



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS y SOCIALES
DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**COALICIONES PROMOTORAS DE GRANDES PROYECTOS URBANOS
DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2000-2018)**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES PRESENTA:

MTRO. MARIO RAMÍREZ CHÁVEZ.

TUTORA PRINCIPAL
DRA. ALICIA ZICCARDI CONTIGIANI
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

DR. HÉCTOR ÁVILA SÁNCHEZ
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

DRA. ISELA ORIHUELA JURADO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSE MARÍA LUIS MORA

DRA. FIORELLA MANCINI
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

DR. ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA XOCHIMILCO

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Enero de 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.

INDICE

| | |
|--|-----|
| Introducción | 5 |
| Antecedentes | 5 |
| Planteamiento del problema | 9 |
| Objetivos | 11 |
| Preguntas de investigación | 12 |
| Hipótesis de trabajo | 13 |
| Metodología..... | 16 |
| Estructura..... | 19 |
| Capítulo I..... | 23 |
| Políticas Públicas, Coaliciones Promotoras y Grandes Proyectos Urbanos | 23 |
| 1. La administración pública a través de políticas públicas. | 27 |
| 1. 2. Enfoque de Coaliciones Promotoras | 40 |
| 1.2.1. La incidencia en las políticas públicas | 47 |
| 1.2.2. Confluencia de intereses y sistemas de creencias comunes | 58 |
| 1.3. Gestión urbana: entre consensos y disensos | 67 |
| 1.4. La era de los Grandes Proyectos Urbanos | 72 |
| 1.4.1. El antes y el ahora de los grandes proyectos urbanos | 84 |
| 1.4.2. Megaproyectos y Grandes Proyectos Urbanos: Sus diferencias | 88 |
| 1.5. El contexto imperante de la administración pública de la Ciudad de México | 96 |
| Capítulo II..... | 111 |
| Análisis del Marco regulatorio, institucional y programático para el desarrollo urbano en la Ciudad de México..... | 111 |
| 2.1. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano..... | 113 |
| 2.2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal..... | 114 |
| 2.2.1. Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). | 115 |
| 2.2.2. Demarcaciones Territoriales: De las Delegaciones a las Alcaldías | 116 |
| 2.3. Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM)..... | 121 |
| 2.4. Grandes Proyectos Urbanos: suelo urbano, vivienda y salvaguarda del patrimonio urbano | 123 |
| 2.5. Otras instituciones del desarrollo urbano de la Ciudad de México..... | 129 |

| | |
|---|-----|
| 2.5.1. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) | 130 |
| 2.5.2. Los Órganos Auxiliares de desarrollo urbano..... | 137 |
| A) Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento del Distrito Federal | 139 |
| B) Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica | 139 |
| C) Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano..... | 141 |
| 2.5.3. Agencia de Promoción, Inversión y Desarrollo para la Ciudad de México (PROCDMX)..... | 142 |
| 2. 6. Los instrumentos de planeación urbana | 146 |
| 2.6.1. Programa General de Desarrollo Urbano..... | 147 |
| 2.6.2. Programa Delegacional de Desarrollo Urbano | 150 |
| 2.6.3. Programa Parcial de Desarrollo Urbano..... | 152 |
| 2.6.4. Sistemas de Actuación por Cooperación..... | 154 |
| 2.6.5. Transferencia de Potencialidades..... | 157 |
| Capítulo III | 164 |
| Las políticas urbanas en la Ciudad de México (2000-2018) | 164 |
| 3.1. La reconstrucción política de la Ciudad de México (1985-2000) | 174 |
| 3.2. CDMX: Cómo se construye una marca o cómo vender una ciudad derechos (2000-2018)..... | 179 |
| 3.2.1. Los condicionamientos legales e institucionales..... | 180 |
| A) El Bando Dos. Aplicación en las Delegaciones centrales..... | 182 |
| B) El inicio de los GPU: Plaza Juárez y Reforma 222 | 186 |
| 3.2.2. La puesta en marcha: Financiarización y éxito inmobiliario | 190 |
| A) La norma urbana 26..... | 192 |
| B) La ciudad de ciudades y la venta de centralidades: Las ZODES..... | 196 |
| 3.2.3. Gerencia Pública y Brókers Inmobiliarios | 199 |
| CAPÍTULO IV..... | 204 |
| Grandes Proyectos Urbanos en la Ciudad de México: Casos de estudio..... | 204 |
| 4.1. Tipología de los grandes proyectos urbanos en las delegaciones centrales..... | 205 |
| 4.2. Benito Juárez: Mitikah. Ciudad Viva y el Pueblo originario de Xoco | 208 |
| a) Aspectos físico-territoriales | 208 |
| b) Instrumentos de planeación para su gestión..... | 217 |

| | |
|---|------------|
| c) Identificación de los actores | 218 |
| d) La coalición promotora: Interacciones y operación | 227 |
| 4.3. Cuauhtémoc: Corredor Cultural Chapultepec y la oposición ciudadana | 235 |
| a) Aspectos físico-territoriales | 236 |
| b) Instrumento de planeación para su gestión..... | 240 |
| c) Identificación de los actores | 242 |
| d) La coalición promotora: Interacciones y operación | 249 |
| 4.4. Miguel Hidalgo: El Nuevo Polanco..... | 258 |
| a) Aspectos físico-territoriales | 259 |
| b) Instrumento de planeación para su gestión..... | 267 |
| c) Identificación de los actores | 268 |
| d) La coalición promotora: Interacciones y operación | 276 |
| Capítulo V | 287 |
| Los Grandes Proyectos Urbanos de la Ciudad de México: Análisis comparado. | 287 |
| 5.1. Las semejanzas y diferencias de las coaliciones promotoras..... | 291 |
| 5.1.1. Sistema de creencias: Modelo de ciudad..... | 296 |
| 5.1.2. Sistema de intereses | 303 |
| 5.1.3. Mecanismos de vinculación | 311 |
| 5.1.4. Mecanismos operativos..... | 317 |
| 5.1.5. El papel de las instituciones y agencias gubernamentales | 329 |
| 5.2. La participación ciudadana en los grandes proyectos urbanos: entre la oposición y la colaboración..... | 334 |
| 5.2.1. Los vecinos de los grandes proyectos urbanos | 336 |
| 5.2.2. Capital social, cultural y simbólico de los grupos vecinales | 339 |
| 5.2.3. Estrategias de oposición, confrontación y resistencia..... | 345 |
| 5.2.4. Coaliciones promotoras vecinales: ¿de oposición o asociación?..... | 357 |
| Conclusiones..... | 365 |
| Alcances de la investigación..... | 366 |
| Principales hallazgos y aportes..... | 367 |
| Temas a desarrollar en futuras investigaciones | 375 |
| Bibliografía..... | 377 |
| Instrumentos Normativos | 388 |

Introducción

La presente investigación ofrece un análisis a partir de la identificación, de la existencia y conformación de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México, teniendo como territorio del desarrollo de este fenómeno político, económico, urbano y administrativo en la centralidad o viejo casco de la Ciudad de México, particularmente en las Alcaldías¹ Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Cuauhtémoc.

Es del interés de la presente investigación identificar los procesos y mecanismos de toma de decisiones que en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano han capturado las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos, y con ello controlar la gestión pública de dichas intervenciones de renovación urbana en la ciudad central.

Antecedentes

En la década de 1990 el Estado mexicano y, particularmente la Ciudad de México, vivieron una serie de transformaciones en la estructura económica, producto del agotamiento del modelo económico industrial por sustitución de importaciones. Lo anterior, implicó una serie de reformas orientadas a la liberalización, desregulación y programas de privatizaciones masivas encaminadas al establecimiento de un modelo económico de corte neoliberal.

A la par de los cambios legislativos, institucionales y programáticos en materia económica y las presiones que generó el establecimiento del modelo económico de corte neoliberal, se sumó el desgaste del sistema político autoritario; lo cual permitió

¹Para la presente investigación, al referirse a las demarcaciones territoriales que constituyen la Ciudad de México, se maneja de manera indistinta los términos Delegación y Alcaldía. La Constitución Política de la Ciudad de México entró en vigor el 17 de septiembre de 2018, a partir de ese momento las demarcaciones territoriales son denominadas Alcaldías. Sin embargo, muchas de las leyes reglamentarias de la ciudad no han sido armonizadas con el lenguaje que establece la Constitución y siguen denominando a las demarcaciones territoriales como Delegaciones Políticas.

la emergencia de diversas organizaciones sociales, movimientos urbanos populares a favor de la democratización, la construcción de una arquitectura institucional democrática sustentada en organismos autónomos de carácter constitucional y el establecimiento de procesos de alternancia partidista en los diversos órdenes de gobierno, ello conllevó, de manera explícita, al reconocimiento de nuevos actores políticos en la lucha por el poder político.

Asimismo, dichos cambios significaron también una transformación en la forma de atender las demandas y necesidades sociales, presentadas como un problema público en la agenda pública y gubernamental que, debe ser atendido por el aparato gubernamental mediante la hechura de políticas públicas.

En consecuencia, se generó una transformación de la administración pública para administrar a través políticas públicas. Ello, evidenció la necesidad de incluir la participación de un amplio número de actores en la hechura de las políticas públicas, actores externos al entramado de instituciones gubernamentales. A partir de dichos cambios, se fortalece la construcción de nuevos diseños institucionales que contemplaron desde el inicio a los diversos actores coparticipes del diseño de políticas públicas.

Producto de los cambios anteriormente descritos, se instala como una nueva realidad político-electoral y legislativa en México, el inicio de los gobiernos divididos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde el control del Congreso federal, como consecuencia de la victoria legislativa que obtuvieron los partidos de oposición quienes conformaron un bloque legislativo opositor al partido en el gobierno. Desde 1997 hemos vivido una serie de gobiernos divididos², o también denominados gobiernos sin mayoría³, en el cual el partido en el gobierno no ha tenido la mayoría en el congreso, generando así la obligación de reconocer e incluir de manera tácita a diversos actores políticos, económicos y sociales en los procesos de negociación de los cambios legislativos, en la administración y destino de los recursos públicos,

² <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=114>

³ Casar María Amparo (2013), *Quince años de gobiernos sin mayoría en el congreso mexicano*, en: **Política y Gobierno 219**, volumen XX, número 2, II semestre de 2013, México

así como en el diseño e implementación de políticas públicas en diversos ámbitos de la vida pública.

Lo anterior fue esencial, en primera instancia, concretar la reforma político-electoral de 1995-1996, la cual consolidó la construcción de órganos electorales autónomos y ciudadanos responsables de organizar las elecciones. En segunda instancia, el gobierno dividido de 1997, posibilitó las adecuaciones legislativas necesarias para permitir a los habitantes de la Ciudad de México elegir a sus representantes mediante el voto.

Sin embargo, después de 20 años de gobiernos divididos⁴ (1997-2017⁵) una serie de actores individuales y colectivos fueron ganando capacidad en su margen de negociación, espacios y mecanismos en la toma de decisiones. Asimismo, han capturado y secuestrado los mecanismos y los procesos de toma de decisiones. Así, actores e intereses tanto políticos como económicos se han organizado para controlar la agenda de políticas públicas.

De manera muy específica, en materia de políticas públicas urbanas en la Ciudad de México, particularmente en la ciudad central compuesta por las Delegaciones centrales Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, vive una serie de nuevas dinámicas de intervención urbana, producto de los cambios en las lógicas de planeación, los instrumentos de planeación de las políticas públicas urbanas, la apertura de los procesos y mecanismos de toma que decisiones, los cuales responden más a una lógica económica que atiende las necesidades de las empresas inmobiliarias y constructoras, del capital inmobiliario y financiero. Dichos

⁴Autores tales como José Antonio Crespo, Lorenzo Meyer, Luisa Béjar y María Amparo Cazar denominan gobiernos divididos al proceso político-electoral en donde el partido del presidente no tiene la mayoría en las Cámaras del Poder Legislativo, las cuales se encuentran en control de la oposición. Ello conlleva al gobierno a un arduo y permanente proceso de negociación.

⁵Después de la elección concurrente de 2018, el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) logró una victoria electoral con la que ganó la presidencia de la república y junto a sus aliados Partido Encuentro Social (PES) y Partido del Trabajo (PT), la presente coalición posee el control del Congreso Federal, con 305 diputados y 74 senadores pueden realizar cualquier cambio legislativo sin necesidad de negociar con los partidos de oposición, en este caso: PAN, PRI, PRD, PANAL, PVEM y Movimiento Ciudadano.

intereses económicos logran plasmar nuevos proyectos de intervención en la ciudad central, mediante los grandes proyectos urbanos.

Asimismo, los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) no son una nueva forma de intervenir la ciudad, sino por el contrario, durante el siglo XX hay variadas experiencias de grandes proyectos urbanos como una forma de hacer ciudad. Sin embargo, la lógica con la que se gestionan los GPU ha cambiado, a partir de la renuncia y abandono de la rectoría estatal en la planeación a favor de los intereses económicos en detrimento de los intereses sociales, muchas veces a costa del bien común y cuantiosas transferencias de recursos públicos para los GPU, que además, no generan ciudad.

Por ello, se visualiza una tendencia en la Ciudad de México, en donde ciertas acciones gubernamentales han transitado de la administración centralizada, hacia la descentralización en algunos sectores. Cabe destacar que, en el fortalecimiento de la construcción de políticas públicas urbanas; en donde los actores toman relevancia, sobre todo por los mecanismos de articulación de sus intereses y agendas, sistemas de creencias compartidas como lo es el modelo ciudad, respecto a qué se debe construir y administrar, para lo cual se valen de la conformación de coaliciones promotoras.

Autores como Sabatier y Jenkins-Smith (1988); Caldera (2006); Martínón (2007); Dorantes (2012); Valdés y Flores (2015) y Domínguez (2015) han aplicado el enfoque de coaliciones promotoras para el estudio de diversos fenómenos sociopolíticos, respecto a la forma de organización e incidencia de los actores en el diseño de políticas públicas.

Planteamiento del problema

La democratización del Distrito Federal con la reforma política, tuvo como primer cambio institucional la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en 1986, posteriormente en 1996, por primera vez en más de 60 años, se dieron las condiciones para convocar a elecciones para elegir un Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997. Lo anterior, fue la culminación histórica de un movimiento de oposición a un régimen autoritario, centralizado tanto en el poder político, como en el control de los recursos económicos y en especial del proceso mismo de toma de decisiones.

Con la democratización del sistema político de la Ciudad de México, para permitir la libre elección de representantes mediante el voto, la toma de decisiones en el ámbito de la administración pública se abrió a otros actores. Dichos actores, han ido ganando peso en la toma de decisiones a partir de la configuración de los mecanismos de toma de decisiones. Desde esos espacios, los actores participantes han articulado sus intereses y agendas mediante la conformación de coaliciones promotoras.

Las coaliciones promotoras, aglutinan a una pluralidad de actores sociales, políticos, económicos y culturales tanto nacionales como transnacionales; individuales y colectivos; son de orden gubernamental; empresarial; organizaciones de la sociedad civil; fundaciones; asociaciones y colegios de profesionistas; movimientos sociales; constructores de opinión pública como lo son las personas periodistas; comunicólogos y académicos.

De ese modo, los diferentes actores se han organizado bajo la complicitad de los intereses y los sistemas de creencias que tienen en común y se han aglutinado en coaliciones promotoras que dictan los ritmos y la orientación de una vasta agenda programática de políticas públicas en distintos sectores, como lo es la planeación y gestión del desarrollo urbano.

Por ello, es menester determinar la incidencia que tienen las coaliciones promotoras que han capturado los procesos y mecanismos de toma de decisiones de políticas

públicas sobre los bienes comunes, tal y como lo es la planeación y gestión del desarrollo urbano, de manera particular en la zona central de la Ciudad de México.

Las coaliciones promotoras, inciden y controlan la agenda y construcción de una determinada política pública urbana ya sea para su impulso, cambio, reforma o conservación de una serie de ordenamientos sociales y económicos. De manera particular, en la Ciudad de México buscan incidir en la implementación de políticas públicas urbanas mediante la promoción de los grandes proyectos urbanos.

De ahí la trascendencia de los cambios logrados al final del siglo XX. Sin embargo, el proceso democratizador dejó inconclusa la descentralización administrativa de las Delegaciones con respecto al Gobierno del Distrito Federal (GDF), y/o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), con lo cual, en materia de desarrollo urbano, como en muchas otras atribuciones, quedaron supeditadas a la aprobación de la ALDF y del GDF.

Lo anterior, se ve reforzado con el proceso de reforma política de 2015 que brinda un régimen especial a la Ciudad de México, al convertirla en una entidad federativa más, culminando la primera fase de reestructuración del poder institucional con la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México el 05 de febrero de 2017, la cual reconoce en una robusta y progresista carta derechos humanos a todas las personas de la ciudad, establece una nueva estructura institucional y administrativa, y finalmente, establece y recupera espacios dentro de los mecanismos y procesos de toma de decisiones para la construcción de la Ciudad de México y sus políticas públicas, específicamente, las políticas públicas urbanas.

Objetivos

El objetivo general de la investigación se centra en diagnosticar la incidencia que tienen las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en los procesos de toma de decisiones vinculados a las políticas públicas urbanas de la Ciudad de México durante el período 2000-2018. A continuación, se presentan los siguientes objetivos específicos:

- ☞ Identificar el debate teórico sobre la conformación de coaliciones promotoras para la hechura de políticas públicas y la factibilidad de su aplicación para el estudio de políticas públicas urbanas.
- ☞ Analizar la figura de los grandes proyectos urbanos como nueva forma de intervención urbana de la ciudad central en la Ciudad de México.
- ☞ Examinar el marco regulatorio, institucional y programático en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano que impera en la Ciudad de México respecto a los grandes proyectos urbanos.
- ☞ Identificar los vacíos legales utilizados por las coaliciones promotoras para desarrollar los grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México.
- ☞ Analizar las decisiones que se tomaron en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano en los gobiernos del período 2000-2018.
- ☞ Observar los rasgos particulares de las coaliciones promotoras que participan en los grandes proyectos urbanos objeto de comparación de la presente investigación.
- ☞ Evaluar cuales son los resultados que generan los grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México, objeto de comparación de la presente investigación.

Asimismo, a partir de los objetivos antes señalados que guían la investigación sobre coaliciones promotoras y grandes proyectos urbanos de la Ciudad de México (2000-2018), surge la necesidad de búsqueda a una serie de interrogantes como son:

Preguntas de investigación

- 1 ¿Cómo se forman y organizan las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México?
- 2 ¿Los grandes proyectos urbanos son una nueva forma de intervenir la ciudad central en la Ciudad de México?
- 3 ¿El marco regulatorio, institucional y programático de la Ciudad de México contempla una regulación específica para los grandes proyectos urbanos?
- 4 ¿Qué relación guarda la existencia de vacíos legales y los mecanismos de complicidades de las coaliciones promotoras con agencias gubernamentales de la Ciudad de México?
- 5 ¿Cómo se dieron los procesos urbanos en el Valle de México y en la Ciudad de México durante el siglo XX?
- 6 ¿Por qué se tomaron ciertas decisiones en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano en los gobiernos del período 2000-2018?
- 7 ¿Cómo gestionan las coaliciones promotoras los grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México?
- 8 ¿Cuáles son los rasgos particulares de las coaliciones promotoras que participan en los grandes proyectos urbanos objeto de comparación de la presente investigación?
- 9 ¿Qué elementos permiten el éxito o fracaso de una coalición promotora de grandes proyectos urbanos?
- 10 ¿Cuáles son los resultados que generan los grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México, objeto de comparación de la presente investigación?

Hipótesis de trabajo

La presente investigación tiene como respuestas tentativas a las preguntas de investigación, una batería de hipótesis generales. Originalmente, se partió de una sola hipótesis principal que a saber es la siguiente:

En la Ciudad de México durante el período 2000-2018, las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos lograron una redefinición de las políticas públicas urbanas bajo criterios financieros, en favor de sus intereses económicos. Para ello, construyeron sofisticadas estrategias de control discrecional de ciertos espacios dentro de las instituciones públicas y en la designación de personas funcionarias públicas.

A través de la captura del proceso de toma de decisiones de la política pública urbana, utilizan mecanismos de vinculación y redes de transgresión a la legalidad en zonas altamente revalorizadas de la ciudad central mediante su refuncionalización.

