar en niveles las edificaciones cuando en un proyecto se hayan adquirido viviendas en la “Bolsa de vivienda” del SAC.

Demostrando el carácter excluyente, de este tipo de instrumentos de gestión cooperativa del desarrollo urbano, o en otras palabras la gobernanza urbana en la Ciudad de México es ejercida como un “paternariado público-privado”, donde a espaldas de las organizaciones sociales, ciudadanos y ciudadanas, se coordina el desarrollo urbano en la entidad en beneficio del capital inmobiliario.

Pero ante esta condición, los habitantes de la zona de las Granadas no se han mantenido ajenos a las problemáticas de sus espacios de reproducción, por el contrario, han conformado asociaciones vecinales que disputan con las autoridades, que los montos gestionados por el fideicomiso privado del SAC “Granadas”, sean invertidos para mejorar los espacios públicos, dotar de equipamiento e infraestructura de las zonas populares que aún perviven en el polígono de estudio, además de realizar procesos de denuncia de desarrollos inmobiliarios que incumplen con lo establecido en los Planos de Zonificación vigentes.

Además de los logros obtenidos por estas asociaciones vecinales como la modernización del drenaje en la cerrada de la calle Andrómaco, el remozamiento de sus áreas comunes y la construcción del parque lineal del FFCC a Cuernavaca, podemos agregar su decisiva participación (vía presupuesto participativo), para gestionar la elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano (por parte de la asociación civil “Casa y Ciudad”) que regulará la zona de las Granadas, estableciendo con su promulgación una zonificación más específica, que tratara de resarcir algunas de las iniquidades territoriales que se presentan en la zona de estudio.

Por otro lado, a través del ejemplo planteado con la demolición tras 18 años de producido, del edificio ubicado en el predio de Av. Ejército Nacional Mexicano #843, podemos observar como se desarrolla el proceso de producción del espacio urbano como “destrucción creativa”, el cual se realiza, por un lado, cuando normativamente se permite un uso diferente y más intensivo del suelo urbano en un predio o zona determinada, y por otro, cuando el precio del suelo posibilita un ciclo de valorización más rentable que destruya la antigua base infraestructural de producción o reproducción social, se edifica en la misma porción de suelo urbano de un nuevo arreglo espacial, aún siquiera se haya consumido en su uso re-productivo el inmueble anterior.

## **Bibliografía:**

Aguayo Adriana, 2016, “Nuevo Polanco: renovación urbana, segregación y gentrificación en la ciudad de México”, Iztapalapa, No. 80, Enero-Junio, Año 37, pp.101-1023.

Apaolaza R. Bosoer L. y Blanco J. 2014, “Gentrificación, movilidad y transportes: aproximaciones conceptuales y ejes de indagación”, Geografía Norte Grande, N°58, pp. 41-53.

Arcuria Carlos, 2012, “La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las nuevas reformas al Art. 115 de la Constitución”, Nómadas, No Especial. América Latina, pp. Sd.

Bolívar Echeverría, 2012, “Valor de uso y utopía”, México, Siglo XXI Editores.

Castro Martínez Enrique, “Regeneración de antiguos espacios industriales en la Ciudad de México: Casos de las colonias Granada, Ampliación Granada e Irrigación, 2000-2017.”, Tesis de maestría en Geografía, Universidad nacional autónoma de México, 2019.

Carrillo M. 2014, “De la utopía a la desilusión. La Ciudad de México y sus imaginarios urbanos: 1920-1950”, URBS, Vol. 1, N°1, pp. 49-59.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> 14/Mayo/2019.

De Mattos Carlos, 2014, “Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI”, [Edición electrónica], Sd. p.1-35, recuperado de: [https://flacso.edu.ec/cite/de-mattos-c\\_2014\\_gobernanza-neoliberal-financiarizacion-y-metamorfosis-urbana-en-el-siglo-xxi/](https://flacso.edu.ec/cite/de-mattos-c_2014_gobernanza-neoliberal-financiarizacion-y-metamorfosis-urbana-en-el-siglo-xxi/)

\_\_\_\_\_, 2015, “Revolución urbana. Estado, Mercado y Capital en América Latina”, Ril Editores, Chile.

Decreto de Delimitación de Áreas de Actuación del Distrito Federal, 2005, Ciudad de México, recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/126317/ANEXO\\_10.\\_DECRETO\\_DE\\_DELIMITACION\\_DE\\_AREAS\\_DE\\_ACTUACION\\_DEL\\_PGDU\\_DEL\\_DF.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/126317/ANEXO_10._DECRETO_DE_DELIMITACION_DE_AREAS_DE_ACTUACION_DEL_PGDU_DEL_DF.pdf) 24/Feb/2019.