Conforme la investigación se desarrolló, se reconoció la necesidad de contar con una serie de hipótesis generales que dieran cuenta de una serie de fenómenos particulares que, dada su propia complejidad e imbricación es necesario articular a partir de cuatro dimensiones específicas como lo es la estructura urbana, el papel de la administración pública, los vacíos legales y la corrupción. A continuación, se presentan las hipótesis generales por dimensión:

Estructura Urbana. Las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos modifican la estructura de la ciudad, para lo cual utilizan predios ubicados en zonas degradadas, donde concentran robustos esquemas de inversiones públicas y privadas que favorecen la generación de nuevas centralidades y la captura de plusvalías. Asimismo, transforman y se apropian de espacios públicos para fines privados, en detrimento de los bienes comunes de la ciudad.

Administración Pública. La administración pública de la Ciudad de México se rige por principios gerenciales, orientados a garantizar altísimas tasas de ganancia para

el capital financiero, especulativo e inmobiliario. Por ello, la generación y captura de plusvalías en zonas revalorizadas de la ciudad central, se articula desde las diversas agencias e instituciones gubernamentales de la ciudad, encargadas de la planeación y gestión del desarrollo urbano. De igual forma, se encargan de contener y desmovilizar el creciente conflicto social, producto de la oposición ciudadana y vecinal a los grandes proyectos urbanos.

Asimismo, coexisten de manera conflictiva dos modelos de gestión de la ciudad en tensión permanente respecto a la planeación y gestión del desarrollo urbano. Por un lado, un modelo de gestión asociativa que promueve un modelo de ciudad neoliberal. En contraposición, se encuentra un modelo de gestión de gobernanza multinivel que impulsa un modelo de ciudad basado en los bienes comunes y el derecho a la ciudad.

Vacíos legales. Las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos aprovechan los vacíos legales con respecto a la gestión del marco legal, la planeación urbana, los instrumentos de planeación y gestión urbana y del suelo urbano, con ello inciden en el diseño y operación de las políticas públicas urbanas a favor de la salvaguarda de sus intereses.

Corrupción. La corrupción estructural es un mecanismo central de la política pública urbana de la Ciudad de México, el cual opera a partir de la creación de estructuras paralelas de toma de decisiones, opacidad en los procedimientos administrativos, complicidades construidas desde acuerdos discrecionales, redes de transgresión a la legalidad, malversación de recursos y funciones.

Dichas acciones, se afianzan con prácticas de *revolving door*⁶ en la designación de las personas funcionarias públicas de las agencias e instituciones gubernamentales y de los organismos auxiliares de la planeación y gestión del desarrollo urbano de la Ciudad de México y, la apropiación de plusvalías a favor de los grupos

⁶Transparencia Internacional (2009), define el *Revolving door*, como el traspaso entre el sector público y el privado. Personas funcionarias que ocupan cargos públicos para favorecer a las empresas donde anteriormente trabajaron. Oh bien personas funcionarias que se emplean en el sector privado aprovechando su conocimiento del aparato gubernamental.

inmobiliarios, el capital financiero especulativo y para el financiamiento de campañas políticas, esto último no es corroborable.

En consecuencia, se formulan una serie de Hipótesis Secundarias (HS1, HS2 y HS3) para responder a las dinámicas específicas de cada uno de los casos a partir de los cuales se realiza el análisis comparado:

HS1. El éxito de una coalición promotora, es el caso de Nuevo Polanco y Mitikah. Ciudad Viva, cuyos intereses son congruentes, dado que todos los actores concuerdan con los mismos objetivos. Asimismo, se construye un mecanismo de vinculación simbiótico, es decir, basado en la cooperación entre los diferentes actores de la coalición, lo que permite la implementación de un sistema de actuación por cooperación o de un polígono de actuación que garantiza el éxito del gran proyecto urbano.

HS2. El fracaso de una coalición promotora, es el caso del Corredor Cultural Chapultepec, donde los intereses son altamente divergentes y carentes de vínculos sólidos. Su interacción se basa en un mecanismo de vinculación que promueve la competencia entre los actores y nulifica la cooperación. Aunado a ello, la oposición vecinal y la incidencia de una oposición ciudadana estructurada se expresa en su capacidad, mediante consulta pública, para cancelar el gran proyecto urbano y la dimisión de algunos actores de la coalición promotora.

HS3. La ausencia de espacios e instrumentos de participación ciudadana autónomos, genera que la ciudadanía y sus organizaciones sociales y civiles incidan de manera reactiva y confrontando a los grandes proyectos urbanos con una limitada eficacia en la mayoría de los casos. Sin embargo, existen casos donde se logró la cancelación de dichos proyectos.

Metodología

El diseño metodológico de la presente investigación es de corte cualitativo, ello responde al tipo de preguntas que orientan la investigación. Asimismo, se utiliza el análisis comparado mediante el análisis de casos de estudio a partir del criterio de comparabilidad de componentes similares y resultados distintos. Es decir, cómo a pesar de que los casos de estudio presentan aspectos contextuales y de estructuración en la forma de operar de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos, sus trayectorias generan resultados distintos entre sí.

Ello es así, dado que; el fenómeno de los grandes proyectos urbanos como nueva forma de generar centralidad en zonas degradadas de la ciudad central, se da en el contexto de las Delegaciones centrales que conforman la ciudad central⁷ de la Ciudad de México. De igual forma, presentan aspectos contextuales similares: Tamaño del Producto Interno Bruto (PIB), actividades económicas imperantes (sector servicios: Comercio, servicios financieros y telecomunicaciones, con algunas actividades manufactureras), dinámicas sociodemográficas comunes (despoblamiento a partir de los sismos de 1985), intervenidas mediante un régimen especial (el Bando Dos de redensificación) y por constituir el corredor económico-financiero más importante de la Ciudad de México.

En cuanto a las diferencias existentes entre los casos, dan origen al grado de variación dados los resultados que obtienen cada una de las coaliciones promotoras de los grandes proyectos urbanos estudiados.

Para la estructuración y selección de las herramientas analíticas y técnicas de recopilación de la información, se recurrió al debate teórico existente del enfoque

⁷Formalmente, la ciudad central de la Ciudad de México la constituyen las alcaldías de Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Sin embargo, la alcaldía de Venustiano Carranza no forma parte de la presente investigación dado que: 1) No presenta el desarrollo de grandes proyectos urbanos; 2) En una parte de su territorio se sitúa el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), lo cual por sí mismo inhibe el desarrollo inmobiliario de la zona, dada la imposibilidad de edificar en altura para no contravenir las normas de seguridad aeronáutica y 3) producto de lo anterior, no se genera un proceso de revalorización del suelo urbano que permita atraer importantes inversiones, lo cual, muy probablemente se hubiera modificado con el reciclamiento del predio del actual AICM al trasladarse a la zona del ex Lago de Texcoco.

de coaliciones promotoras, a partir del cual se identificó una serie de dimensiones e indicadores, utilizados para el diseño del modelo analítico, el cual se aplicó durante la investigación. De igual forma, se realizó investigación documental, mediante consulta de notas periodísticas y revistas especializadas en el sector inmobiliario, para obtener una primera aproximación a los casos de estudio respecto a las empresas constructoras e inmobiliarias, grupos económicos, agencias, instituciones gubernamentales y personas funcionarias públicas involucradas en el desarrollo de cada uno de los grandes proyectos urbanos y también, conocer a los diferentes grupos de personas vecinas, organizaciones de la sociedad civil y comités ciudadanos y vecinales opositores a dichos desarrollos

También se recurrió a las estadísticas oficiales diseñadas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), para conocer la composición sociodemográfica de los habitantes de las Alcaldías y colonias donde se gestionan los grandes proyectos urbanos, que son objeto de análisis de la presente investigación.

Otra de las fuentes de información, a partir del trabajo de campo, fue la realización de entrevistas semiestructuradas a personas informantes claves, las cuales representan a los diversos grupos de actores que conforman las coaliciones promotoras que impulsan los grandes proyectos urbanos objeto de análisis de la presente investigación.

De igual forma, para la presente investigación se reconocen cuatro espacios de recolección de información para cada uno de los grandes proyectos urbanos a estudiar, los cuales se formularon a partir de algunos criterios metodológicos aplicados por Adriana Marín Toro (Martín: 2017), cuyos elementos son adaptados a las necesidades metodológicas de la investigación, que a saber son:

a) Actores relevantes: Se realizarán entrevistas semi estructuradas. El criterio de selección busca incluir a los representantes de los actores que conforman la coalición promotora. A partir de estos actores se integra la mirada de quienes

participaron y conocen el desarrollo del gran proyecto urbano, tienen capacidad de intervenir sobre él y/o defenderlo de posibles presiones.

b) Vecinos del gran proyecto urbano: Se realizarán entrevistas semi estructuradas, con la finalidad de rescatar la postura que se tiene con respecto a la realización de estas formas de intervención y el sentir con respecto a su exclusión de la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano.

c) Dossier de prensa del gran proyecto urbano: Se realiza por un lado un monitoreo mediático para recolectar de los tres principales periódicos de circulación nacional el seguimiento noticioso dado al gran proyecto urbano, como parte de la memoria de las transformaciones urbanas, localizando momentos significativos para el desarrollo del gran proyecto urbano. Además, se recurre a revistas y portales de noticias especializados en temas urbanos.

d) El gran proyecto urbano como lugar y contexto: Constituye el espacio físico y espacio social, se realiza un tránsito periódico por perímetro del gran proyecto urbano, por lo menos una vez por semana. Con la finalidad de tener una observación participante para comprender el contexto, el funcionamiento y las interacciones del gran proyecto urbano con el vecindario. Además, se contempla realizar entrevistas a informantes clave.

Estructura

La investigación se organiza en cinco capítulos: un capítulo teórico (capítulo I), capítulo normativo (capítulo II), capítulo contextual (capítulo III), capítulo sobre la caracterización de los casos de estudio (capítulo IV) y, un capítulo para el análisis y presentación de resultados del trabajo de campo (capítulo V).

Capítulo I. Tiene como objetivos; identificar el debate teórico sobre la conformación de coaliciones promotoras para la hechura de políticas públicas y la factibilidad de su aplicación para el estudio de políticas públicas urbanas. Asimismo, se centra en analizar la figura de los grandes proyectos urbanos como nueva forma de intervención urbana de la ciudad central y, cuyas preguntas guía son ¿cómo se forman y organizan las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México? y, ¿los grandes proyectos urbanos son una nueva forma de intervenir la ciudad central en la Ciudad de México?

Para contestar a dichas preguntas, el presente capítulo expone un revisión de la literatura sobre el enfoque de coaliciones promotoras, como una herramienta analítica para el estudio de las políticas públicas, centrando su atención en el comportamiento de los actores individuales y/o colectivos, los cuales convergen a partir del sistema de creencias, el cual implica una concepción específica de la vida, del papel que debe jugar el Estado o bien, el modelo de ciudad que se debe impulsar, vinculado a una serie de intereses que se busca salvaguardar o ampliar.

La cuarta sección del presente capítulo se centra en el estudio de los Grandes Proyectos Urbanos, como forma contemporánea de intervenir la zona central de una ciudad, refuncionalizando ciertos espacios y dotando de nuevos significados y funciones al territorio. Asimismo, presenta una diferenciación entre los megaproyectos y los grandes proyectos urbanos como formas distintas de intervención en las ciudades.

En el quinto apartado del capítulo, se esquematiza el contexto imperante en la administración pública de la Ciudad de México, enfatizando los enfoques de la administración pública que han orientado el accionar de las diversas agencias e

instituciones gubernamentales de la ciudad en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano.

Capítulo II. Examina el marco regulatorio, institucional y programático en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano que impera en la Ciudad de México respecto a los grandes proyectos urbanos. Asimismo, se centra en identificar los vacíos legales utilizados por las coaliciones promotoras para desarrollar los grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México.

Las preguntas que estructuran el capítulo son: ¿El marco regulatorio, institucional y programático de la Ciudad de México contempla una regulación específica para los grandes proyectos urbanos?, ¿Qué relación guarda la existencia de vacíos legales y los mecanismos de complicidades de las coaliciones promotoras con agencias gubernamentales de la Ciudad de México?

Por ello, se realiza un análisis del marco regulatorio, institucional y programático en materia de desarrollo urbano, vigente para el territorio de la Ciudad de México. Del mismo modo, se identifica una red de agencias e instituciones gubernamentales que inciden en las políticas públicas urbanas de planeación y gestión del desarrollo urbano, es el caso de los órganos auxiliares, contemplados por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

También, se exploran los instrumentos de planeación urbana vigentes en la Ciudad de México, plasmados en diversos ordenamientos jurídicos, responsables de la reglamentación de la planeación y gestión del desarrollo urbano.

Finalmente, en el presente capítulo, se advierte la existencia de un vacío en el marco legal y en los instrumentos de planeación urbana vigentes, dado que en ninguno de ellos se contempla la manera de regular los grandes proyectos urbanos pese a la escala urbana que dichas intervenciones representan para la ciudad.

Capítulo III. Tiene como principales objetivos: Analizar las decisiones que se tomaron en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano en los gobiernos de la Ciudad de México en el período 2000-2018 e identificar los vacíos legales

utilizados por las coaliciones promotoras para desarrollar los grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México. Para ello, se esboza un marco contextual sobre los procesos urbanos imperantes en el Valle de México, a partir de la década de 1990, los cuales modelaron la forma de la ciudad, la dinámica misma de la expansión urbana, la consolidación de un espacio urbano, que, actualmente vive dinámicas urbanas, metropolitanas y megalopolitanas.

Asimismo, el capítulo se subdivide en dos apartados, el primero de ellos orientado a realizar un esbozo sobre la importancia histórica y política que ha desempeñado la Ciudad de México en la vida nacional y en la construcción misma del proceso democrático y del régimen federal del Estado mexicano.

El segundo apartado tiene como preguntas centrales ¿cómo se construye una marca ciudad? y ¿cómo se vende una ciudad de derechos?, para lo cual se realiza un análisis de tres administraciones de la Ciudad de México durante el período 2000-2018, destacando cuáles fueron los cambios institucionales, programáticos, operativos, reglamentarios e institucionales que favorecieron la construcción de los grandes proyectos urbanos.

Capítulo IV. Tiene como objetivo, observar los rasgos particulares de las coaliciones promotoras, que participan en los grandes proyectos urbanos objeto de comparación de la presente investigación y responde a las preguntas ¿Cómo gestionan las coaliciones promotoras los grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México? y, ¿Cuáles son los rasgos particulares de las coaliciones promotoras que participan en los grandes proyectos urbanos objeto de comparación de la presente investigación?

Para ello, se analiza la dinámica de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México, de manera específica en la ciudad central conformado por las Delegaciones centrales, donde se ubican los casos de estudio que se analizan en la presente investigación, mediante la construcción de una tipología a partir de la aplicación del modelo analítico, el análisis documental y de la información proporcionada por las personas informantes claves entrevistadas.

Capítulo V. Busca evaluar cuales son los resultados que generan los grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México, objeto de comparación de la presente investigación y responde a las preguntas de investigación: ¿Qué elementos permiten el éxito o fracaso de una coalición promotora de grandes proyectos urbanos? y, ¿Cuáles son los resultados que generan los grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México, objeto de comparación de la presente investigación?

En el presente capítulo se realiza el análisis comparado de los resultados de trabajo de campo basado en las entrevistas semiestructuradas realizadas a personas informantes claves, lo cual es un insumo para la validación de las hipótesis de trabajo y presentación de los principales resultados del trabajo de investigación.

Finalmente, en el apartado de conclusiones, donde se presentan los resultados del trabajo de investigación, los límites y alcances que tuvo la investigación y algunas reflexiones finales sobre las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos.

Capítulo I

Políticas Públicas, Coaliciones Promotoras y Grandes Proyectos Urbanos

“En el juego de la política pública, para usar la metáfora de Graham Allison, hay dos jugadores principales, los analistas de políticas y los políticos.” (Aguilar: 1991, 239).

El presente capítulo tiene como objetivos; identificar el debate teórico sobre la conformación de coaliciones promotoras para la hechura de políticas públicas y la factibilidad de su aplicación para el estudio de políticas públicas urbanas. Asimismo, se centra en analizar la figura de los grandes proyectos urbanos como nueva forma de intervención urbana de la ciudad central y, cuyas preguntas guía son ¿cómo se forman y organizan las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México? y, ¿los grandes proyectos urbanos son una nueva forma de intervenir la ciudad central en la Ciudad de México?

Para ello, es relevante reconocer las tendencias recientes hacia la descentralización administrativa, la delegación de funciones nacionales y el cogobierno, es decir; la participación conjunta en la implementación de programas de los diferentes niveles de gobierno, también implica un desplazamiento de los sistemas de poder unitarios hacia sistemas de poder compartido. Para ello, la administración pública ha vivido una serie de cambios en los paradigmas que rigen su actuación al ritmo que se han suscitado los cambios en el Estado.

Resultado de ello, sobrevino un viraje conceptual desde el mundo anglosajón, lo cual trajo consigo el tránsito de una administración pública robusta, extensa, única, cumpliendo una amplia gama de funciones; hacia un enfoque de hechura de políticas públicas, partiendo de la necesidad y reconocimiento de involucrar a todos los actores en la toma de decisiones para el diseño e implementación de políticas públicas; priorizando la racionalidad económica, es decir; sobre la suficiencia de recursos monetarios y el criterio técnico sobre el diseño, implementación y evaluación de la política pública orientada a la generación de robustas metodologías replicables. Sin embargo, nuevamente, en el caso mexicano y a nivel internacional, el criterio político y las relaciones de poder quedó demeritado.

Aunque, pese al menoscabo de la política, lo político y las relaciones de poder, hay esfuerzos desde la década de 1980 por revalorizar el estudio de lo político y las relaciones de poder enmarcado en las interacciones de actores colectivos e individuales, centrando el análisis en conocer cómo se articulan una serie de intereses y creencias sobre temas específicos que son objeto de política pública; cómo inciden en el diseño, implementación y evaluación de la política pública, lo cual va en sintonía con una serie de intereses y sistemas de creencias afines y; qué mecanismos generan los actores para la toma de decisiones.

La ofensiva anti-estatal, cuyo argumento central es la demolición absoluta de la imagen del Estado y de su accionar en los asuntos públicos, y no sólo eso sino la privatización y concesión de ramas o sectores con ánimos de lucro para generar circuitos productivos para la resolución de demandas y necesidades sociales "(...) deviene de una serie de vicios ejercidos por partidos políticos y funcionarios que implementaron, dado que "los viejos patrones de gobierno tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos" (Aguilar: 1991, 30).

El gobierno mexicano, particularmente el de la Ciudad de México, como muchos otros gobiernos en América Latina y el mundo, pudo operar de esa manera gracias a la extensa y compleja red corporativa de organizaciones políticas, sociales, gremiales, campesinas y sindicales que operaron (y aún operan algunas de ellas), como gestores únicos de demandas y necesidades que se canalizaban a la red de instituciones gubernamentales encargadas de administrar y repartir recursos.

Paradójicamente, a la par del cuestionamiento central, hay una revalorización sobre la idea y valor de lo Público, lo cual "ha sido central en aquellas sociedades donde la cultura de libertades civiles y políticas individuales acompañó el proceso de formación del estado nacional." (Aguilar: 1991, 25).

Sin embargo, hay una "(...) clara expansión de la intervención pública con el fin de asegurar la cohesión de sociedades complejas. El producto de esta expansión ha sido precisamente la elaboración de políticas [públicas] en ámbitos y niveles que habían sido ignorados durante siglos por las instituciones públicas (...)" (Vallés:

2007, 396). Pese a ello, se han levantado voces que se oponen a la expansión de dicha intervención. Del mismo modo, cada día, se reconocen nuevas demandas sociales invocando dicha intervención gubernamental en tópicos hasta antes regulados únicamente por la decisión privada. Así, es relevante señalar que, la obra de Luis F. Aguilar es trascendental por los siguientes motivos:

1. Ser el autor latinoamericano y mexicano que trajo consigo e inauguró el debate sobre políticas públicas en México al iniciar la década de 1990,
2. Organizar los primeros textos de políticas públicas recuperando a los padres fundadores de la disciplina,
3. Reconocer y alentar los procesos democratizadores en el quehacer de lo político, principalmente la necesidad de apertura del aparato administrativo al reconocer y validar la participación de otros actores individuales y colectivos en los procesos y mecanismos de toma de decisiones y,
4. Estructurar los cimientos para la construcción del andamiaje conceptual de una escuela mexicana de políticas públicas.

Así, en su texto *El estudio de las políticas públicas*, Luis F. Aguilar narra el nacimiento, desarrollo, los alcances, parámetros y debilidades del estudio de políticas públicas, las cuales “tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política. El enfoque de políticas tiende a la contextualización y no a la fragmentación; se orienta a problemas, en vez de ser ciego a los problemas (Lasswell. 1971:1).” (Aguilar: 1991, 51-52).

De este modo, el debate sobre qué es lo central en el análisis de políticas públicas se ubica entre el cómo es la hechura de políticas públicas (el conocimiento del proceso) y cómo interviene el conocimiento técnico, científico o especializado en la hechura de las políticas públicas (el conocimiento en el proceso), lo cual generó dos grupos:

“(…) los que disciplinariamente se interesaban sólo en el momento normativo-técnico y, por ende, en el análisis y diseño de la política, se separaron de los que (inter)disciplinariamente se interesaban también en el proceso decisorio pero exclusiva o primordialmente para entender la manera como se tomaban de hecho las decisiones. Los primeros prefirieron y aún prefieren para sí la expresión policy analysis, los segundos policy sciences. Las maneras de nombrar esta dualidad de corrientes son varias: cuantitativistas y contextualizadores, unidisciplinarios y multidisciplinarios, normativos y positivos, más bien economistas y más bien político-administradores, sinópticos y antisinópticos (…)” (Aguilar: 1991, 58)

En suma, la conformación de los primeros y diversos grupos disciplinarios dedicados al estudio de políticas públicas, bajo esquemas dicotómicos Unidisciplinarios vs. Multidisciplinarios, Cuantitativistas vs. Cualitativistas, por mencionar algunos, en el fondo, su diferencia central es la observación y concepción que tienen del proceso decisorio de las políticas públicas.

Del mismo modo, en el texto la hechura de políticas públicas, Luis F. Aguilar centra su atención en presentar las definiciones de política pública que los diversos autores construyeron desde los enfoques a los que pertenecieron, los modelos tanto de análisis y de observación de las políticas públicas, el debate teórico alrededor de la construcción del andamiaje teórico y conceptual para las políticas públicas y la discusión polémica entre razón vs transacción, cálculo vs consenso en la formulación de políticas públicas en sociedades complejas, dinámicas y heterogéneas, como lo es la sociedad mexicana.

Derivado de ello, una de las discusiones centrales es la visión sobre las políticas públicas, más allá de la visión autoritaria donde el proceso de toma decisiones se genera en la cúspide del poder del Estado mediante un aparato gubernamental que funciona de manera unidireccional.

1. La administración pública a través de políticas públicas.

Los tiempos actuales, son marcados por un severo cuestionamiento a la Política tradicional de carácter jerárquico, lo político reducido a un oneroso juego electoral y el quehacer de la administración pública vista como un ente monolítico dados los magros resultados para satisfacer las crecientes demandas y necesidades sociales.

Sin embargo, cabe destacar que “la concepción de las ciencias de política(s) se ha perfeccionado y extendido hoy en día mucho más que en cualquier otra época de la historia. Como definición de trabajo, consideramos que las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento del y en el (knowledge of and in) proceso de toma de decisiones en el orden público y civil. El conocimiento del proceso de toma de decisiones comprende estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas.” (Aguilar: 1991,105).

Ineludiblemente, los severos cuestionamientos han llevado a la generación de espacios colegiados para la toma de decisiones. Lo cierto es que, la diversidad de actividades políticas convencionales, y por convencionales entiéndase aquellas actividades institucionalizadas y, reguladas por el aparato gubernamental estatal, de la vida en sociedad que requieren del involucramiento de las personas, colectivos y/o organizaciones existentes en la misma, se han ido ampliando, de manera incremental, sus espacios de participación pasando del restringido ámbito político-electoral hasta la apertura de los procesos y mecanismos de toma de decisiones al momento de elaborar políticas públicas, tal y como lo muestra la tabla 1.

Tabla. 1. Clasificación de actividades políticas convencionales.

| Ámbito relacional. | Actividades. |
|--|---|
| Proceso electoral. | Votar Seguir la campaña electoral a través de los medios o asistiendo a mítines o reuniones. Participar en la campaña apoyando a un candidato o partido. Contribuir económicamente a la campaña Persuadir a otros para orientar el voto. Presentarse como candidato. |
| Creación de opinión. | Informarse de la política a través de los medios. Debatir cuestiones políticas con familiares, amigos, compañeros de trabajo, etc. Enviar cartas a los periódicos o telefonar a emisoras de radio y televisión, expresando opiniones políticas. |
| Contacto a instituciones y autoridades. | Enviar cartas o mensajes de apoyo de protesta. Solicitar entrevistas para tratar de problemas comunes o personales. Firmar peticiones colectivas para reclamar alguna actuación política. |
| Movilización política organizada | Participar en manifestaciones, grupos o movimientos para resolver problemas locales. Afiliarse a partidos u organizaciones. Contribuir económicamente al poyo de algunas causas. |
| Toma de decisiones indirectas. | Foros consultivos. Consultas públicas. Referéndum. Plebiscitos. Presupuesto participativo. |
| Hechura de políticas públicas. | Participación de mesas de trabajo. Identificación de problemática y/o necesidades. Consejos de monitoreo y evaluación de políticas públicas. Creación de observatorios ciudadanos. |

Fuente: Elaboración propia con base en: (Vallés: 2007, 329).

Asimismo, en la implementación de políticas públicas, el argumento central, dentro del debate de políticas públicas, versa sobre la identificación de los problemas públicos y las agendas de gobierno para su tratamiento. Tal y como lo ilustra la tabla 1, la ampliación y reconocimiento de nuevos espacios de participación, conlleva al momento de la implementación de políticas públicas, el reconocimiento de una amplia gama de actores individuales y colectivos que ven trastocados sus intereses, lo cual les motiva a la generación y control de procesos y mecanismos de toma de decisiones.

Lo cierto es que, la hechura de las políticas públicas es una serie compleja de mecanismos y procesos de toma de decisiones en contextos democráticos dada la pluralidad y heterogeneidad de actores individuales y colectivos cuyos intereses, valores y sistemas de creencias buscan incidir en la conformación de la agenda pública, en las propuestas de solución a problemas públicos que serán resueltos a partir de la implementación de políticas públicas en contextos democráticos:

“(…) que a todos conciernen incorporar la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión. A la luz pública, en vez de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación. No se trata de tumultos y asambleísmos ni una invitación a cualquier tipo de participación. Al contrario, convoca a la conversación a la luz pública. Las decisiones públicas resultan de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos, accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, opinión, asociación, prensa.” (Aguilar: 1991,35).

Las ideas de Luis F. Aguilar son relevantes, paradigmáticas al establecer los cimientos para el desarrollo de la escuela mexicana de políticas públicas. Sin embargo, sus postulados se centran más en la construcción de un modelo ideal acerca del diseño de políticas públicas, altamente influenciado por el modelo tradicional del ciclo de formulación de políticas públicas de carácter lineal, el cual pierde de vista a los diversos actores y los recursos que poseen para impulsar, reorientar o eliminar una política pública, operando desde una lógica de la salvaguarda de sus intereses, cuyos sistemas de creencias legitiman su actuar, muchas veces en detrimento del interés general o bien público.

De igual forma, si bien es cierto que es necesario y fundamental gobernar hoy en condiciones de contextos políticos plurales, competitivos, autónomos y de alternancia partidista; de una ciudadanía más organizada y participativa, lo cual no implica el involucramiento de todas las personas en todos los problemas públicos, con graves problemas sociales, carencias, demandas y necesidades irresueltos, los cuales son expresión de procesos de desigualdad históricamente acumulados en el territorio, “(…) parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Las estrategias de gobierno, homogéneas y globales, así como los estilos de gobiernos secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política.” (Aguilar: 1991, 30).

Buena parte del desarrollo de los estudios de políticas públicas iniciaron su auge en la década de 1950, “(...) cabe citar a Bárbara Nelson, quien afirma que “gran parte de la investigación de política pública se ha orientado en conocer cómo se resuelven los problemas y no tanto en qué problemas llegan a ser objeto de intervención gubernamental (1993,110)” (Dorantes: 2012, 71).

En antagonismo al predominio de una visión desde la economía para el estudio de políticas públicas, la ciencia política y la sociología trabajaron sobre las formas en que los actores se interrelacionaban a lo largo del proceso de diseño y, principalmente, sobre la implementación de la política pública.

Posteriormente, las políticas públicas fueron analizadas a partir de dos grandes enfoques: Uno desde la visión disciplinaria, predominando el análisis económico, subordinando a los demás enfoques; y dos, un enfoque desde la construcción de una visión multidisciplinaria en la que, además del análisis económico, se considera el análisis jurídico, politológico y administrativo, los cuales se consideran componentes fundamentales para el análisis y diseño de políticas públicas.

Cabe recalcar que, históricamente las políticas públicas, no fueron el objeto central de estudio de la ciencia política, “(...) se han interesado en las instituciones y estructuras del gobierno, en los procesos y comportamientos políticos, más que en el contenido mismo de la política.” (Aguilar: 1991, 65) Así se puede clasificar que los científicos políticos en dos bloques que se muestran en el cuadro 1.

Cuadro 1. Bloques de estudio de la Ciencia Política.

| Ciencia Política | Contenido |
|--------------------------|---|
| Tradicional | Enfoca principalmente su atención a la estructura institucional y a la justificación filosófica del gobierno |
| Moderna (Conductista) | Enfoca a los procesos y comportamientos asociados con el gobierno a estudiar las bases psicológicas y sociológicas de la conducta de los individuos y los grupos, los factores determinantes del voto y de otros actos políticos, el funcionamiento de los grupos de interés y de los partidos políticos, la descripción y explicación de los procesos y comportamientos en las arenas legislativas, ejecutivas y judiciales. |

Fuente: Elaboración propia con base en (Aguilar: 1991, 65-66).

Es relevante considerar que, la ciencia política moderna conductista se acerca más al estudio de políticas públicas dados los análisis realizados de las visiones “(...) psicológicas y sociológicas de la conducta de los individuos y los grupos, los factores determinantes del voto y de otros actos políticos, el funcionamiento de los grupos de interés y de los partidos políticos, la descripción y explicación de los procesos y comportamientos en las arenas legislativas, ejecutivas y judiciales.” (Aguilar: 1991, 65-66).

También, se acerca más al estudio de políticas públicas, al iniciar el mapeo e identificación de los actores, la descripción de los procesos decisorios, el estudio de los aspectos psicológicos y sociológicos, los cuales están vinculados a los sistemas de creencias, los valores e intereses que movilizan a los actores, tanto individuales o colectivos a favor, en contra y/o para anular una política pública.

De ahí que, el andamiaje para el estudio de las políticas públicas inició su construcción con las aportaciones de Harold Lasswell, quien estudió en sus inicios el proceso de toma de decisiones postulando un modelo de siete fases: 1) información; 2) recomendación o promoción; 3) prescripción o articulación; 4) innovación; 5) aplicación; 6) valoración y; 7) terminación, el cual se considera el primer esfuerzo de sistematización de formulación de políticas públicas.

A dicho modelo James E. Anderson lo enriqueció al incorporar el concepto de formación de la agenda desde el establecimiento de una batería de preguntas tales como “(...) ¿qué es un problema de política?, ¿qué hace que se convierta en un problema público?, ¿de qué manera accede a la agenda gubernamental? y, ¿por qué algunos problemas no alcanzan estatus formal de agenda? (...)” (Dorantes: 2012, 73).

Por ello, tanto las aportaciones de Lasswell y Anderson se enfocan en validar el desarrollo del proceso decisorio, sobre qué define que algo sea un problema de política pública y, en consecuencia, se posicione como problema público, así como los mecanismos que utiliza para acceder a la agenda gubernamental para su

tratamiento. De manera indirecta se requiere conocer a los actores y los intereses que persiguen detrás del posicionamiento de un problema en la agenda pública.

Sin embargo, el análisis que realizan, sobre el propio proceso decisorio, entendido como un proceso lineal que se realiza de manera ininterrumpida y cuyas etapas funcionan de manera sucesiva; y no alrededor de los actores que intervienen en cada una de las etapas queda incompleto, porque detrás de la objetividad analítica se esconde la subjetividad que incentiva el actuar de los actores individuales o colectivos, sean públicos, sociales o privados.

Dichos actores, poseen una serie de recursos financieros, humanos y legales, los cuales movilizan a partir de la valoración que realizan de la realidad percibida desde sus intereses y valores, los cuales yacen instituidos en un sistema de creencias. Así, se desenvuelven a través y de manera simultánea en el proceso decisorio el cual es dinámico y cuyas etapas pueden ser simultáneas.

Al respecto, conviene destacar que las políticas públicas “(...) suelen adoptar formas de gerundio: van diseñándose, implementándose y evaluándose, casi siempre al mismo tiempo, del mismo modo que los problemas no responden a una sola causa, ni esperan turno en el proceso de políticas para reclamar una solución puntual (...)” (Merino: 2010,13), por lo cual se rompe con la concepción monolítica de ver al Estado y a la administración pública como estructuras de una sola pieza, con un único centro de poder para la toma de decisiones; siendo que en realidad, sus estructuras descansan sobre un complejo andamiaje de agencias gubernamentales, articuladas en redes de organizaciones temáticas que resuelven diversas agendas específicas y programáticas.

Asimismo, se puede establecer que una política pública atraviesa por tres grandes momentos: “(...) la selección de una teoría de entrada, que es indispensablemente para seleccionar los problemas públicos para su agendum; que implica al menos un método y una racionalidad previamente adoptados; el diseño de un mapa de ruta, basado en la definición del problema elegido y en la propia acción planeada; y la

propia acción; campo de batalla, siempre sujeto a las condiciones para la implementación de la política trazada (...)” (Merino: 2010, 34).

En suma, la visión de Merino reconoce el dinamismo y simultaneidad como elementos de la elaboración de política pública, permeado por una constante e intensa negociación política, plasmada en el mapa de ruta, el cual enuncia los procesos de negociación y las estrategias a seguir en cada una de las etapas del proceso decisorio, para la formulación y/o modificación de una política pública por las redes de organizaciones gubernamentales y los actores sociales y privados que también se articulan en redes de organizaciones.

De igual forma, en tanto se comparten los espacios de toma de decisiones, la constante interacción en los procesos y mecanismos de toma de decisiones, la acumulación de aprendizajes significativos respecto a la formulación de políticas públicas, aunado a la convergencia de intereses y sistemas de creencias, se puede conformar una coalición promotora para controlar y, en consecuencia, capturar el proceso de formulación de una política pública.

Asimismo, es relevante señalar que autores como Charles Lindblom señalan que “(...) el comportamiento de los decisores se basa en ajustes marginales sobre políticas en marcha. El modelo incremental es más descriptivo que prescriptivo y se basa en el comportamiento cotidiano de decisiones (...)” (Ramos: 2004, 20). Por lo cual, el modelo incremental establece que la elaboración de políticas públicas se realiza a través de “(...) los distintos mecanismos, por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre otros. Es la interacción política entre individuos y los grupos sociales el factor que más condiciona la elaboración de políticas pública (...)” (Ramos: 2004, 20).

De esta forma el modelo incremental en el estudio de políticas públicas se vuelve una postura convencional y hasta conservadora, es decir, es la reafirmación de la visión lineal del proceso decisorio en el cual las personas tomadoras de decisiones sólo realizan cambios mínimos a la política pública durante largos períodos de tiempo, dando por sentado que la realidad y el proceso de hechura de políticas

públicas es estático. Además, los ajustes marginales pueden tener impactos en el entorno no previstos por la persona que toma las decisiones, entre los que destacan el cuestionamiento e incidencia de los actores por modificar o eliminar la política pública que no garantiza la mejor respuesta a sus intereses.

Otro de los fallos más notables del modelo incremental, es desestimar el impacto que pueden tener los diversos actores en la hechura de políticas públicas y presuponer la aparente orientación del tomador de decisiones para neutralizar la influencia de los actores que buscan incidir en la política pública a favor de sus propios intereses, en especial en aquellos actores cuyo grado de influencia es creciente.

Aunado a ello, la realidad demuestra que las personas tomadoras de decisiones sobre las políticas públicas no poseen ninguna neutralidad, puesto que las decisiones que toman inclinan la balanza a favor de aquellos grupos de actores individuales y/o colectivos con los que poseen una mayor afinidad.

Del mismo modo, el modelo incremental propuesto por Lindblom detalla que las decisiones sobre las políticas públicas “(...) no se basan en relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costos y beneficios, sino en el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas (...)” (Ramos: 2004, 20), dado que el decisor sólo toma “(...) aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas efectuadas, rechazando las demás, y analiza sólo los aspectos en que la opción nueva y sus consecuencias difieren de la situación actual, obviando el resto.” (Ramos: 2004, 20).

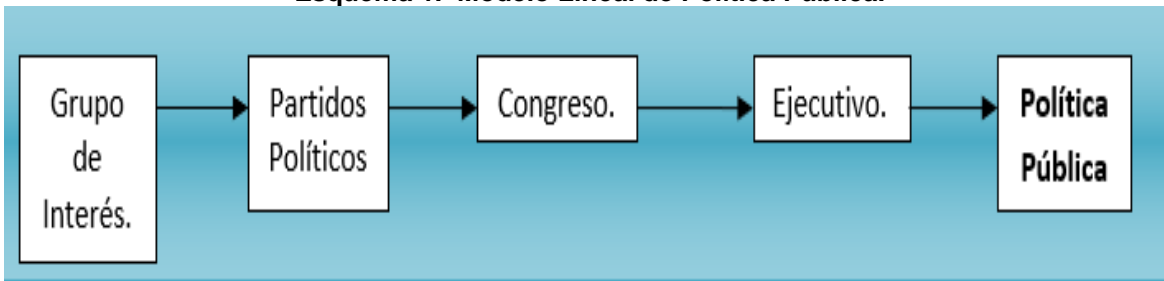
Dicha concepción establece una visión lineal de la construcción de políticas públicas. Sin embargo, “(...) el proceso de políticas públicas no es necesariamente una actividad lineal y armónica. Por el contrario, se trata de un proceso que involucra varios actores, los cuales tienden a proteger y ampliar sus capacidades de influencia. En este sentido, no resulta banal afirmar que las acciones de gobierno se desarrollan en un mundo en que el poder está compartido (...)” (del Castillo: 2003, 378), dicho poder no sólo está compartido, además, está atomizado en varios

núcleos de toma de decisiones que están sometidos permanentemente a procesos de redefinición de la correlación de fuerzas a partir de las disputas o arreglos de cooperación que actores individuales y colectivos construyen.

A partir de la interacción de los actores involucrados en la hechura de políticas públicas, se identifican tres modelos que a saber son:

Modelo Lineal. Para este modelo, la elaboración de la hechura de políticas es simple, en donde los grupos de interés y los partidos políticos canalizan sus demandas a través del congreso, sometiendo así las políticas públicas a los mecanismos de cabildeo para alcanzar los consensos que permitan al Ejecutivo implementar las políticas públicas consensadas. Lo anterior demuestra que, el modelo lineal se basa en un “ideal” para su construcción, el cual dadas sus insuficiencias no permite analizar con precisión los recursos y mecanismos que los diversos actores individuales y colectivos utilizan para determinar la agenda pública y la mejor solución en materia de política pública (véase esquema 1).

Esquema 1. Modelo Lineal de Política Pública.