Dussel Enrique, 2014, “16 tesis de economía política. Interpretación filosófica”, Siglo XXI Editores, México.

Finck Juan y Ortiz Guillermo, 2013, “Evaluación de instrumentos de impulso en áreas con potencial de desarrollo. El caso del Nuevo Polanco en la delegación Miguel Hidalgo.” recuperado de:

<https://www.maestriaenproyectosparaeldesarrollourbano.com/mpdu/images/katerine/planeaci%F3n%20estrat%20E9gica%20y%20dise%20F1o%20-%20nuevo%20polanco.pdf>  
30/Mayo/2018.

Finck Juan, Rodrigo Ducoing y Ortíz Guillermo, 2013, “Plan estratégico y Diseño Nuevo Polanco”, recuperado de: <https://docplayer.es/3826497-Plan-estrategico-y-diseno-nuevo-polanco.html> 30/Mayo/2018.

Flores Lourdes, “El D.F. rompe récord en renta de oficinas”, *El Economista*, 19/enero/2016.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, 17 Abril 2015, “Aviso por el que se dan a conocer los Lineamientos para la Constitución y Operación del Sistema de Actuación por Cooperación para el Mejoramiento y Consolidación Sustentable del Desarrollo Urbano de la Zona denominada Granadas, ubicado en la Delegación Miguel Hidalgo”, recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo102486.pdf>

Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 Abril 2015, No. 80, “Acuerdo por el que se constituye el Sistema de Actuación por Cooperación para el mejoramiento y consolidación sustentable del Desarrollo Urbano de la zona denominada Granadas, ubicado en la Delegación Miguel Hidalgo”, recuperado de: <http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/gaceta>

Garrocho Carlos, 2013, “La teoría de interacción espacial como síntesis de las teorías de localización de las actividades comerciales y de servicios”, *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. IV, N° 14, pp 203-251.

Gonzalez Fabián, 2017, “Pensar la violencia: espacios homogéneos vacíos”, en *Apuntes teórico-metodológicos para el análisis de la espacialidad*, pp. 77-102, Herrera David, González Fabián y Saracho Federico (Coords.), Universidad nacional autónoma de México, México.

Harvey David, 1989a, “The urban experience”, Oxford Basil Blackwell, Gran Bretaña.

\_\_\_\_\_. 1989b, “From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism”, *Geografiska Annaler*, Vol.71, N°1, p.3-17.

\_\_\_\_\_, 1990, “Los límites del capitalismo y la teoría marxista”, FCE, México.

\_\_\_\_\_, 2004, “El nuevo Imperialismo”, AKAL, España.

\_\_\_\_\_, 2007a, “Espacios del capital. Hacia una Geografía Crítica”, AKAL, España.

\_\_\_\_\_, 2007b, “Breve historia del neoliberalismo”, AKAL, España.

Hernández Juan, 2006, “La planeación urbana en el territorio del Distrito Federal: de las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado a los Programas Parciales de Desarrollo Urbano”, en Espacios Metropolitanos 2, pp. 115-140, Cruz M. (Coord.), Universidad Autónoma Metropolitana y RNIU, México.

Hirsch Joachim, 2001, “El Estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global”, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.

IMCO, 2018, “Índice de información presupuestal municipal”, recuperado de: [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/IIPMPresentación\\_21-03-2018.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/IIPMPresentación_21-03-2018.pdf) 24/Nov/2019

Jaramillo Samuel, 2006, “Precios inmobiliarios y método residual de estimación del precio del suelo”, recuperado de : [https://www.researchgate.net/publication/4832662\\_PRECIOS\\_INMOBILIARIOS\\_Y\\_METODO\\_RESIDUAL\\_DE\\_ESTIMACION\\_DEL\\_PRECIO\\_DEL\\_SUELO\\_Propuesta\\_de\\_modelo\\_simplificado\\_y\\_analisis\\_de\\_sus\\_bases\\_teoricas](https://www.researchgate.net/publication/4832662_PRECIOS_INMOBILIARIOS_Y_METODO_RESIDUAL_DE_ESTIMACION_DEL_PRECIO_DEL_SUELO_Propuesta_de_modelo_simplificado_y_analisis_de_sus_bases_teoricas) 24/mayo/2018.