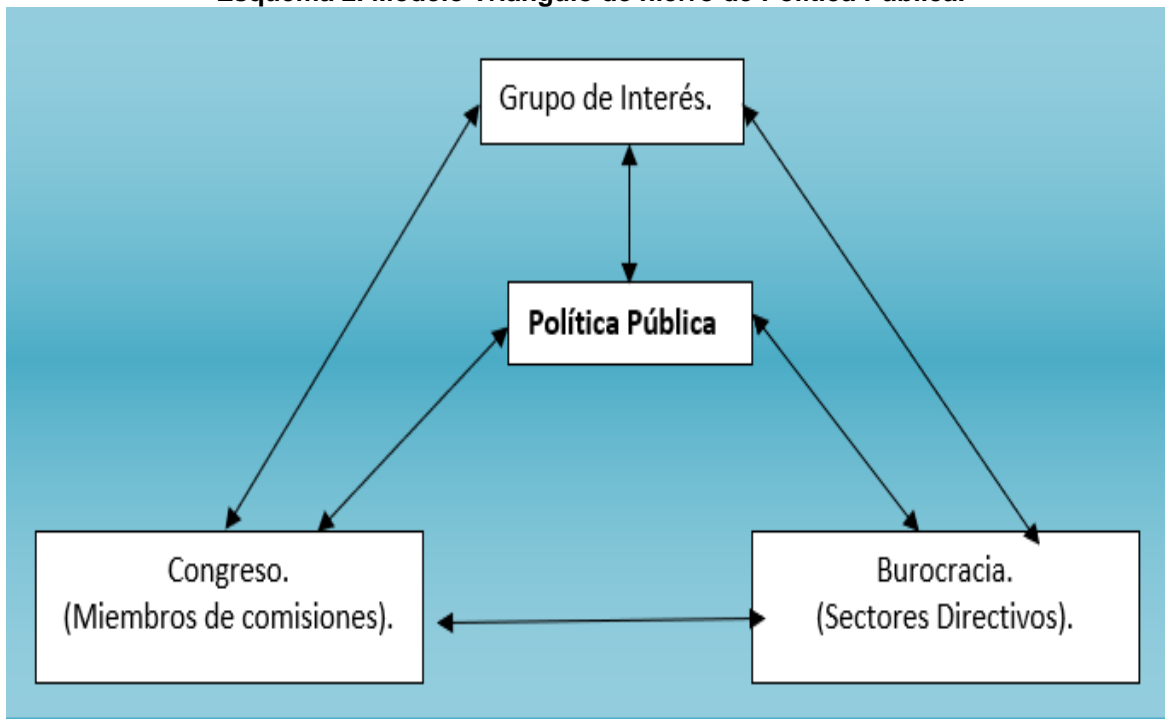


Fuente: Elaboración con base en: (Vallés: 2007, 404).

Modelo Triángulo de hierro. Denominado así a partir de la identificación de tres principales actores de carácter colectivo: Los grupos de interés directamente afectados por la problemática posicionada en la agenda pública para su solución; los integrantes del congreso, quienes participan directamente en las comisiones y grupos técnicos de trabajo del poder legislativo, vinculados directamente con la problemática y, el tercer actor, los puestos directivos de la burocracia que conocen y siguen de cerca el proceso, siendo ellos la tecnocracia, una rama altamente especializada del personal burocrático-administrativo de las diversas agencias gubernamentales involucradas.

Así, el modelo triángulo de hierro se encuentra en una acepción política corporativista de la misma. Llama la atención que en el presente modelo, los tres grandes actores colectivos permanecen desvinculados entre sí, con una relación meramente comunicativa que no implica una verdadera interacción y conformación de conglomerados de actores a favor o en contra, para impulsar una determinada política pública como solución a la problemática, así lo ilustra el esquema 2.

Esquema 2. Modelo Triángulo de hierro de Política Pública.

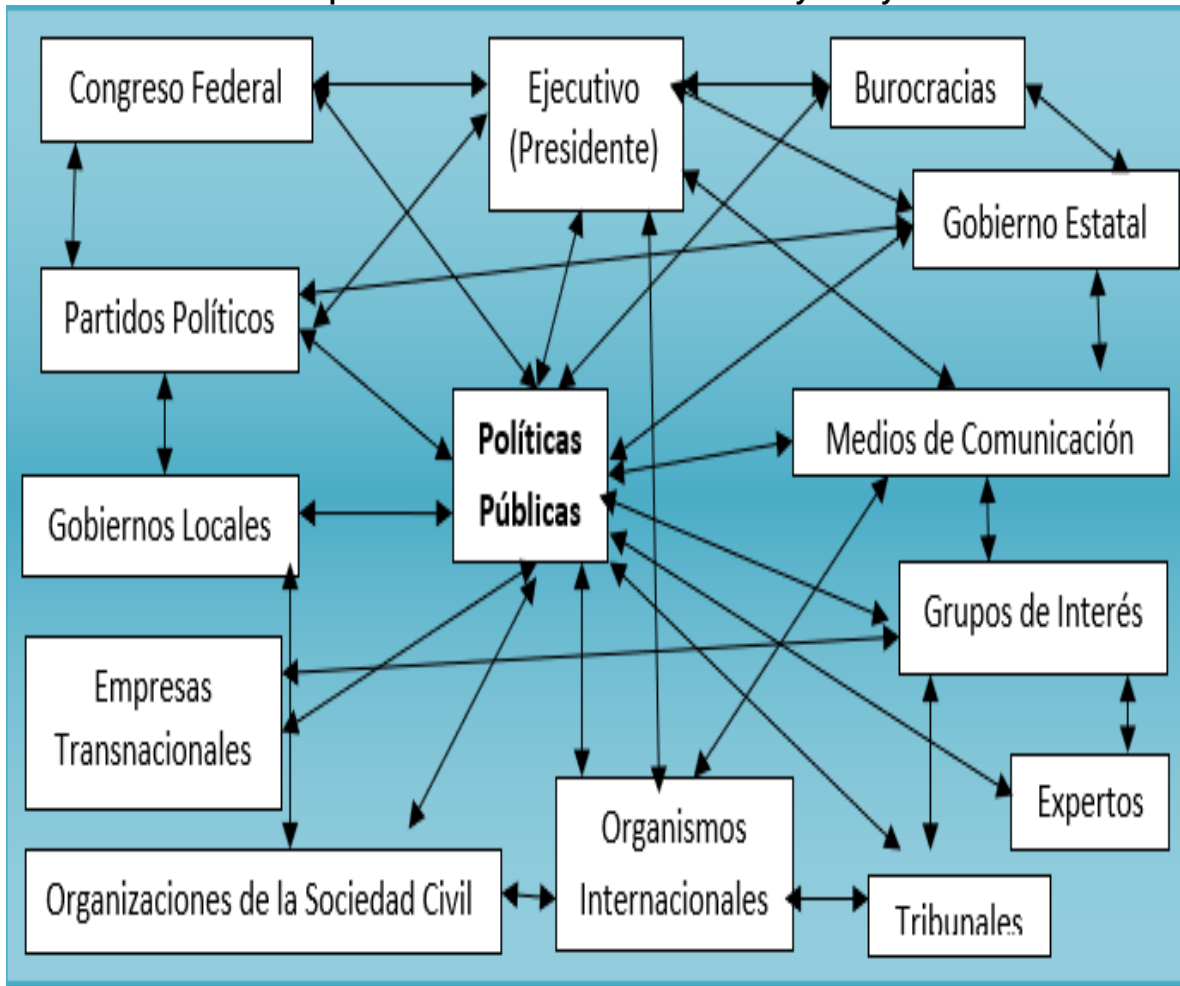


Fuente: Elaboración con base en: (Vallés: 2007, 404).

Modelo de Red o *Community Policy*. Adopta la figura de redes de actores. Dos de las principales diferencias con los dos modelos anteriores es la incorporación de un mayor número de actores y el reconocimiento de múltiples interacciones a partir de las cuales terminan por conformar una red de políticas (*network*), una comunidad de políticas (*community policy*) o bien una coalición promotora centrada en una temática determinada. “(...) Así la noción de red (en inglés *network*) puede llevar a constituir, si se le acompaña de los mecanismos explicativos adecuados, una herramienta útil para dar cuenta de diversos fenómenos de nuestra realidad que exigen la coordinación de diversas unidades gubernamentales en el marco de una

interdependencia creciente” (del Castillo: 2003, 356), tal y como lo ilustra el esquema 3.

Esquema 3. Modelo de Red o *Community Policy*.



Fuente: Elaboración con base en: (Vallés: 2007, 404).

De igual forma, las políticas públicas constituyen un andamiaje más a partir del cual se busca transformar al gobierno y las acciones que emprende para hacer cara a los retos de la agenda pública proveniente de las demandas sociales.

Así “(...) resulta cada vez más claro que una amplia gama de problemas públicos (de la protección ambiental a la regulación de mercados pasando por la mitigación de la pobreza) difícilmente se pueden “solucionar” por las vías exclusivas del control jerárquico y centralizado, por un lado, o de la acción voluntaria y espontánea de los individuos (o, incluso, de las organizaciones individuales), por el otro (...)” (del

Castillo: 2003, 356). También es relevante considerar que las políticas públicas pueden clasificarse de acuerdo a los fines que persigue su actuación, tal y como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2. Tipos de Políticas Públicas según sus fines

| Políticas Públicas. | Fines. |
|----------------------------|--|
| Distributivas | La solución se encuentra mediante la distribución de recursos. |
| Regulatorias | La regulación establece conductas mediante prohibiciones o prescripciones que generan incentivos para promover la observancia de la norma. |
| Redistributivas | Cuando la problemática es estructural, se requiere de mecanismos que permitan la redistribución de los recursos políticos, económicos, sociales, bienes y/o servicios. |

Fuente: Elaboración propia con base en: (Lowi: 1964, 180).

La presente clasificación permite determinar que las políticas urbanas son distributivas en tanto buscan generar una distribución de los bienes y servicios que posee la ciudad. Son regulatorias al establecer una serie de mecanismos sobre el desarrollo de nuevas edificaciones y equipamientos urbanos de acuerdo con normas de protección civil y preservación del equilibrio ecológico.

Asimismo, las políticas urbanas son políticas redistributivas en tanto se busca la redistribución de los recursos políticos, económicos, sociales, bienes y/o servicios bajo criterios de justicia social en aras del cierre de las desigualdades socioterritoriales y la acumulación histórica de desigualdades en determinados sectores de la sociedad que habitan en espacios específicos de la ciudad y de su zona periférica. Para ello, las políticas públicas ejercen un determinado tipo de coerción sea de manera directa o indirectamente tal y como lo ilustra el cuadro 3.

Cuadro 3. Tipos de políticas públicas y ejercicio de la coerción.

| La limitación o coerción se ejerce. | | |
|--|-------------------------|---------------------------|
| Vinculación | Grupos | |
| | Individuos | Toda la comunidad |
| Directamente | Políticas Regulatorias | Políticas Redistributivas |
| Indirectamente | Políticas Distributivas | Políticas Institucionales |

Fuente: Elaboración con base en: (Vallés: 2007, 397).

Otros enfoques y visiones alrededor del estudio de políticas públicas surgieron durante la década de 1980, entre ellos el *Advocacy Coalition Framework* (ACF), o Enfoque de Coaliciones Promotoras. Ajeno al enfoque racionalista surgió una visión de corte constructivista, Deborah Stone “(...) lo denominó la paradoja de las políticas (*policy paradox*), bajo la premisa de que los estándares analíticos utilizados para la hechura de políticas públicas están políticamente contruidos (...)” (Dorantes: 2012, 75-76).

Por ello, Stone concluye que la *policy paradox* “(...) persigue el objetivo de confeccionar y enseñar una clase de análisis de política que aprecie la riqueza de la mente humana, que valore la política comunitaria y que supere las pretensiones que suelen pasar como verdades científicas (...)” (Dorantes: 2012, 76).

Asimismo, es relevante señalar que cada solución de política pública diseñada genera vastos efectos sobre una escala de valores tales como la equidad; la igualdad; la justicia distributiva; la democracia; el papel del Estado en la vida económica o la vida comunitaria.

Dichos valores, son componentes de un sistema de creencias y valores que actores individuales y colectivos pueden compartir, o no, a la par de un conglomerado de intereses para la construcción y posicionamiento de la agenda pública, así, “(...) pasar por alto esos influjos conduce a un análisis de políticas públicas apolítico (...) En la política como en la vida, “muchas de las relaciones son de manera simultánea contradictorias y simbióticas (...)” (Dorantes: 2012, 76).

Finalmente, es necesario resaltar la reforma en que el gobierno se ha constituido, toda vez que, “(...) de tiempo atrás, un punto que aparece de manera constante – sea como bandera política, propósito de gobierno, moda administrativa o demanda ciudadana- en la agenda pública de buena parte de las sociedades contemporáneas. Todos estos proyectos han buscado (sobra decir que no siempre por los mismos medios) una “mejor” organización del gobierno, donde dicho adjetivo implica eficiencia y efectividad en la acción pública. Sin embargo, los esfuerzos por reorganizar el gobierno han arrojado resultados en el mejor de los casos marginales,

cuando no de plano contraproducentes– y ello en el marco de altos costos financieros” (del Castillo: 2003, 359).

1. 2. Enfoque de Coaliciones Promotoras

Desde la década de 1980, varios estudiosos de la administración pública y las políticas públicas mostraron un gran interés por el análisis político y su inclusión como criterio en la construcción de políticas públicas; así nace *El Advocacy Coalition Framework*, o enfoque de coaliciones promotoras, propuesto a mediados de la década de 1980 por Paul Sabatier y Han Jenkins-Smith (Sabatier y Jenkins-Smith: 1999) con la finalidad de estudiar las variables de carácter político que producen cambios en las políticas públicas.

De tal modo que, las coaliciones promotoras conciben al proceso político como una competencia entre las distintas coaliciones para lograr que la acción gubernamental sea a fin a sus intereses, a medida que aprenden y adquieren conocimientos y experiencias a través de las interacciones. Las coaliciones promotoras no sólo están formadas por líderes políticos, líderes de intereses privados y cabilderos, sino que también inciden de manera indirecta investigadores y periodistas como constructores de opinión pública.

Las coaliciones promotoras surgen alrededor de sistemas de creencias sobre la naturaleza humana, la distribución de la justicia, la identidad sociocultural, el modelo económico; la visión de qué es y para qué sirve la política y por los intereses en común o afines que buscan defender una serie de actores colectivos e individuales. Una Coalición Promotora es:

- ☞ Abierta.
- ☞ Flexible.
- ☞ Dinámica.
- ☞ Duradera en el tiempo.
- ☞ De composición heterogénea.

☞ Capaz de incluir otras coaliciones o formar parte de otra coalición.

Para ello, las coaliciones actúan en una multiplicidad de escenarios: parlamentos, gobiernos, agencias administrativas y tribunales, a todos los niveles relevantes de gobierno.

Además, utilizan diversos instrumentos: la alteración de las reglas y presupuestos de los organismos públicos, el cambio del papel que juegan los personajes clave, el cambio en la opinión pública (a través de los medio de comunicación); o la alteración de la población objetivo a la que se dirige el comportamiento del grupo a través de manifestaciones o boicots, por ejemplo trabajando a través del mercado en lugar de sobre el gobierno; y como último recurso, alterar gradualmente las percepciones de una diversidad de actores a través de la investigación y el intercambio de información.

Asimismo, las coaliciones promotoras buscan incidir en la gestión del desarrollo urbano a través de las políticas públicas urbanas, particularmente en la ciudad central, mediante la gestión e impulso a los grandes proyectos urbanos; para ello estas coaliciones promotoras se conforman por una gama de actores individuales y colectivos que pueden incluirse en dos dimensiones: aquellos que responden a intereses económicos tanto nacionales como internacionales y los de carácter gubernamental, en ambos casos hay una captura y secuestro de los procesos y mecanismos de toma de decisiones, así como la ocupación de los cargos públicos por personas funcionarias públicas tomadoras de decisiones afines a los intereses de las coaliciones promotoras.

De igual forma, es relevante señalar que el enfoque de coaliciones promotoras se ve complementado por el Modelo de Vertientes Múltiples (MVM)⁸, el cual parte de

⁸El enfoque fue propuesto por J Kingdon, como complemento del enfoque de coaliciones promotoras propuesto por Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C, centrándose en el proceso y como los actores monopolizan los mecanismos de toma de decisiones véase: J Kingdon, **agendas, alternatives, and public policies**, EE.UU., Little, Brown and Co, 1984.

estudiar la manera en que se posiciona en la agenda gubernamental ciertos temas y; rechaza la idea de concebir el diseño de políticas públicas de manera lineal.

Parte de la existencia de un sistema de interacciones de actores colectivos e individuales para lo cual conforman grupos organizados a través de coaliciones promotoras y se estudia a partir de la coincidencia de tres momentos para lograr la inclusión de un tema en la agenda (Domínguez: 2015, 79):

1. **Cuando hay un problema.** Ya existe su reconocimiento como tal en la agenda pública, tras un intenso cabildeo en distintos espacios de toma de decisiones y de construcción de opinión pública.
2. **Cuando hay una alternativa de solución.** Es ahí donde los diversos actores, sus intereses y creencias articulados en coaliciones promotoras, impulsan una o varias soluciones como la más “ideal”.
3. **Cuando hay alguien dispuesto a promover dicha solución.** Se parte de que una persona tomadora de decisiones en la agencia gubernamental, elige dar impulso a alguna de las soluciones de alternativa propuestas, el MVM lo denomina el “emprendedor de políticas públicas”, es la persona funcionaria pública que tiene la toma de decisiones sobre qué alternativa se implementa y, usualmente pertenece o tiene mayor afinidad con alguna de las coaliciones promotoras.

Así, en los estudios contemporáneos sobre el análisis de políticas públicas, ha ido cobrando relevancia los estudios que basan su inserción en la consideración de las ideas de estos como una variable a tomar en cuenta. Uno de esos estudios de políticas públicas es el ofrecido por el Enfoque de Coaliciones Promotoras (ECP⁹); a partir de un conjunto de premisas que constituyen un modelo teórico, aspira a explicar el cambio en las políticas públicas teniendo en cuenta múltiples variables, entre las que destacan las relacionadas a la dinámica interna del subsistema de la

⁹*El Advocacy Coalition Framework*, se ha traducido al español como marco de coaliciones promotoras o bien enfoque de coaliciones promotora. Por tal motivo para la presente investigación se utilizará el término de enfoque de coaliciones promotoras.

política, donde diferentes actores se agrupan en coaliciones que busca trasladar sus sistemas de creencias a las políticas públicas.

El enfoque de coaliciones promotoras (ECP) ideado en un principio por Paul A. Sabatier en la segunda mitad de la década de 1980, fue posteriormente desarrollado junto a Hank C. Jenkins-Smith y perfeccionado gracias a las múltiples aplicaciones empíricas realizadas de dicho modelo por otros tantos investigadores. “(...) Se trata de un modelo que busca explicar cómo se produce el cambio en las políticas públicas y que se centra, de modo especial, en el papel que pueden jugar en el mismo las ideas: los aspectos cognitivos, los valores, las creencias, el aprendizaje, etcétera.” (Martinón: 2007, 282).

Asimismo, el ECP es mucho más valioso dado que muestra un alto grado de respeto y seguimiento puesto que “(...) junto a un tratamiento detenido, sistemático y exhaustivo de lo que, en general, se ha denominado el mundo de las ideas (que aquí se concretan, básicamente, en los conceptos de sistema de creencias y aprendizaje), proporciona una metodología que permite contrastar empíricamente el papel que realmente juegan. Es decir, su valor añadido se manifiesta en que plantea la pregunta de una forma clara y contrastable, de modo que, aunque exista una atención especial hacia estas cuestiones, permite, finalmente, afirmar y reconocer que el papel jugado por los elementos cognitivos, aunque puede ser importante en los cambios de los aspectos más instrumentales de una política, no es en absoluto suficiente respecto a cambios mayores” (Martinón: 2007, 283).

El ECP parte de una pregunta central, por qué cambian las políticas públicas, ante la cual “(...) han surgido autores que defienden que las ideas, los valores, la argumentación (...) acaparan un espacio muy importante de la respuesta. Porque lo que es interesante para el teórico de las políticas públicas ya no es, simplemente, que las ideas existan, sino si juegan un papel independiente en el proceso de las políticas (John, 2000)” (Ídem). Así, los acercamientos al estudio de políticas públicas desde esta óptica se plantean, entre otras cosas, hasta qué punto las ideas de los actores son la fuente del cambio o de la estabilidad de la política pública en específico. El marco de coaliciones promotoras parte de tres premisas

1. “El estudio del cambio en la política pública ha de realizarse a lo largo de al menos una década;
2. Considera los subsistemas de políticas públicas como unidad de análisis, los cuales son de carácter intergubernamental e incluye una amplia gama de actores;
3. Parte de la conceptualización de las políticas públicas como sistema de creencias.” (Cfr. Martínón: 2007, 284).

Ahora bien, el sistema de creencias es un aspecto fundamental, puesto que constituye el instrumento a través del cual el ECP incorpora las ideas al análisis de las políticas. “(...) Se basa en la idea de que las personas se involucran en política, al menos en parte, para trasladar sus sistemas de creencias a la política pública, y permite, como veremos, detectar con precisión el cambio.” (Martínón: 2007, 284). De igual forma el Enfoque de Coaliciones Promotoras (ECP) establece dos hipótesis para el abordaje del cambio en las políticas públicas:

1. “Afirma que los atributos del núcleo de la política de un programa gubernamental en una jurisdicción específica no serán significativamente revisados mientras la coalición promotora que inició el programa permanezca en el poder en esa jurisdicción, excepto cuando el cambio es impuesto por una jurisdicción jerárquicamente superior.
2. Las perturbaciones significativas externas al subsistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en las coaliciones de gobierno del sistema total, o en los productos de las políticas de otros subsistemas) son causa necesaria, pero no suficiente del cambio en los atributos del núcleo de una política de un programa de acción gubernamental.” (Ibíd. 284-285)

De esta manera, el ECP hace una distinción muy clara sobre el origen de los cambios en la política pública, puesto que, mientras la coalición que impulsó los cambios permanezca en el gobierno, o bien esté fuertemente vinculada a la coalición gubernamental en el poder, los cambios serán mínimos, si no es que nulos, conservando así la influencia de sus ideas en la agenda pública y la conservación de sus intereses.

Dicho contexto podría cambiar de manera drástica si factores externos al subsistema de la política pública en cuestión se transforman, sea por motivos de crisis económica, o bien porque la opinión pública pugna en sentido contrario al de la coalición promotora de la política pública en cuestión.

El ECP es de gran importancia tanto para el análisis de políticas públicas como para la ciencia política en general, porque ofrece un marco teórico eficaz y cuidadoso para mejorar la comprensión de la complejidad de los procesos de políticas públicas. “Este especial cuidado con los aspectos que van más allá de las relaciones de poder o los conflictos de intereses, sitúa al marco de las coaliciones promotoras entre el grupo de trabajo de políticas públicas más recientes y prometedoras” (Ibíd. 282-238).

Ahora bien, el ECP para explicar el cambio en las políticas públicas, centra su atención en dos tipos de procesos: “primero, cómo las coaliciones dentro del subsistema intentan trasladar los aspectos del núcleo de la política y los aspectos secundarios de sus sistemas de creencias a los programas gubernamentales, a través de incrementar sus recursos y del aprendizaje orientado a las políticas; y, segundo, cómo las perturbaciones externas, del sistema global, afectan a los recursos y constricciones de los actores del subsistema” (Ibíd. 285).

También es relevante señalar que, desde el ECP se puede analizar el cambio en las políticas públicas. Sin embargo, es fundamental diferenciar el subsistema de la política pública en cuestión (en este caso la política urbana); el cual está definido por los actores, provienen de una diversidad de organizaciones tanto públicas y privadas, los cuales están involucrados de manera activa en un problema o cuestión de la política pública (invasión de suelo de conservación, derecho a la vivienda, modificaciones a la legislación, actualización de programas de desarrollo urbano, por citar algunos); y es distinto del sistema político como el sistema global en el cual se inserta el subsistema de la política pública en cuestión.

De ahí que, el ECP considere que el cambio en las políticas puede darse a partir de considerar tres dimensiones:

1. “...Los parámetros relativamente estables del sistema (atributos básicos del área del problema o del producto; distribución básica de los recursos naturales; valores socioculturales fundamentales y estructura social; estructura básica constitucional, reglas);
2. Los elementos externos de carácter dinámico (cambios socioeconómicos mayores, tales como deslocalizaciones económicas o el surgimiento de movimientos sociales; cambios en la opinión pública, particularmente de cara a las prioridades de gasto del gobierno y la

- seriedad relativa de diversos problemas; cambios en las coaliciones de gobierno del sistema; y, decisiones e impactos de políticas de otros subsistemas);
3. La propia dinámica interna del subsistema.” (Ídem.)

Con el establecimiento de estas tres dimensiones, a partir de las cuales el ECP plantea el cambio en las políticas públicas, refuerza su argumento central, al considerar que el cambio de las políticas públicas no es el resultado simplemente de la competencia entre diversos intereses, si bien los recursos financieros y las normas institucionales son factores fundamentales, no los únicos; se debe considerar el aprendizaje de las coaliciones promotoras el cual está orientado a las políticas públicas, así como dentro y entre coaliciones, lo cual es un aspecto importante para el cambio o continuidad en las políticas públicas.

De manera puntual, este aprendizaje tiene la capacidad de alterar aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición, en aras de preservar el control de la política pública. “(...) Sin embargo, los cambios en los aspectos nucleares de una política son, generalmente, resultado de perturbaciones en factores no cognitivos externos al subsistema, tales como las condiciones macroeconómicas o el ascenso de una nueva coalición gobernante en el sistema. Porque plasmar los sistemas de creencias en las políticas públicas requiere recursos y oportunidades, y éstos dependen, principalmente, de las alteraciones de los parámetros sistémicos no cognitivos” (Martín: 2007, 286).

Es importante resaltar que, las coaliciones promotoras que poseen sistemas de creencias claramente articulados y con estabilidad “necesitan tiempo para desarrollarse, y pueden hacerlo bien sólo en la presencia de conflicto sostenido en la política pública” (Sabatier, 1993, 26) o, de modo equivalente, cuando el tema está sujeto a conflictos que se reabren periódicamente según el ciclo presupuestario. Aunque a continuación veremos más detenidamente qué papel juegan.” (Ibíd. 287).

Así, se constata que en el tema de la política pública urbana en la Ciudad de México, si bien no existen conflictos entre las coaliciones que dominan en la determinación de los criterios de la política pública uno de sus efectos en el entorno es el conflicto urbano por las obras que se ponen en marcha, generando una oposición y rechazo

por parte de la ciudadanía a través del movimiento urbano popular; las organizaciones de la sociedad civil y los espacios formales e institucionalizados de participación ciudadana a las instituciones gubernamentales del gobierno de la Ciudad de México.

1.2.1. La incidencia en las políticas públicas

Desde finales de la década de 1990, una serie de transformaciones sociopolíticas y económicas en México y América Latina generó, nuevos espacios para la participación de diversos actores sociales, políticos y económicos en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, con lo cual “la interacción entre los actores ha sido fluctuante. De una manera más activa, en la década de los noventa, actores de las universidades, de la sociedad civil y del gobierno colaboraron en el diseño de algunos programas.” (Valdés y Flores: 2015, 65-66); a ello se agrega el establecimiento de nuevos mecanismos de toma de decisiones, lo cual se vio reforzado con los procesos democráticos de la alternancia partidista en los gobiernos nacionales, los gobiernos estatales y municipales y la orientación de la administración pública para administrar desde y por políticas públicas.

Por ello, “(...) no es demasiado extraño que (...) las organizaciones (Provan y Millward, 1995), la política (Rhodes, 1990), o las políticas (O’Toole, 1993), se encuentre más de una referencia que mencione la noción de redes. Ya sea *intraorganizacionales* (la red como patrón de organización interna), *interorganizacionales* (la organización y su relación con su entorno compuesto por otras organizaciones), *intergubernamentales* (las relaciones entre distintos niveles de gobierno, mejor dicho, las relaciones políticas y financieras, de carácter continuo, cotidiano y no necesariamente formal, entre distintos individuos con posiciones gubernamentales que influyen de manera fundamental el proceso de políticas), de *políticas* (la política pública como resultado de la interacción de entre diversos actores de los cuales sólo algunos son agencias gubernamentales), de

implementación (la implementación de políticas por medio de múltiples organizaciones” (del Castillo: 2003, 361).

Cada uno de estos actores posee una serie de intereses a partir de los cuales se impulsa una agenda de demandas y necesidades que se busca establecer en la agenda pública como un problema a resolver a través de la hechura de políticas públicas. “(...) Es decir, que nuevos actores pueden entrar en las redes a un costo muy alto, el cual se relaciona con las inversiones (en recursos y tiempo) que tiene que hacer ese nuevo actor en aprender el lenguaje y las reglas que regulan la red; así como en el establecimiento de relaciones que les permitan garantizar un espacio en el conglomerado (Jordán: 1990)” (del Castillo: 2003, 375).

Es importante señalar que los diversos actores construyen el problema a resolver por las políticas públicas, desde un sistema de creencias y valores que se buscan insertar, desde la concepción misma que se tiene de la política, el bien común y del subsistema de políticas públicas.

A su vez, dada la multiplicidad de actores que pueden y que buscan incidir en cada una de las políticas públicas es tan amplio y complejo, que lleva a los actores, en primera instancia, a tejer una serie de redes y alianzas estratégicas en el corto plazo.

Sin embargo, conforme hay un mayor acercamiento logran empatar sistemas de creencias a partir de los cuales logran articular sus distintos esfuerzos y recursos para insertar su agenda y su solución como política pública. De ahí que “(...) los conceptos de subsistemas, coaliciones y comunidades de políticas (en inglés *policy communities*) ha sido utilizados para indicar que la acción gubernamental se desarrolla en ambientes en que existe una relación estrecha entre los grupos de interés y las agencias de gobierno (...)” (del Castillo: 2003, 375) para la construcción de políticas públicas urbanas.

Dentro del debate teórico, se niega la visión a partir de la cual los actores están motivados principalmente por un interés en el corto plazo; por lo cual muchas veces se niega la existencia, perdurabilidad y dominio de las coaliciones en la elaboración

de políticas públicas “(...) Aunque, por supuesto, la estabilidad de las coaliciones podría ser resultado no de creencias estables, sino, más bien, de estables intereses económicos y organizacionales. Si este modelo usa los sistemas de creencias, más que los “intereses”, como su punto central, es porque considera que las creencias son más inclusivas y verificables empíricamente que los intereses (Sabatier, 1987).” (Martínón: 2007, 297)

Por ello, es relevante e innovador en la utilización del enfoque de coaliciones promotoras para el estudio de las políticas públicas; además busca la revalorización del subsistema político y del análisis político sobre los actores y los recursos que poseen para incidir en la hechura y estudio de las políticas públicas.

En el caso de la Ciudad de México, el Enfoque de Coaliciones Promotoras, es un enfoque analítico óptimo; al centrar el análisis de los procesos de toma de decisiones, en este caso, en materia de desarrollo urbano donde convergen un serie de intereses y actores individuales y colectivos como lo son: las personas tomadoras de decisiones, una élite técnica encargada de conducir las instituciones públicas de la ciudad; personas empresarias e inversionistas que incursionan en el mercado inmobiliario; empresas constructoras y fondos de capital.

Por lo anterior, es relevante analizar los componentes centrales que posee una coalición promotora para ser considerada como tal, los cuales son: 1) Ser dinámica; 2) Abierta; 3) de composición heterogénea; 4) Duradera en el tiempo; 5) Flexible y 6) Capaz de incluir a otras coaliciones o formar parte de otra coalición.

1) Ser dinámica. Sin lugar a duda, las coaliciones que se han conformado en la Ciudad de México, se caracterizan por un intenso dinamismo, es decir, están en constante movimiento, empujando sus agendas en los diversos foros y espacios de toma de decisiones. En materia de desarrollo urbano, llegan al punto de posicionar a personas que trabajan para las diversas empresas inmobiliarias, despachos jurídicos, empresas dedicadas al cabildeo legislativo para ocupar puestos dentro de la administración de la ciudad, y con ello, paulatinamente capturar los mecanismos de toma de decisiones.

Un ejemplo de ello, es la coalición promotora del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, conformada mayoritariamente por empresas de Grupo Carso y empresas inmobiliarias vinculadas a Carlos Slim. De igual forma, con base en información proporcionada por personas funcionarias públicas entrevistadas, se conoce que varios de los órganos auxiliares poseen una secretaría técnica que está a cargo de personas vinculadas a Grupo Carso, ICA Inmobiliaria e ICA constructora.

Y no sólo eso, cuando alguno de los mecanismos de toma de decisiones es cuestionado o acusado públicamente, a través de los diversos medios de comunicación, de servir exclusivamente para una agenda de intereses en específico, la coalición promotora en complicidad con las personas funcionarias de la administración pública de la ciudad, implementan “nuevos” espacios más incluyentes de otras voces opositoras como son las voces de las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de vecinos o colonos, organizaciones comunitarias y personas integrantes del movimiento urbano popular.

Fue el caso de los Foros de consulta convocados por el CONDUSE ante la oposición vecinal a la aprobación del nuevo programa general de desarrollo urbano de la Ciudad de México o los foros consultivos convocados por la Alcaldía de Miguel Hidalgo con vecinos de las colonias impactadas por las obras en el Sistema de Actuación por Cooperación Granadas.

Se les permite participar en los foros de análisis y discusión, coronados como espacios de participación ciudadana, consulta pública que permiten legitimar las decisiones que en privado se tomaran. Además, dichos ejercicios permiten a las empresas inmobiliarias y a los fondos de inversión identificar quiénes son los principales opositores a la forma en que hacen ciudad; identificar en qué zonas de la ciudad se localizan los bastiones de mayor resistencia a la implementación de los grandes proyectos urbanos y; estudiar algunas medidas o acciones económicas que desmovilicen la organización social para evitar el conflicto urbano.

Ejemplo de lo anterior, fueron las diversas mesas de análisis organizadas por la Alcaldía de Benito Juárez con los vecinos del pueblo originario de Xoco para

analizar los impactos que Mitikah. Ciudad Viva generaba, ahí estuvieron, principalmente, personal de Sordo Madaleno Arquitectos, empresa responsable de gestionar los conflictos sociales y ambientales asociados al desarrollo del gran proyecto urbano, para dialogar y hacer un diagnóstico sobre las medidas de mitigación que Mitikah estaba obligada a realizar. Así lo declaró personal de Sordo Madaleno Arquitectos entrevistados para la presente investigación.

Sin embargo, al final, la racionalidad técnica y financiera terminan por decidir en espacios más cerrados, donde casualmente siempre tienen un asiento reservado para las empresas inmobiliarias, los fondos de inversión y empresas cabilderas en calidad de voz de los “expertos”. En este caso, fue la forma en que se gestionó y desarrollo el gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec, lo cual generó un intensa movilización y oposición vecinal y ciudadana al proyecto.

2) Abierta. Las coaliciones promotoras son abiertas en la Ciudad de México, lo son en tanto permite la inclusión de otros actores reconocidos como sus iguales, es decir, puede ingresar una nueva empresa inmobiliaria, otra empresa constructora o un nuevo fondo de inversión.

Tómese como ejemplo de lo anterior, el gran proyecto urbano Nuevo Planco, desarrollado mayoritariamente por las empresas de Grupo Carso, a las cuales se sumó Grupo Abilia Inteligencia Inmobiliaria propiedad de María Asunción Aramburuzabala (ver capítulo IV de la investigación)

Primordialmente, posee la característica de ser abierta la coalición, cuando en el proceso de implementación del gran proyecto urbano, cambia la empresa constructora o el consorcio financiero que fondea la obra. Mantener abierta la coalición permite no tener que iniciar el proceso de negociación y/o cabildeo con las autoridades delegacionales o de la Ciudad de México, dado que únicamente se le notifica el cambio de la empresa inmobiliaria, de la empresa constructora o del grupo financiero que haya cambiado según sea el caso.

Ejemplo de ello, es lo sucedido en el gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva, originalmente la empresa Real State Building Inc., propiedad de Carlos Slim, era

responsable del desarrollo de las obras. Sin embargo a partir de 2008-2009, se retira del proyecto para participar en la construcción de Nuevo Polanco, mientras ICA constructora se encargaba de construir la línea 12 del metro. En su lugar Mitikah fue relanzado, por Fibra UNO, un fideicomiso de inversión de infraestructura, bienes residenciales y arrendamiento a partir del año 2011, al cual se sumó grupo financiero BBVA Bancomer en el año 2014 (Ver capítulo IV de la investigación).

Mantener abierta la coalición promotora también permite la incorporación de otras personas funcionarias públicas y/o de autoridades. Por ejemplo, cuando el gran proyecto urbano que se desarrolla en los límites de dos delegaciones; pero sólo en el proceso de toma decisiones participa la delegación cuyas autoridades forman parte de la coalición promotora, en ocasiones se incluye a la otra delegación con la finalidad de garantizar la contención de las protestas e inconformidades de los colonos de esta, ante el desarrollo de las obras.

3) De composición heterogénea. Se reconoce que su composición es heterogénea, lo cual aplica en el caso de la Ciudad de México, donde se reconoce actores como los propios Jefes de Gobierno de la Ciudad de México entre 2000-2018, quienes pese a la diversidad de su perfil, acogieron las demandas y necesidades de las empresas inmobiliarias y fondos de inversión interesados en financiar infraestructura pública, por detonar un nuevo período de desarrollo inmobiliario orientado a la generación de espacios de uso de suelo mixto, comercial y habitacional.

Las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México, presentan una mayor composición heterogénea en lo referido al espectro ideológico de las autoridades de la ciudad y de las Delegaciones, hacen converger a autoridades vinculadas al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Acción Nacional (PAN), diputadas y diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), de la Cámara de Diputados y del Senado de la República cuando se pone a discusión la obtención de los fondos públicos para el desarrollo de la infraestructura pública necesaria para dotar de los servicios a los nuevos desarrollos.

4) Duradera en el tiempo. Durante los últimos 21 años (de 1997 al 2018) el partido gobernante en la Ciudad ha sido el mismo, en este caso el Partido de la Revolución Democrática. De igual forma, los partidos que han gobernado las Alcaldías de Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo han permanecido en el poder durante los últimos 18 años, es decir desde el año 2000 cuando se comenzó a elegir a los jefes delegacionales hoy denominados alcaldes.

Dicho contexto político-electoral, permite la durabilidad en el tiempo de las coaliciones promotoras que operan en la Ciudad de México para impulsar una serie de temas en la agenda pública a fin de ser resueltos desde el diseño e implementación de políticas públicas que las coaliciones promotoras postulan.

En el caso de los grupos inmobiliarios, constructores, fondos de inversión y de capital, durante los últimos 18 años se han mantenido los mismos actores relevantes en la industria de la construcción. Particularmente, en el caso de los grandes proyectos urbanos, son los mismos grupos inmobiliarios y constructores que desde 2005 iniciaron las gestiones para la construcción del Nuevo Polanco; en el mismo año iniciaron las negociaciones por parte de los despachos de arquitectos encargados del diseño de Mitikah. Ciudad Viva. Lo único que ha cambiado es, el aumento de los fondos de inversión participantes en el financiamiento de los grandes proyectos urbanos.

Caso aparte es el Corredor Cultural Chapultepec, el cual desde la aparición de movimientos de oposición vecinal al gran proyecto urbano generó el retiro de varias empresas inversionistas, inmobiliarias y constructoras que formaban parte de la coalición promotora.

5) Flexible. Dicha característica se asocia a la capacidad que posee la coalición promotora para articularse y adaptarse a las condiciones cambiantes del contexto tanto en términos político-electorales, sociales y del entorno económico. Lo anterior, lo han demostrado las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México, las cuales no cambiaron el intenso ritmo de inversión y

construcción en la ciudad durante la crisis de 2008-2009, las cuales anualmente invierten 500 mil millones de pesos en la ciudad¹⁰.

Prueba de lo anterior, son los cambios suscitados con la persona titular en SEDUVI, pese a la separación del cargo como secretario de desarrollo urbano de Simón Newman, los grandes proyectos urbanos continuaron con las obras de construcción. Asimismo, pese a los cambios de las personas titulares en las jefaturas delegaciones, inclusive pese al cambio de partido político gobernante, los grandes proyectos urbanos continuaron con los procesos de gestión y obras de construcción.

6) Capaz de incluir a otras coaliciones o formar parte de otra coalición.

Respecto a este tema, las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos, no son capaces de incluir a otras coaliciones promotoras; en el mejor de los casos dicha coalición genera otras coaliciones que pueden estar ligadas entre sí por los diversos actores que las conforman, las cuales pueden hacer converger intereses.

Las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos incumplen el último criterio del enfoque teórico, dado que se conforman única y exclusivamente para la gestión y desarrollo de las obras de los grandes proyectos urbanos.

Si bien pueden converger en otros espacios o en algunos puntos particulares de sus respectivas agendas, lo cierto es que no hay posibilidad, al menos por el momento, que las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos puedan aglutinar o pertenecer a otras coaliciones promotoras.

En consecuencia, estudiar la organización de los diversos actores público-gubernamentales y privados que están detrás de los grandes proyectos urbanos bajo la figura de coaliciones promotoras es factible, dado que cumple cinco de las seis características que el enfoque teórico señala como requisitos para hablar de una coalición promotora.