\_\_\_\_\_, 2010, “Hacia una teoría de la renta del suelo urbano”, Universidad de los Andes, Colombia.

Jessop Bob, Peck Jamie y Tickell A. 1999, “Retooling the machine: economic crisis, state restructuring and urban politics”, en The urban growth machine: critical perspectives two decades later, pp. 141-159, Jonas A. y Wilson D. (Coord.), State university of New York Press, EUA.

Jessop Bob, 1999, “Crisis del Estado de Bienestar”, Universidad Nacional de Colombia, Colombia.

Lefebvre Henri, 1976, “Espacio y Política” (El derecho a la ciudad II), España, Península.

\_\_\_\_\_, 2013, “La producción del espacio”, Capitán Swing, España.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996, Ciudad de México, recuperado de: [http://www.fimevic.df.gob.mx/documentos/transparencia/ley\\_local/LDUDF.pdf](http://www.fimevic.df.gob.mx/documentos/transparencia/ley_local/LDUDF.pdf) 24/Feb/2019.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010, Ciudad de México, recuperado de: [http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/Ley\\_DesarrolloUrbano\\_DF\\_15jul2010.pdf](http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/Ley_DesarrolloUrbano_DF_15jul2010.pdf) 24/Feb/2019.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Reforma), 2015, Ciudad de México, recuperado de: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-3a6419f3c20189c5c79382d35f87c41f.pdf> 24/Feb/2019.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Reforma), 2017, Ciudad de México, recuperado de: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7bf386afc8e6c58ccfaacb53059e26ce.pdf>. 24/Feb/2019.

Ley General de Asentamientos Humanos, 1976, México, recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976) 24/Feb/2019.

Ley General de Asentamientos Humanos, 1993, México, recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4762297&fecha=21/07/1993](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4762297&fecha=21/07/1993) 24/Feb/2019.

Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial, 2016, México, recuperado de: <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/publica-dof-ley-general-de-asentamientos-humanos-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano> 24/Feb/2019.

Logan J. y Molotch Harvey, 2007, “Urban fortunes. The political economy of place”, University of California Press, EUA.

López-Morales Ernesto, 2012, “Urbanismo proempresarial y destrucción creativa: un estudio de caso de renovación urbana en el pericentro de Santiago de Chile, 1990-2005”, Infonavit-Redalyc, México.

Marcuse Peter, 1985, Gentrification, abandonment, and displacement: Connections, causes and policy responses in New York City, *Journal of urban and contemporary law*, Vol 28, pp. 195-240.

Normas Generales de Ordenación Urbana del Distrito Federal, 2005, Ciudad de México, recuperado de: <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c8/1c1/0e7/5c81c10e75941861036746.pdf> . 24/Feb/2019.

Osorio Jaime, 2005, “Patrón de reproducción de capital, crisis y mundialización”, recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/reggen/pp17.pdf> 25/Mayo/2018

Parnreiter Christof, 2016, “La producción de los espacios de la ciudad global: planificación estratégica, megaproyectos y las “necesidades” del mercado inmobiliario”, *Geografía del Norte Grande*, N°64, p.151-166.

Pierre Jean, 2014, Can urban regimes travel in time and space? Urban regime theory, Urban governance theory, and comparative urban politics, *Urban Affairs Review*. Sd. pp. 1-26

Pradilla Emilio y Ricardo Pino, 2004, “Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores urbanos”, *Anuario de Espacio Urbanos*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Pradilla Emilio, 2009, “Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo”, pp. 287-308, La ciudad latinoamericana en el siglo XXI, Peter Brand (Comp.), Universidad nacional de Colombia, Colombia.

\_\_\_\_\_, 2010, “Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina”, *Cadernos Metròpole*, Vol. 12, N° 24, Julio-Diciembre, pp. 507-533.

\_\_\_\_\_, 2015, “Las razones del mercado y las políticas urbanas en la zona metropolitana del Valle de México”, pp. 136-150, *Repensar la metrópoli II*. Rebeca Ramírez y Roberto Eibenschutz (Coords.), Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo, 1997, Ciudad de México, recuperado de: <http://www.paot.org.mx/centro/programas/delegacion/miguelh.html> 24/Feb/2019.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo, 2008, Ciudad de México, recuperado de: [http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/programas/PDDU\\_Gacetas/2015/PDDU-MIGUELHIDALGO.pdf](http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/programas/PDDU_Gacetas/2015/PDDU-MIGUELHIDALGO.pdf) 24/Feb/2019.