¹⁰La cifra fue tomada de Antonio Azuela, durante los foros de discusión sobre los efectos de los sismos del 19 de septiembre de 2017, celebrado en noviembre de 2017 en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Sin embargo, dada la conflictividad urbana que el impulso a los grandes proyectos urbanos está generando en la Ciudad de México, cada coalición promotora de los mismos opera de manera independiente. Ahora bien, ¿qué paso de lado de los grupos opositores a los grandes proyectos urbanos?, ¿conforman coaliciones?, ¿los vecinos, colonos y ciudadanía general se organiza en una coalición promotora, capaz de incluir a otras organizaciones sociales y vecinales?

Lo que se percibe, a partir del análisis del contexto (ver capítulo IV de la investigación), es que las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones de colonos y/o vecinos y las asociaciones de profesionistas, a la par de algunas figuras políticas no conforman coaliciones promotoras que se oponen a los grandes proyectos urbanos, porque no cumplen con varias de las características, sino por el contrario, se perciben como movimientos sociales y urbanos, los cuales mantienen las formas tradicionales de protesta y exigencia: ocupación del espacio público, manifestaciones en la vía pública y la utilización de los canales institucionales existentes para ejercer presión y contraponerse a los intereses inmobiliarios y denunciar la complicidad de las agencias o instituciones gubernamentales en cada uno de los desarrollos.

Sin embargo, en los últimos años algunos movimientos y organizaciones vecinales y sociales se han denominado como Frente Vecinal del Poniente; Vecinos Urbanos, Asamblea de Vecinos del Sur y Pedregal de San Ángel, o que se aglutinan alrededor de mensajes simbólicos como el #AsíNO¹¹, comienzan a operar como robustos bloques de oposición ciudadana y vecinal, como parte de un espíritu de solidaridad y en defensa de los bienes colectivos de la ciudad, su patrimonio, el derecho a la

¹¹El Frente Vecinal del Poniente reúne a colonos, vecinos, organizaciones comunitarias de 36 colonias y 4 pueblos de ejidatarios, nació a raíz de las afectaciones producidas por la edificación de la Súper Vía del Poniente; El desarrollo denominado Parque San Antonio y la construcción del Tren Interurbano México-Toluca. Vecinos Urbanos es una coalición de organizaciones de la sociedad civil, de asociaciones de colonos/vecinos, comités vecinales y consejos de los pueblos originarios quienes están intentando parar los proyectos de grupo inversor e inmobiliario Be Grand. La Asamblea de Vecinos del Sur y Pedregal de San Ángel conformados por colonos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de profesionistas en defensa del patrimonio arquitectónico y urbanístico del Pedregal. El hashtag #AsíNO fue el símbolo utilizado por las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones de vecinos de las colonias Juárez, Condesa, Hipódromo Condesa, Roma Norte, Roma Sur y Cuauhtémoc, las asociaciones y colegios de profesionistas en contra del Corredor Cultural Chapultepec en 2015 y 2016.

vivienda y el derecho a la ciudad; generan mecanismos de colaboración y apoyo para frenar ciertos proyectos de manera exitosa,¹² con la finalidad de hacer sinergia y lograr, ser un verdadero contrapeso social a las decisiones impulsadas por las autoridades de la ciudad en complicidad con las empresas inmobiliarias y el capital financiero.

Si bien algunos círculos académicos, cuestionan la imposibilidad de utilizar el enfoque de coaliciones promotoras, dado que se requieren largos períodos para monitorear el comportamiento de estas, en otro de sus trabajos, Domínguez (2016) es el referido a los Megaproyectos como instrumentos de legitimidad política en México: el caso del proyecto para una nueva refinería en Tula (2009-2010). En dicho trabajo analiza la conformación de dos grandes coaliciones promotoras a partir de la denominada reforma energética del presidente Felipe Calderón en 2008; la cual abrió un proceso de licitación para la construcción de una nueva refinería a partir del año 2010.

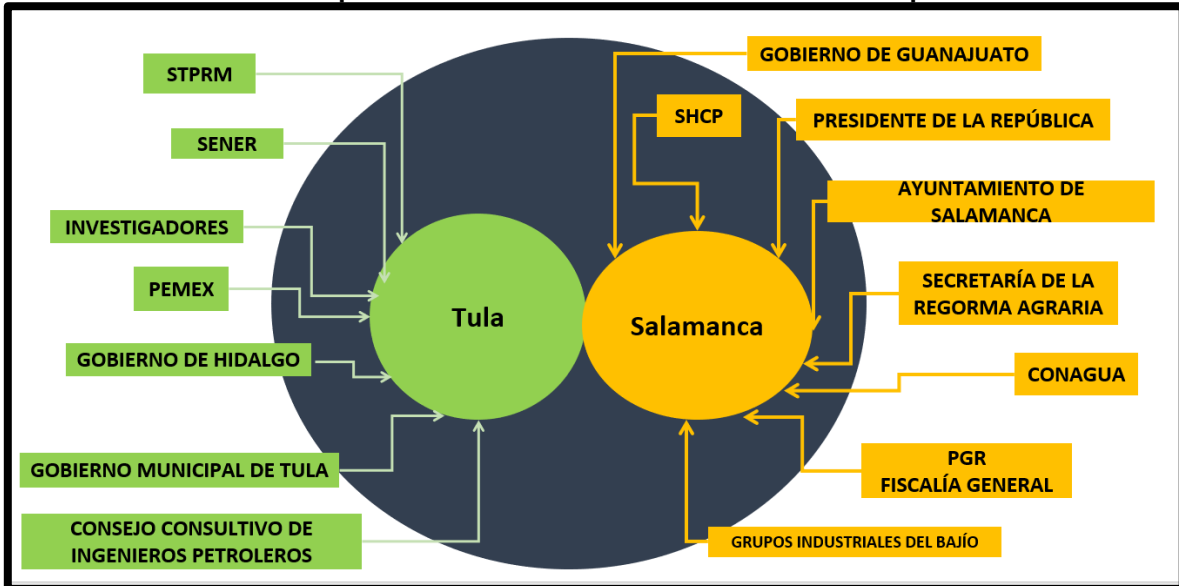
Una de las coaliciones promotoras, estuvo conformada por el Presidente de la República junto a la Secretaría de Energía, la Secretaría de la Reforma Agraria, el gobierno del estado de Guanajuato y el Ayuntamiento de Salamanca. La razón del presidente de apoyar la candidatura de Salamanca: ser la única candidatura donde gobernaba el PAN.

Del otro lado, Petróleos Mexicanos (PEMEX) desde su junta administrativa de gobierno, el colegio de ingenieros petroleros y un grupo técnico-científico a favor del gobierno de Hidalgo y el Ayuntamiento de Tula. La inclinación de PEMEX a favor de Tula obedeció exclusivamente a criterios técnicos, operativos y presupuestales, siendo Tula la sede ganadora. (ver esquema 4)

¹²Es el caso de la oposición del Frente Vecinal del Poniente; Vecinos Urbanos, Asamblea de Vecinos del Sur y Pedregal de San Ángel y vecinos de las colonias Juárez, Roma Norte, Roma Sur y Cuauhtémoc quienes lograron la cancelación: 1) El establecimiento de la Rueda de la Fortuna en la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec; 2) La cancelación del intento de cambio de uso de suelo y desincorporación de la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec y 3), La cancelación de la Licitación para concesión a 40 años de la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec con fines de uso de suelo mixto.

Esquema 4.

Coaliciones Promotoras para la construcción de nueva refinería en el país en el año 2010.



Fuente: Elaboración propia, con base en Domínguez, 2015.

Así, el caso de estudio de Domínguez, permite reconocer la factibilidad de aplicar el Enfoque de Coaliciones Promotoras para el estudio de toma de decisiones en materia de políticas públicas, a partir del reconocimiento de un universo de actores que comparten intereses en común y un sistema de creencias que se expresa en prácticas políticas y económicas de complicidad.

De ahí la factibilidad y funcionalidad de hablar de coaliciones promotoras en materia de desarrollo urbano en la Ciudad de México, las cuales impulsan una forma de gestión a través de la captura de los diversos mecanismos de toma de decisiones en complicidad con las instituciones de la administración pública de la ciudad para preservar una forma de hacer ciudad de acuerdo con las lógicas del modelo económico neoliberal, que ha operado, al menos, durante los últimos 18 años mediante la promoción de grandes proyectos urbanos.

1.2.2. Confluencia de intereses y sistemas de creencias comunes

La inclusión de los diversos actores que conforman coaliciones promotoras, en el subsistema de la política pública en cuestión, reconoce en los actores insertos en “(...) una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras” (Sabatier y Jenkins-Smith, en: Sabatier, 1999, 130). Son todos aquellos que pueden jugar un papel importante tanto en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas, como en su formulación e implantación. Es el concepto que sitúa al marco de las coaliciones promotoras en los análisis de redes.” (Ibíd. 286-287)

De igual forma, es relevante destacar el papel de los *policy brokers* o “(...) intermediarios de la política”, expertos o burócratas, que tienen ciertas habilidades que ofrecer a los que les preocupa, principalmente, mantener el nivel del conflicto político dentro de límites aceptables y poder alcanzar alguna solución razonable al problema” (Ibíd. 287). Sin embargo, estos “intermediarios” usualmente comparten un sistema de creencias más a fin con alguna de las coaliciones promotoras que busca establecer sus creencias como política pública; por lo cual cobran relevancia los *policy brokers*, más allá de los criterios técnicos sobre política pública que poseen, es su capacidad para determinar qué criterios orientan la política pública, lo cual les da un peso relevante en las coaliciones promotoras.

Asimismo, el Enfoque de Coaliciones Promotoras (ECP) ha recibido innumerables críticas, las cuales, a partir de la aplicación de varios de sus partidarios han puesto a prueba dicho marco teórico que se ha ido enriqueciendo con miras a una mayor rigurosidad científica en el análisis de las políticas públicas, autores como:

“...Fenger y Klok (2001) se preguntan cómo el marco de las coaliciones promotoras, que es ampliamente considerado un marco teórico que promueve la importancia de los factores cognitivos en la elaboración de las políticas públicas, puede unirse con los enfoques de redes que promueven la importancia de la dependencia de poder en las relaciones interorganizacionales. Parten del trabajo visto de Zafonte y Sabatier (1998), que introduce el estudio del papel que juegan las interdependencias en el comportamiento de las coaliciones promotoras, pero van más allá, ayudando a clarificar el problema de coordinación y acción colectiva.” (Ibíd. 292).

Para ello Zafonte y Sabatier, clasifican las creencias en congruentes, divergentes y sin relación. A su vez la interdependencia, es decir, el mecanismo de vinculación lo operacionalizan en relación competitiva y simbiótica; de tal modo que "(...) dos actores con creencias congruentes e interdependencia simbiótica, serán miembros de la misma coalición y la coordinación será relativamente fácil. Por el contrario, cuando dos actores tienen creencias divergentes e interdependencia competitiva, serán miembros de diferentes coaliciones" (Ídem.).

Un sistema de creencias congruente, es aquél cuyos valores, y también intereses, son compartidos por todos y cada uno de los actores que conforman la coalición, lo cual fortalece el buen entendimiento y la cooperación entre sí. Cuando se habla de relación simbiótica, implica que hay una plena armonización de los intereses de los diversos actores que forman parte de la coalición promotora.

En cambio, un sistema de creencias divergente o sin relación, implica que los valores e ideas no son todos compartidos por todos los actores que conforman la coalición promotora, con lo cual la cooperación es un ejercicio de negociación permanente tanto hacia adentro como hacia afuera de la propia coalición. Aunado a ello la existencia de una relación competitiva es proclive a inhibir la cooperación y aumenta el grado de conflictividad entre los actores que conforman la coalición promotora.

Ahora bien, resulta interesante conocer las posibles combinaciones de actores con sus respectivas creencias puede o no formar parte de una misma coalición; así tenemos actores con creencias congruentes que tienden a una mayor interdependencia competitiva, donde los actores son miembros de la misma coalición, pero tienden a conflictos internos alrededor de la distribución de jerarquías y funciones al interior de la propia coalición.

Tomemos como ejemplo, lo ocurrido al interior de la coalición promotora del Corredor Cultural Chapultepec, existe un sistema de creencias divergente o sin relación, incluso en temas tan sensibles al gran proyecto urbano tales como: forma de intervenir, gestionar y hacer nuevo espacio público; las diferencias y conflictos

en la jerarquía que poseía Simón Levy Director de la Agencia de Promoción, Inversión y Desarrollo de la Ciudad de México S. A. de C.V. (PROCDMX), versus el Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa Jefe de Gobierno del Distrito Federal (JGDF) generó ambigüedades en la defensa del proyecto ante las críticas que se comenzaron a realizar en distintos espacios de la ciudadanía y de los habitantes de la ciudad en general; a tal punto que, mientras Simón Levy defendía la idea de hacer la consulta pública y transparentar el proceso de licitación y construcción de la obra buscando evitar el conflicto; Miguel Ángel Mancera defendía la intervención como una facultad del gobierno de la Ciudad de México, dado que ya se había consultado a los “expertos”, así recurría al respaldo que los *policy brokers*, que formaban parte de la coalición promotora del proyecto.

Otra posible situación se da cuando dos o más actores tienen creencias divergentes, pero tienden a una mayor interdependencia simbiótica, para lo cual se considera que dichos actores serán miembros de distintas coaliciones, orientados por su constante búsqueda de moderación y orientados a despolitizar sus interdependencias (Cfr. Martínón: 2007, 292)

Nuevamente, recurriendo al caso del Corredor Cultural Chapultepec, tenemos que los comités vecinales, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones y/o colegios de profesionistas, los vecinos y residentes de las colonias Juárez, Roma Norte, Roma Sur, Condesa y Cuauhtémoc conformaron una coalición promotora opuesta al gran proyecto urbano, cuya afinidad devino por frenar la obra del Corredor Cultural Chapultepec en estricto apego a la normatividad urbana; a quienes se sumaron dos diputados locales; por un lado, Margarita Martínez Fisher¹³ militante del Partido Acción Nacional (PAN) de ideología de derecha y Alfonso Suárez del Real¹⁴ del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) de

¹³Diputada local por el distrito XIII, Margarita Martínez Fisher, es Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana, Mtra. en Planeación y Políticas Metropolitanas por la UAM-Azcapotzalco sociología urbana, actualmente Doctorante en Sociología.

¹⁴Diputado local por el distrito XII Alfonso Suárez del Real posee estudios, en Historia de México, periodismo jurídico y diseño cultural. Miembro del PRD desde 1994, ha desempeñado diversos cargos en la administración pública local, entre ellos ser delegado interino en la delegación Cuauhtémoc en 2003. Hoy es secretario de cultura de la Ciudad de México para el período 2019-2024.

ideología de izquierda, quienes en su momento fueron criticados por la prensa y por compañeros de sus respectivos partidos por esa “unión”, la cual permanece hasta este momento.

Por ello, para Sabatier y Jenkins-Smith el ECP es muy útil, dado que consideran que se trata de un análisis para predecir:

1. “La fuerza de los miembros de la coalición (creencias congruentes e interdependencias simbióticas);
2. Los miembros de los conflictos distributivos (creencias congruentes, pero interdependencias competitivas); y,
3. Los miembros moderados (creencias congruentes, pero interdependencias simbióticas con los miembros de la coalición opositora)” (Martinón: 2007, 292).

Es decir, el enfoque de coaliciones promotoras, en el primer supuesto, permite conocer la capacidad de organización y solidez de los vínculos de cooperación forjados desde el sistema de creencias y los intereses en común por parte de los actores que conforman la coalición promotora.

Un segundo supuesto del enfoque de coaliciones promotoras, busca conocer el grado de conflictividad y la fragilidad de los vínculos que tienen entre sí los actores que conforman la coalición promotora, dado que no comparten todos los valores e ideas del sistema de creencias y tienen una lucha permanente por la salvaguarda de sus intereses particulares, muy por encima de los intereses de la coalición promotora.

El tercer supuesto planteado por Sabatier y Jenkins-Smith, busca analizar la forma en que se relacionan una o más coaliciones promotoras, a partir de actores que poseen sistemas de creencias congruentes con sus respectivas coaliciones, pero que, dados sus intereses son proclives a la cooperación y el establecimiento de mecanismos de entendimiento y negociación para fortalecer vínculos con otras coaliciones promotoras que favorecen sus intereses, o bien la firma de cierta neutralidad para no atropellar mutuamente sus respectivos intereses.

Asimismo, esta diversificación y compleja red de vínculos de los diversos actores que forman parte de las coaliciones promotoras lo que refleja es, de acuerdo al modelo propuesto por el ECP; se considera que dentro del subsistema los actores pueden insertarse en un número de coaliciones promotoras y “(...) pueden provenir de diversas organizaciones públicas y privadas, de todos los niveles de gobierno, en la medida en que pueden compartir unas mismas ideas acerca de la política y muestran un grado nada trivial de actividad coordinada a lo largo del tiempo” (Martín: 2007, 294)

Finalmente, es interesante resaltar que para Sabatier y Jenkins-Smith, consideran al concepto de coalición promotora como una de las características más innovadoras del marco teórico que proponen, en la medida en que “(...) desafía la asunción implícita de la mayoría de los politólogos de que la afiliación organizacional de un actor es primordial, de modo que hubiese algo fundamentalmente diferente entre los legisladores, los funcionarios, los líderes de los grupos de interés, los investigadores y los periodistas” (Ibid. 293-294).

En las visiones más ortodoxas o tradicionales, sólo los líderes de grupos de presión y las personas legisladoras son los actores políticamente más activos, buscando influir en la política pública, en tanto que las personas funcionarias públicas, los investigadores y periodistas tienden a ser percibidos como indiferentes a la política o en una postura más pasiva con respecto a la política pública. En el presente enfoque, estos actores cobran relevancia dado que se los considera actores activos, quienes ejercen una función legitimadora al publicitar en diferentes espacios su opinión a favor o en contra de un determinado suceso relevante para la política pública en discusión.

Los actores sean individuales y/o colectivos, se ven motivados a participar en la formulación, modificación o eliminación de una política pública que afecta sus legítimos intereses. Pero cabe preguntarse ¿qué los válida cómo legítimos?, y ¿qué elementos pueden cohesionar a un conjunto de actores heterogéneos y complejos?

De acuerdo con el Enfoque de Coaliciones Promotoras (ECP), los intereses por sí solos no alcanzan a explicar la totalidad del fenómeno, sino que, además, existe un conjunto de elementos articuladores que constituyen el sistema de creencias conformado por valores e ideas; a los cuales los actores son afines y les permite constituir vínculos de cooperación. “Por eso María Amparo Casar y Claudia Maldonado afirman que los problemas públicos, “lejos de ser exógenos y previamente constituidos, son un conjunto de ideas, valores y percepciones empaquetados y presentados como susceptibles de atención gubernamental (Dorantes: 2012, 78).

Así, de los diversos problemas que el estudio de las políticas públicas ha presentado destaca, de manera especial que, “(...) ninguno ha causado más discusión que la relativa al papel de los valores. En particular, la mayoría de las críticas a la tradición sinóptica del análisis de políticas han girado sobre este punto para nada nuevo. Lippman (1955), Wengert (1955) y Appleby (1950) estuvieron entre quienes argumentaron hace dos décadas sobre la importancia de los valores, del interés público en el estudio de las políticas públicas y de la administración.” (Aguilar: 1991, 179).

La relevancia de considerar los sistemas de creencias y los intereses que movilizan a los actores se debe en buena medida a que, comprender sus motivaciones permite analizar su necesidad de incidir en la elaboración de la política pública, misma que está motivada por la interpretación que se hace de la realidad.

Además, no puede dejarse de lado a “(...) las tradiciones culturales y simbólicas de cada contexto, las cuales definen la profunda lógica de los actores, los mitos, los ritos, las creencias y las imágenes que han sido internalizadas por los individuos por mucho más allá de las razones y los deberes. Se trata de los códigos implícitos en el lenguaje, el estilo de la relación y de la negociación (...)” (Cabrero: 2000, 191).

En este sentido, Cabrero (2000) es coincidente con los postulados de Sabatier y Jenkins-Smith sobre la conformación de coaliciones promotoras, las cuales se articulan desde el sistema de creencias, el cual objetiva y legitima una agenda

específica de intereses, cuya promoción y defensa yacen pautados por las concepciones mismas que se tienen de la política, la negociación y el propio proceso decisorio de la política pública que son compartidos dichos valores y creencias por varios actores.

Lo anterior, les permite conformar una comunidad de políticas públicas y, al estar constantemente en interacción en un mismo espacio de toma de decisiones, participando en los mismos procesos y mecanismos de toma de decisiones posibilita constituir afinidades, las cuales conllevan a la articulación de una agenda en el propio proceso de formulación de políticas públicas. Ante ello no debe olvidarse que:

“A los analistas de políticas les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar a la sociedad en su conjunto. Recalcan la importancia de que los objetivos políticos sean definidos explícitamente y de que se proceda con especial atención al jerarquizar los diversos objetivos en competencia. (...) En contraste, a los políticos interesa la distribución de los productos, y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos. Ponen el acento en la negociación, en la transacción y el compromiso, tratan de cancelar los objetivos que impiden llegar a un consenso y buscan resolver el conflicto entre intereses rivales, distribuyendo recursos limitados.” (Aguilar: 1991, 239-240).

De ahí que, mientras las contiendas político-electoral es son disputas alrededor de las ideas, “(...) el discurso social, constituido por valores, imágenes, conceptos, normas, categorizaciones y argumentos, es el que les da sentido a las políticas públicas (...)” (Dorantes: 2012, 78). En consecuencia, las estrategias de incidencia en la agenda formal de políticas públicas se basa menos en un proceso racional y argumentativo y, se inclina más por la habilidad que tienen los diversos actores políticos, sociales o privados para articular un discurso persuasivo que conecta a la política pública y sus valores con las soluciones concretas a los problemas sociales que pauten desde el sistema de creencias, en la Tabla 2, se exponen los elementos que conforman el sistema de creencias de acuerdo a Sabatier y Jenkins.

Tabla 2.

Sistemas de Creencias de las coaliciones promotoras en el subsistema de la política urbana.

| Rubro | Coalición Promotora A (Promotora de GPU) | Coalición Promotora B (Opositora a los GPU) |
|---|---|---|
| Núcleo de Valores políticos fundamentales. | IDEAS | IDEAS |
| | Estado como figura promotora del desarrollo. | Estado figura protagonista del desarrollo. |
| | El individuo sobre la colectividad. | Colectivismo sobre el individualismo. |
| | Concepción focalizada del desarrollo social. | Concepción universalista del desarrollo social. |
| | VALORES. Libertad. Individuo. | VALORES. Igualdad. Ciudadanía. |
| Principios Política Urbana. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Ciudad Global. 2. Competitiva. 3. Compacta y Policéntrica 4. Verticalización 5. Marca Ciudad | <ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho a la Ciudad. 2. Inclusión social. 3. Redensificación controlada. 4. Construcción social del Habitar. 5. Participación en toma de decisiones. |
| Instrumentos Privilegiados. | Grandes Proyectos Urbanos. Asociaciones Público-Privadas. Licitaciones. Atracción de inversores e inversiones | Autoconstrucción. Hacer Vecindario/Hacer Ciudad. Esquemas de cofinanciamiento público. Control de la expansión habitacional. |

Fuente: Elaboración propia con base en Sabatier y Jenkins.

Los componentes del sistema de creencias de las coaliciones promotoras se rige bajo tres pilares: El núcleo de valores políticos fundamentales, articulado a través de las ideas que se tienen sobre el Estado y su papel en la vida social, el antagonismo de individuo vs colectividad sobre cuál es preponderante y en función de ello devienen otras concepciones sobre los fines que deben perseguir las políticas públicas y los criterios que las rigen, si ello es respaldado desde una concepción focalista del desarrollo social o bien desde una concepción universalista.

Los valores son otra pieza central del sistema de creencias, el cual oscila entre valores más proclives a resaltar al individuo por encima de la colectividad y viceversa. El segundo componente gira alrededor de los principios del subsistema de política pública en cuestión, en este caso la política urbana cuyos principios generan dos modelos antagónicos entre sí.

Así, se tiene de un lado el modelo de ciudad global orientado a la mercantilización y competitividad de las ciudades bajos criterios e instrumentos financieros neoliberales que promueven una marca ciudad. En contraposición, está el modelo de ciudad fundado en el derecho a la ciudad, una agenda de derechos humanos interdependientes orientada a la inclusión social, la construcción social y participación en la toma de decisiones.

El tercer y último componente postula los instrumentos que se privilegian, así la coalición promotora de Grandes Proyectos Urbanos incentiva la utilización de diversos instrumentos fiscales y de coparticipación del sector privado en la construcción de nuevas edificaciones orientadas a la renovación urbana. En tanto que los grupos de oposición son proclives a favorecer procesos y/o mecanismos que generen vecindario y esquemas de cofinanciamiento.

Del mismo modo, se puede establecer que “(...) la capacidad de influir tanto en la definición de problemas, la legitimación de la toma de decisiones y la presentación de resultados, en cuanto a la comprensión de los procesos involucrados en la hechura de políticas públicas (...)” (Cejudo: 2010, 93-94) por parte de los actores sean públicos, privados o sociales está intrínsecamente articulado alrededor de los intereses afines y del sistema de creencias en común, o bien que puede llegar a ser convergente.

Al respecto es relevante enfatizar; “(...) las políticas públicas suponen una afirmación de valores, “desprovisto” de todo contenido ético, el enfoque de política pública no sólo puede perder profundidad, sino que minaría incluso su eficacia (...)” (Merino: 2010, 27). En consecuencia, las decisiones, sin importar el planteamiento a partir del cual se sustenta, están orientadas por una jerarquía valorativa

determinada que responde a un sistema de creencias y de intereses en específico, el cual orientan las acciones de gobierno, en este caso, en la forma de hacer ciudad y renovación urbana de las zonas de mayor valorización, concentradas en la ciudad central.

1.3. Gestión urbana: entre consensos y disensos

Para la administración y gestión del territorio el Estado utiliza, a través del aparato gubernamental una serie de mecanismos; siendo uno de estos mecanismos la política pública urbana para atender las demandas sociales asociadas a la ciudad, sus bienes y servicios, así como sus equipamientos urbanos. Así, “la política urbana expresa las diferentes formas de acción/inacción sobre el espacio urbano” (Ziccardi: 1991, 47).

De la batería de políticas públicas que el gobierno de la ciudad posee, las políticas urbanas son las de mayor trascendencia y se convierten en el principal mecanismo para la administración de los bienes urbanos de la ciudad. Por ello, la política urbana para su planeación transita por tres etapas: 1) producción, 2) distribución y 3) gestión de los bienes urbanos, las cuales son entrecruzadas por una serie de fenómenos políticos, sociales, económicos y financieros.

Además, tal y como señala Subirats (2016,27) “ya hace tiempo que sabemos que el “hacer las cosas” ya no funciona como programa de gobierno, y somos conscientes que hay que ir pensando y decir “que hacer”, y cuál debe ser el protagonismo de los gobiernos locales y su relación con los otros actores presentes en el escenario territorial, vinculado al diseño e implementación de políticas públicas.

Sin embargo, debe considerarse como señala Ziccardi (1991,46) que la orientación que adquiere esta política diseñada e instrumentada por los organismos gubernamentales expresa la forma en que los intereses de diferentes clases, fracciones de clases y sectores sociales inciden para que sus demandas o exigencias sean incorporadas a la acción/inacción del Estado; con lo cual, se ejerce

control sobre los bienes y recursos de la ciudad y también se ejerce control sobre el acceso a los mismos.

Asimismo, la política urbana es, en palabras de Ziccardi (1991,51) la forma de intervención de los aparatos del Estado en la organización y uso del espacio urbano. Ello implica que un determinado espacio es objeto de actuación de un conjunto de políticas elaboradas y realizadas por instancias gubernamentales de distinto nivel (federal, estatal, municipal) y distinta naturaleza institucional (Secretarías de Estado, paraestatales), sin embargo, siempre existe entre ellas una que asume formalmente la función de ejercer la política urbana en determinado territorio.

Sin duda alguna, la política pública urbana constituye uno de los subsistemas de políticas públicas donde actores de la burocracia tecnificada, actores económicos como lo son empresarios del sector de la industria de la construcción, estructuran una serie de interacciones para enarbolar de manera específica la política nacional de vivienda, disociada de otras políticas urbanas o del principio de hacer ciudad como principio rector de planeación y gestión del desarrollo urbano.

Asimismo, es central reconocer que las políticas públicas urbanas se han ido configurando en torno a tres ejes básicos: desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las personas (Subirats:2016,29). Junto a ello se suma un eje de políticas de sustentabilidad enfocado en aminorar los impactos del entorno urbano en el medio ambiente.

De igual forma, cabe señalar, tal y como lo enmarca Subirats (2016,27) “las políticas de los años ochenta y noventa se enfrentaron a problemas y situaciones que eran propios de una sociedad industrial clásica, incorporando los cambios y adaptaciones que se habían producido a lo largo del siglo XX.”

También debe contemplarse que hoy tenemos un mayor número de actores presentes en las esferas política y social, cuyos actores ejercen presión en campos poco tradicionales, posicionando nuevas agendas en el espacio urbano.

A su vez, es vital reconocer las políticas públicas urbanas, como el espacio de las políticas públicas donde es más evidente la necesidad de tratar problemas complejos mediante la realización del trabajo conjunto entre actores públicos y privados; los cuales participan en la producción de políticas públicas para administrar los bienes y recursos de la ciudad.

Asimismo, las políticas públicas urbanas son uno de los espacios para la resolución de demandas y necesidades sociales que, durante los últimos 20 años ha vivido una serie de críticas y cuestionamientos que apelan, como en su momento lo vivió el Estado-nación para su adelgazamiento y reducción, junto con la administración pública “(...) enfrenta un desafío inédito planteado por la economía política, de la cual se terminó de divorciar por mutuo acuerdo hace casi un siglo. El problema radica en una problematización por la cual los defectos de la administración pública, se supone, son corregibles por medio del uso de las conceptualizaciones de la economía.” (Guerrero: 2004, 53).

La nueva gerencia pública parte del diagnóstico elaborado hacia finales de la década de 1980 sobre las recurrentes crisis económicas, políticas y sociales que vivió el Estado de bienestar. “(...) Paralelamente las sociedades comenzaron a naufragar como víctimas de desarreglos institucionales, en tanto que la esfera política se descomponía al tenor de su incapacidad de aliviar los males de la sociedad. Entonces se afirmaron antiguos planteamientos de la economía neoclásica formulados por economistas neoliberales conspicuos -especialmente Ludwig von Mises, Friedrich Hayek, Milton Friedman y James Buchanan- (...)” (Guerrero: 2004, 54).

Asimismo, la nueva gerencia pública propone desde una renovada esencia empresarial para el gobierno, reemplazando a la (aparentemente) agotada racionalidad burocrática weberiana. Este enfoque gerencial es producto de un proceso conformado por dos momentos de la privatización de los espacios públicos. “(...) La primera fase entraña la *exprivatización* del Estado y consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia fuera del

mercado. La segunda etapa consiste en la *endoprivatización* del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado.” (Guerrero: 2004, 55).

Es relevante señalar que, los procesos de privatización más estudiados se insertan en la fase de exoprivatización, ahí donde se dieron las mayores transferencias de bienes públicos a manos privadas de unos cuantos, el desmantelamiento de las empresas públicas paraestatales, el despido masivo de personal y el lacerante empobreciendo no sólo del aparato estatal sino de las sociedades dada la concentración de riqueza que dichas decisiones han generado.

Lo anterior va acompañado de la implementación de la idea del cliente que sustituye al ciudadano, se instaura la artificial idea sobre la libertad de elegir. A partir de que se conoce el nivel de eficiencia de los servicios públicos que ofertan las agencias gubernamentales, las cuales están en competencia permanente por preservar y captar nuevos clientes que representan contribuyentes que fondean el erario. Dado que “(...) El nuevo manejo público se mueve hacia el aumento de la competencia en el sector público, porque la “rivalidad” es la clave de la disminución de costos y mejores estándares. Por lo tanto, se esfuerza por disminuir o revertir el crecimiento del gobierno con base en un cambio hacia la privatización o cuasiprivatización, con un renovado énfasis en la subsidiariedad para la provisión de servicios” (Guerrero: 2004, 60).

A ello se suma la noción de soberanía del consumidor íntimamente ligada al empoderamiento del consumidor, término que posee hondas raíces en la cultura política occidental, lo que significa “(...) la existencia de un gobierno democrático y de organizaciones abiertas a la participación de sus miembros. Sin embargo, en las reformas neogerenciales el empoderamiento ha tendido a referir meramente la condición de cliente y evocar la soberanía del consumidor, pues su despliegue obedece a las críticas hechas a un gobierno opaco, remoto e infranqueable (...)” (Guerrero: 2004, 59).

De esta forma, se desdibuja un enfoque de derechos humanos asociado a principios redistributivos bajo criterios de justicia social y espacial, en materia de políticas públicas urbanas, implementados a través de sistemas de seguridad social cimentados sobre el principio de solidaridad intergeneracional y subsidiariedad acompañados de robustas políticas sociales y acciones afirmativas a favor de la inclusión social y el cierre de las desigualdades históricamente acumuladas.

Asimismo, la privatización conlleva una “(...) propuesta para que la administración privada juegue un papel pedagógico en provecho de la administración pública, cuyas lecciones significan inherentemente un buen manejo (...)” (Guerrero: 2004, 60). Cabe señalar que la administración privada se erige en una falsa superioridad moral sobre los “buenos resultados” que presenta, en tanto que a nivel nacional como internacional son conocidos los escándalos por los malos manejos de grandes consorcios empresariales, evasión fiscal, prácticas monopólicas, daños ambientales y violaciones a los derechos humanos.

Sin embargo, el nuevo paradigma gerencialista “(...) constituye un esfuerzo hacia la privatización de los estilos de la práctica gerencial, que demanda la adopción de las herramientas provenientes del sector privado por parte del sector público (...)” (Guerrero: 2004, 60) para modernizarlo, volverlo más eficiente y competitivo.

Para ello, esta nueva perspectiva gerencial utiliza una nueva apreciación de sí misma y del sector público, “(...) la cual descansa en la idea de establecer un mercado interior y endoprivatizar los procesos de gestión referentes a la provisión de bienes y servicios públicos, y el manejo de las empresas gubernamentales. Por consiguiente, su éxito potencial está basado en las respuestas positivas a las demandas de efectividad del sector público” (Guerrero: 2004, 61).

Del mismo modo, “El nuevo manejo público constituye un paradigma de gestión que combina los papeles de empresario y gerente (...) Esto significa la implantación de la imagen empresarial de los negocios privados dentro del gobierno, y cuya idea es que el sector público esté en manos de gerentes profesionales dotados con un control activo, visible, y discrecional sobre las organizaciones (...)” (Guerrero: 2004,

66). Ello tuvo como consecuencia que, las políticas públicas urbanas, las políticas de vivienda, acciones afirmativas en materia del derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad se rigieran bajo criterios financieristas que el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y locales realizan; y su ausencia en la regulación y control de los mercados del suelo urbano, es una omisión consensuada.

1.4. La era de los Grandes Proyectos Urbanos

Los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) han existido y han jugado un papel clave en la conformación de las grandes zonas metropolitanas a nivel mundial; los GPU fueron durante la primera mitad del siglo XX costeados por los magnos y agresivos programas de inversiones públicas que los gobiernos de los Estados Nacionales; subnacionales y municipales llevaron a cabo para construir obras públicas de infraestructura; cruciales para las ciudades tales como: Hospitales, escuelas, instituciones de educación media y superior, sistemas de transporte público y grandes obras hidráulicas de red agua potable, alcantarillado y saneamiento; las cuales fueron concesionadas a empresas privadas de carácter nacional en el marco de un modelo económico cerrado, de industrialización por sustitución de importaciones.

La realización de intervenciones urbanas de gran envergadura, denominadas usualmente grandes proyectos urbanos, que combinan una escala espacial importante con la complejidad de su gestión, constituyen uno de los rasgos dominantes actuales en las ciudades en todo el mundo (Lungo: 2005, 15).

El debate no es nuevo, se encuentra presente en los Estados Unidos alrededor de la construcción de megaproyectos, ejecutados sobre todo entre 1950 y finales de la década de 1970, y ha predominado en el urbanismo europeo desde la década de 1980. En América Latina, no obstante que han existido grandes proyectos o grandes operaciones urbanas desde hace mucho tiempo, esta cuestión se ha estudiado poco y sólo desde hace algunos años (Lungo: 2005, 16)

El gran proyecto urbano es una noción que carece de univocidad conceptual, sin embargo; se puede entender como el hecho de articular una estrategia fuerte alrededor de apuestas urbanas y socioeconómicas de gran dimensión y larga duración que inciden en el desarrollo de una ciudad. No debe, sin embargo, limitarse a una acción urbana específica como un proyecto arquitectónico de gran dimensión, ni confundirse con el proyecto de ciudad. Una intervención urbana de este tipo debe, entre otras cuestiones, tener las siguientes características (Lungo: 2005, 18):

- Preparar a la ciudad para su vocación futura;
- Ser factible;
- Pasar de la oferta a la demanda y guiarla;
- Ser de carácter estratégico;
- Apoyarse en las características del lugar;
- Conducción fuerte durante toda su ejecución

Los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) son considerados intervenciones o mega operaciones de renovación urbana, de iniciativa pública mediante los cuales, espacios públicos relegados de la ciudad se transforman en nuevas centralidades, facilitando todas las reglas de operación, los recursos públicos y dotación de servicios a favor de las inversiones privadas que las inmobiliarias y el capital financiero realicen.

De igual forma, es necesario precisar que, los GPU se desarrollan en el contexto actual del modelo económico neoliberal, el cual está cimentado en la privatización masiva de bienes públicos que se transfieren a manos privadas, resguardado por la desregulación y el desmantelamiento del aparato productivo y de concesión de los servicios públicos operados por las instituciones estatales y la abdicación tácita de las funciones de rectoría, planeación y gestión del desarrollo urbano de las instituciones de la administración pública de la ciudad a favor de los intereses y prioridades de los actores privados.

Los grandes proyectos urbanos en el período actual, se desarrollan en el contexto de profundas mutaciones urbanas. La metropolización y la globalización producen un doble efecto: la homogenización y la diferenciación; la primera, que tiende a generar procesos y actores económicos y políticos comunes para todos los países y ciudades; la segunda, porque estos actores son más exitosos si son capaces de adaptarse a las circunstancias particulares del lugar y del momento. Por esta última razón la globalización estimula también, paradójicamente, el desarrollo local (Lungo: 2005, 21)

Contexto marcado por la metropolización y la globalización, difícil de captar en sus rasgos esenciales debido a la velocidad de las transformaciones y el retraso de las explicaciones, tratemos sin embargo de hacer una síntesis de estas mutaciones urbanas. Esta se ha estructurado alrededor de siete pares de contradicciones (Lungo: 2005, 22):

- I. la primera contradicción, entre la tendencia a que se configuren grandes ciudades y regiones metropolitanas frente a las propuestas de revitalización de las ciudades intermedias;
- II. la segunda, entre la tendencia a crear urbanizaciones discontinuas y multipolares versus las propuestas de priorizar la construcción de ciudades compactas (alrededor de ésta y de la anterior el tema del medio ambiente juega un rol crucial);
- III. la tercera, entre el predominio en la economía urbana de funciones terciarias superiores modernas (derivadas de la globalización), y el enorme peso de la economía informal y de las pequeñas y medianas empresas;
- IV. la cuarta, entre la existencia de islotes de modernidad que conviven con grandes zonas sub-equipadas y degradadas en las ciudades contemporáneas;

- V. la quinta, entre la creciente segregación socioespacial y exclusión social ante los intentos de recuperar la integración urbana (donde el papel de los espacios públicos juega un papel fundamental);
- VI. la sexta, entre las nuevas formas de gestión urbana con fuertes tendencias privatizadoras (donde nuevamente la globalización es uno de los factores explicativos), en oposición al fortalecimiento de la gestión pública local del desarrollo que impulsa la descentralización;
- VII. la séptima, entre la pérdida de las identidades urbanas previamente existentes que tenían una estrecha relación con la identidad nacional y las tendencias actualmente predominantes a privilegiar la identidad de la ciudad sobre la identidad de la nación (lo que está vinculado a las transformaciones en el papel del Estado-nación).

La metropolización y la globalización aparecen así como los ejes centrales de las profundas mutaciones urbanas en curso alrededor de los cuales deben analizarse los grandes proyectos urbanos u operaciones urbanas en sus múltiples aspectos, y discutir el papel que se les pretende atribuir como motores del desarrollo de ciudades y regiones al margen del desarrollo de los países y la difundida idea de que constituyen, por sí mismos, nuevos espacios de participación y construcción de ciudadanía, especialmente en el caso de las ciudades donde predomina la pobreza.