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2003, Ciudad de México, recuperado de: <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/57c/eeb/f74/57ceebf7416f6408957691.pdf> 24/Feb/2019.

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2013, Ciudad de México, recuperado de: <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/PGDDF.pdf> 24/Feb/2019.

Rangel R. s/d, “Carlos Contreras en la historia de la planificación urbana”, recuperado de: [www.rafaellopezrangel.com/.../Design/.../texto%20carlos%20contreras.doc](http://www.rafaellopezrangel.com/.../Design/.../texto%20carlos%20contreras.doc) 15/Abr/2018

Rebolledo Ruy Alonso, “¿Cuánto cuesta comprar o rentar en la CDMX?”, *El Economista*, 26/noviembre/2016.

Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996, Ciudad de México, recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4882350&fecha=04/06/1997](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4882350&fecha=04/06/1997) 24/Feb/2019.

Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2016, Ciudad de México, recuperado de: [http://www.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2016/RGTO\\_DESARROLLO\\_URBAN O\\_14\\_01\\_2016.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2016/RGTO_DESARROLLO_URBAN O_14_01_2016.pdf) 24/Feb/2019.

Rodgers Scott, 2009, "Urban geography: urban growth machine", Kitchin, Rob y Thrift (Eds.), International encyclopedia of human geography, Oxford, Reino Unido.

Roux Rhina, 2005, "El príncipe mexicano", Ediciones ERA, México

Sánchez G. 2006, "La modernidad urbana en México. Fuentes teóricas y prácticas de la primera mitad del siglo XX", Secuencia, N°64, pp. 80-108.

Saracho Federico, 2017, "Espacialidad(es)...dominación y violencia", en Apuntes teórico-metodológicos para el análisis de la espacialidad, pp. 19-35, Herrera David, González Fabián y Saracho Federico (Coords.), Universidad nacional autónoma de México, México.

Schumpeter Joseph, 1996, "Capitalismo, socialismo y democracia", Folio, México.

SEDUVI, 2014, "Plan Maestro para proyecto de Área de Gestión Estratégica Granadas", Inedito.

\_\_\_\_\_, 2017, "Quinto informe de gobierno", recuperado de: <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59f/36b/b75/59f36bb754740772976871.pdf>. 26/Abr/2019

SIMO, 2014, "México compacto. Las condiciones para densificación urbana inteligente en México", recuperado de: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/vivienda/docs/mexico\\_compacto.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/vivienda/docs/mexico_compacto.pdf) 26/agosto/2018

Smith Neil, 2012, "La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación", Traficantes de Sueños, España.

Tamayo Sergio, 2007, "Bando 2. Evaluación multidimensional de la políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006", Universidad Autónoma de la Ciudad de México y SEDUVI, México.

Theodore Nik y Brenner Neil, "Neoliberalism and the urban condition", City, Vol. 9, N°5, Abril, 2005, p.101-107.

Theodore Nik, Peck Jamie y Brenner Neil, "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados", Revista Sur, N°66, Marzo, 2009, pp.1-12.

Topalov Christian, 1979, "La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis", Edicol, México.

### **Páginas web consultadas:**

[http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/El+Instituto/El\\_Infonavit/Historia/?sa\\_fac=/Infonavit/El%20Instituto/El\\_Infonavit/Historia/1990&ip=3&WCM\\_Page.ResetAll=TRUE](http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/El+Instituto/El_Infonavit/Historia/?sa_fac=/Infonavit/El%20Instituto/El_Infonavit/Historia/1990&ip=3&WCM_Page.ResetAll=TRUE). Consultada: 19/Diciembre/2018.

<https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/cobferencia-poligonos-de-actuaciobn>, Consultada: 29/Julio/2019.

INEGI, Directorio estadístico nacional de unidades económicas, Series 2010-2018, <https://www.inegi.org.mx/app/descarga/>. Consultada: 30/Mayo/2018.

INEGI, Marco geoestadístico nacional, <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825004386>. Consultada: 30/Mayo/2018.

INEGI, Censos de población y vivienda, 2000 y 2010, Consultada de: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>. Consultada: 30/Mayo/2018.

<https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/LeyIngresos2017.html> Consultada: 24/Jul/2019.

<https://local.mx/foto/fotos-mancha-urbana/>. Consultada, 19/Noviembre/2019

<https://www.realestatemarket.com.mx/articulos/mercado-inmobiliario/21404-historia-detras-del-desarrollo-inmobiliario-en-mexico> Consultada, 19/Noviembre/2019