Aunque en las distintas posiciones favorables a este tipo de proyectos hay elementos de verdad, estas intervenciones urbanas deben ser analizadas con una mirada crítica para que su realización no contribuya a crear ciudades más injustas y desiguales. Por esta razón es discutible asignarles el lugar principal en las agendas de desarrollo urbano (Lungo: 2005, 23).

También es relevante enfatizar la nueva relación entre la arquitectura y la administración pública, organizada para dar impulso a nuevos proyectos (...) cuyo objetivo central es la venta de la ciudad renovada, ha cobrado un enorme vigor. Las intervenciones no se circunscriben a actuaciones aisladas que modifican parcialmente el aspecto de ciertos espacios urbanos (...) (Díaz: 2007, 173).

Se implementan nuevas reglas de operación y diseño institucional del sector público bajo los cánones de la administración privada, orientando las acciones, programas y políticas públicas en materia de desarrollo urbano a garantizar la generación de plusvalías, la concentración de sobre ganancias y la especulación financiera con base en la mercantilización de la ciudad y sus espacios y, considerar a la ciudad misma como una mercancía intercambiable y rentable en el mercado de valores dado que (...). Con frecuencia, se asiste al desarrollo de grandes proyectos que implican la transformación de barrios enteros, con largos tiempos de ejecución e importantes implicaciones sociales. Por tanto, la investigación urbana debe afrontar un escenario complejo de cambios económicos, sociales, políticos y culturales, fuertemente interconectados, y cuyas implicaciones, siendo importantes, van mucho más allá de una redefinición de las pautas de localización residencial de los distintos grupos sociales (Díaz: 2007, 173).

Autores como Sassen (1997); Castells (1989) y Harvey (1999), cuyos estudios se centran en enfatizar los impactos de la globalización en la estructura interna de las grandes metrópolis advierten la existencia de dos procesos dicotómicos y contradictorios, por un lado una tendencia a la dispersión de actividades desterritorializadas alrededor del mundo, lo acompaña un complejo proceso de recentralización y resignificación de territorios parte de consorcios empresariales en la periferia y en las áreas centrales, en combinación con la expansión del rol de los servicios altamente especializados y las industrias culturales, los cuales en buena medida se concentran en nuevas centralidades edificadas a partir de grandes proyectos urbanos.

El estudio de los grandes proyectos tiene interés para la investigación urbana por varios motivos. En primer lugar, tal y como señala Cuenya (2009,231) porque son portadores de nuevos atributos, tanto desde el punto de vista de la centralidad urbana como de la gestión del territorio por parte del Estado. En segundo lugar, porque han pasado a constituir un elemento fundamental en el panorama espacial del continente; por lo tanto, su gestión debe estar inevitablemente contemplada en las agendas de las administraciones locales.

En tercer lugar, porque, dada su complejidad estas intervenciones plantean múltiples interrogantes para el desarrollo urbano. Muchos grandes proyectos urbanos se exhiben como modelos exitosos de revitalización de la ciudad, pero hay una escasa evaluación de sus impactos y aspectos polémicos (Cuenya: 2009, 231-232).

Asimismo, los GPU requieren una fuerte iniciativa pública dirigida a facilitar las operaciones inmobiliarias y atraer las masivas inversiones públicas que hacen falta para financiar la infraestructura, los equipamientos urbanos y los servicios públicos.

Los GPU actuales, nacieron en la década de 1980 en los Estados Unidos, como un mecanismo para la construcción de ciudades que acompañaron a los megaproyectos de infraestructura que varias ciudades estadounidenses impulsaron. Así, se dan en un contexto marcado por los procesos de la globalización; la nueva gestión empresarial de la gestión urbana; el nuevo rol de las ciudades en el mercado donde se incentivan las actividades de servicios avanzados tales como: relaciones públicas, sector inmobiliario, servicios financieros, publicidad y servicios legales en lo cual coinciden Beatriz Cuenya (Argentina), Alicia Ziccardi (México), Fernando Carrión (Ecuador), Martim Smolka (EE. UU.) y Mario Lungo (El Salvador).

De igual forma, los GPU son portadores de nuevos atributos a las ciudades; constituyen un elemento fundamental en el panorama espacial de las ciudades, particularmente de América Latina; dado el grado de complejidad de estas intervenciones se están planteando múltiples interrogantes para el desarrollo urbano entorno a:

- ☞ Requerimientos de aglomeración de funciones centrales, servicios altamente especializados y actividades culturales por parte de una economía manufacturera en transformación.
- ☞ La creciente importancia que ha cobrado el capital especulativo inmobiliario en la orientación y contenido del desarrollo urbano.

- ☞ Ampliación del rol de los gobiernos locales y de sus complejas agendas de actuación en un marco de reformas económicas y nuevos enfoques en las políticas urbanas guiados por la lógica del sector privado.
- ☞ Un nuevo posicionamiento estratégico de las ciudades en el escenario global.
- ☞ Frenan la declinación económica de las ciudades y aumento de los recursos financieros.

De ahí que, [...] los grandes proyectos de regeneración urbana se justifican en la necesidad de recuperar un patrimonio arquitectónico degradado y obsoleto. Pero, a la vez, dan respuesta a la necesidad de representación de la nueva economía y a las demandas de nuevo consumo diferenciado: el patrimonio histórico rehabilitado reúne elementos distintivos que aportan prestigio y distinción (Díaz: 2007, 173).

Por lo anterior, la trascendencia de los GPU como nueva forma de intervención de los procesos de renovación urbana, que la zona central de la Ciudad de México vive en los últimos 18 años, y dadas las características antes descritas permite estudiar si existen y cómo inciden las coaliciones promotoras en las políticas públicas urbanas de la Ciudad de México, las cuales reflejan un nuevo fenómeno de renovación urbana que viven las zonas centrales de las grandes ciudades latinoamericanas, el cual ha sido poco estudiado o recién inician dichas investigaciones.

El desarrollo urbano de América Latina se caracterizó por tener una ciudad principal que, se vuelve dominante al punto tal que, su población supera varias veces la de cualquier ciudad, llevando a una alta primacía expresada en la concentración política, económica y cultural: Dicho fenómeno se dio lo mismo en Río de Janeiro, Buenos Aires que en la Ciudad de México, sólo por mencionar las más grandes a principios del siglo XX.

Autores como Paul I. Singer, Osvaldo Sunkel, Sergio Boisier (Ver Unikel y Necochea: 1975) enfatizan los grandes procesos de largo plazo, de cómo la ciudad colonial ejercía funciones administrativas de la explotación de los recursos y

sometimiento político y militar de las poblaciones para garantizar a la metrópoli (fuera Madrid o Lisboa) su dominio. En la vida independiente y decimonónica de los Estados latinoamericanos, se mantuvo el dominio y férreo control político, económico y administrativo por parte de las nacientes oligarquías nacionales asentadas en las ciudades capitales.

Al finalizar el siglo XX y durante las primeras décadas del siglo XXI; se ha dado una reorganización de la economía a nivel internacional, donde la flexibilización y desregulación de vastos sectores de la economía, acompañado de la privatización de ramas de la economía y de servicios públicos en las ciudades como lo son sistemas de transportes, sistemas u organismos operadores de redes de drenaje y agua potable; autopistas, escuelas, hospitales y una resignificación de las nociones de lo público y lo privado.

Conviene retomar las palabras de Aguayo (2015,90), “sobre los procesos económicos, sociales y políticos que tienen lugar en la era de la globalización, los cuales han generado nuevas prácticas sociales, algunas de las cuales se inscriben en el territorio.” En el diseño de las ciudades, por ejemplo, como señala Caldeira (2000), se sigue una lógica de organización socioespacial que resignifica la idea de lo público y lo privado. Tiende a predominar el interés privado sobre el público y los espacios públicos adquieren distintos sentidos.

Dichos procesos han venido acompañados más que de un abandono de las políticas públicas urbanas de planeación y gestión del desarrollo urbano, del establecimiento y adecuación de los principios rectores y operativos de dichas políticas públicas para dar una participación preponderante a los grupos inmobiliarios, al capital financiero y especulativo a través de los diversos instrumentos financieros como lo son los fondos de inversión, tal y como lo señala Hernández (2016,30), “esta nueva etapa del desarrollo urbano se caracteriza por entender y gestionar la ciudad como un ente económico, privilegiando la obtención de beneficios financieros sobre la dimensión social. Los gobiernos nacionales y locales implementan una serie de estrategias que buscan reestructurar las funciones gubernamentales para adoptar modelos empresariales.”

Bajo los cánones del modelo económico neoliberal, orientado a garantizar la máxima sobre ganancia y la concentración de bienes y riqueza desmedida; la ciudad se vuelve no sólo el espacio para las grandes operaciones financieras, sino que en sí misma la ciudad se convierte en una mercancía altamente rentable; por un lado a través de las obras de infraestructura licitadas o concesionadas por los gobiernos de las ciudades; la concesión sobre la administración y/o dotación de servicios públicos; los edificios que se edifican o bien a través de las empresas inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda residencial o de interés social.

Por lo cual, es preciso enfatizar, tal y como lo advierte Hernández (2016,30) “en la ciudad neoliberal se recurre al argumento de un sistema económico de supuesto repliegue del Estado en el mercado y en la libre competencia.” Pese a esto, ocurre lo contrario ya que el régimen gubernamental se erige como un potente agente económico que se alía con el capital para favorecerlo. Igualmente, se restringe el acceso a bienes y derechos sociales conseguidos anteriormente en el período del Estado de Bienestar.

Sin embargo, sólo se solicita el repliegue de las funciones sociales que el Estado asumía en su época de Estado benefactor, pero se apela a su intervención para realizar las inversiones públicas y como mecanismo de contención a las presiones y descontento sociales. En suma, se exige que el aparato estatal administre los costos políticos y sociales asociados a los nuevos proyectos, que poseen un alto contenido de segregación socioterritorial y socioespacial, los cuales son efectos de las políticas públicas urbanas del urbanismo neoliberal.

Aunque se apela a la construcción de andamiajes institucionales que fomenten la gobernanza, es decir, la participación de todos los actores, individuales o colectivos, sociales, económicos y políticos para la toma de decisiones; en realidad, el andamiaje jurídico e institucional sí favorece la participación de una amplia y diversa gama de actores, a la vez que permite la captura y control de los mecanismos y procesos de toma de decisiones por coaliciones promotoras, quienes inciden en la agenda pública para la salvaguarda de sus intereses.

De igual forma, se tejen mecanismos de “(...) cooperación o complicidad entre organismos públicos y privados para gestionar procesos de (re)urbanización, además de la restricción del uso y goce del espacio urbano por grupos y prácticas subversivas. Este conjunto de acciones está encaminado a convertir la ciudad y, mejor dicho, una parte de ésta, en un espacio comercializable en el que se busca instaurar una visión hegemónica.” (Hernández:2016,30). A su vez, es relevante señalar que el modelo de gestión neoliberal de la ciudad se sustenta en cuatro dimensiones: Gubernamental, Económica, Territorial y Social (Hernández:2016).

La gubernamental, al incidir en el diseño normativo e institucional para facilitar las gestiones y la canalización de recursos públicos para la satisfacción de los requerimientos y necesidades de las intervenciones urbanas, a la vez que se derogan, modifican o genera nuevos instrumentos de planeación y gestión urbana acordes a las necesidades del capital financiero especulativo inmobiliario.

Económica, al refuncionalizar ciertos espacios de la ciudad, dotándoles de nuevas actividades económicas dentro del conjunto urbano, aglomerando servicios altamente especializados y rentables, se favorece así la terciarización de la economía urbana, al imperar las actividades del sector servicios.

Territorial, dado que perpetúa y acentúa las desigualdades socioterritoriales y socioespaciales, a la vez que se generan nuevas centralidades, convertidas en fortificaciones y/o enclaves que generan polos de concentración de riqueza y redes de miseria y marginación alrededor de la dispersión urbana. Además, se pueden ejecutar proyectos urbanísticos a gran escala sin las restricciones de edificación y conservación que existen en los centros históricos.

Social, porque se mantienen las condiciones precarias de amplios sectores de la sociedad para acceder a los bienes, servicios públicos y satisfactores que ofrece la ciudad. Además, se generan las condiciones que vulneran el ejercicio de los derechos humanos de las personas tal y como es el caso del derecho a la vivienda, el derecho al agua o el derecho la ciudad, por mencionar algunos.

En el caso específico de la Ciudad de México, Santa Fe es el más claro ejemplo de generación de una centralidad periférica respecto al centro histórico. Promovido por el gobierno de la ciudad en un suelo degradado (por tratarse de predios destinados como basureros a cielo abierto y explotación de minas de arena) ha generado un proceso especulativo del suelo urbano en la ladera poniente y sur-poniente del Valle de México y una presión insostenible sobre los servicios públicos como son agua, drenaje, sistemas de transporte y vialidades.

A su vez, la generación de estas nuevas centralidades periféricas genera una suerte de enclaves o islas de riqueza las cuales, se articulan y funcionan a través de "(...)" redes que originan desequilibrios territoriales fomentando las desigualdades sociales y la polarización socioespacial. Los nuevos desarrollos inmobiliarios en los que se construyen grandes complejos de viviendas o negocios pueden estar conectados con circuitos globales más que con sus entornos inmediatos, que frecuentemente son zonas de pobreza cuyos habitantes posteriormente serán desplazados directamente por el Estado por las dinámicas de especulación inmobiliaria" (Hernández:2016,32).

Estos desplazamientos de los estratos sociales que viven en condiciones precarias, víctimas de las desigualdades socioterritoriales y de la polarización socioespacial, al ser desplazados por las prácticas de especulación inmobiliaria del aparato estatal, los convierte en víctimas de la gentrificación, el cual tanto "(...)" en el mundo anglosajón como en el hispanohablante el término gentrificación prácticamente fue vetado en círculos académicos y políticos por la connotación negativas que contiene. Esto ocasionó que se comenzaran a usar términos como regeneración urbana y renovación urbana y se suprimiera la escena crítica del fenómeno "(...)" (Hernández:2016,34).

Asimismo, en materia ambiental, las intervenciones de renovación urbana no pueden catalogarse del todo sustentables, a menos que impliquen la utilización de materiales reciclados y la aplicación de procesos constructivos más amigables con el ambiente. En caso contrario, el impacto ambiental termina, siendo igual.

Sin embargo, los diversos actores económicos, en conjunto con las personas funcionarias al frente de las instituciones gubernamentales han encontrado una nueva forma de intervenir la ciudad; recuperar los espacios centrales de vieja vocación industrial hoy degradados, aquellas zonas (como en el caso de la Ciudad de México) afectadas por fenómenos naturales. Para ello se han generado los denominados grandes proyectos urbanos (GPU).

La trascendencia de los GPU en la actualidad se debe a la forma en que se gestionan, al menos en la Ciudad de México, dichos proyectos son impulsados a través de las coaliciones promotoras conformadas por actores individuales y colectivos como lo son las empresas constructoras e inmobiliarias, el capital financiero y especulativo a través de los fondos de inversión; la inversión extranjera directa de las empresas transnacionales; las instituciones gubernamentales encargadas de la legislación en materia urbana, las secretarías de gobierno de infraestructura, obra pública y servicios públicos, las instituciones encargadas de las finanzas públicas quienes orientan sus acciones para facilitar la realización de los GPU aún y pese a la oposición vecinal. Este nuevo tipo de intervenciones se caracterizan por (Lungu y Smolka: 2007, 293-294):

- Una estructura de gestión urbana que implica la asociación de varios actores públicos y privados, nacionales e internacionales;
- Necesidades considerables de financiamiento que requieren formas complejas de interrelaciones entre estos actores;
- La concepción e introducción de nuevos procesos urbanos que tienen por finalidad transformar la ciudad; y
- El cuestionamiento de las perspectivas tradicionales de planificación urbana, puesto que estos proyectos tienden a sobrepasar el alcance de las normas y políticas prevalecientes. Se ha visto cómo un proceso de conveniencia a través del cual un grupo con poder de decisión o actores con intereses privados logran eludir la planificación oficial y las normativas existentes que se consideran como muy dependientes del debate público (democrático).

Como resultado, la mayoría de estos proyectos tienden a ser elitistas porque desplazan los vecindarios de bajos ingresos mediante un uso regenerado y segregado del suelo para la clase media, o producen exclusión social porque apuntan hacia una sola clase social, ya sea asentamientos de bajos ingresos o enclaves de altos ingresos, en zonas periféricas.

La vasta variedad de sentimientos evocados por los macroproyectos indica las limitaciones que existen para lograr restablecer una visión del conjunto urbano y al mismo tiempo su carácter global [...] Forman parte de las discusiones, cuestiones como el carácter emblemático de estos proyectos, su papel en la estimulación de otros procesos urbanos, la participación de muchos actores y la importancia de sus efectos sobre la vida y el desarrollo de la ciudad. No obstante, el núcleo central de este tema es la escala, entendida como un concepto que abarca más que simples dimensiones físicas (Lungo y Smolka: 2007, 294).

1.4.1. El antes y el ahora de los grandes proyectos urbanos

Un elemento que contrasta la forma de hacer grandes proyectos urbanos durante buena parte del siglo XX, con respecto al actual modelo de planeación y gestión del desarrollo urbano en la era neoliberal radica en que, a diferencia de las grandes intervenciones del pasado, un gran proyecto urbano no es más el resultado de la concepción de un solo actor (el Estado planificador) sino de múltiples actores involucrados (por ejemplo, una coalición promotora). Ello exige un marco institucional y legal que incluye, no sólo los instrumentos y procedimientos tradicionales de la administración pública (planes, normas y códigos urbanos vigentes), sino también instancias de negociaciones y acuerdos programáticos entre actores públicos de distintas jurisdicciones (Nación-Municipio; órganos ejecutivos y legislativos) y entre actores públicos y privados. (Cuenya: 2009, 246).

Tal y como lo señala Rosique (2014,11) “La emergencia de grandes ciudades durante el siglo XX, fue un fenómeno general que tuvo múltiples causas: la industrialización, el mejoramiento de la medicina, la alimentación, etc.; pero en las

sociedades de la periferia, al principio de los años 60, el problema de asoció más a la explosión demográfica, las políticas para fortalecer la concentración urbana, la pobreza, bajo nivel de educación y las políticas que se centraron en el control del poder y la centralización para la toma de decisiones políticas, factores que se presentaron como problemas para el aparato gubernamental, el cual se erigió en el mayor inversor y desarrollador urbano y de infraestructuras de la ciudad.”

Asimismo, existe un consenso en la literatura urbana, la geografía y la planificación sobre las particularidades de la urbanización en América Latina “(...) Particularidades que han sido pensadas a partir de una dualidad (fuerzas internas y fuerzas externas) sustentada en concepciones teóricas como la teoría de la urbanización dependiente, la teoría del capitalismo periférico o el “fordismo” periférico (...)” (Queiroz:2013,117). De igual forma, se reconoce que en buena medida las ciudades se desarrollaron y consolidaron a partir de los GPU símbolo de la participación predominante de las inversiones públicas, es decir; del aparato estatal.

Las primeras experiencias en materia de desarrollo de los planes urbanos y regionales en América Latina se realizaron con asistencia técnica y paradigmas del exterior, durante las décadas de 1940 y 1950. De acuerdo con Pino y Moreno (2013,783) países como México, Brasil, Venezuela y Perú establecieron acuerdos con universidades extranjeras (sobre todo norteamericanas y francesas) las cuales les enviaron especialistas que, además de enseñar ayudaban a definir temas en materia de geografía, sociología y antropología.

A partir de esas primeras experiencias, América Latina y, de manera particular en México, en la década de 1970, Pino y Moreno (2013,785) mencionan que los gobiernos de México, Brasil y Colombia establecieron organismos de planeación urbana y metropolitana, lo que impulsó la creación de cursos de posgrado y la investigación en la materia. En esta década el enfoque elaborado por la sociología urbana francesa de corte marxista se convirtió en el paradigma más recurrente para las investigaciones urbanas; como resultado, se introdujo el papel del Estado como un factor esencial para comprender y dirigir la urbanización.

Con ello se consolida la idea y necesidad del papel planificador, regulador e interventor del Estado en la gestión y administración de los procesos de urbanización de las ciudades ante la inminente explosión demográfica, la atención a las demandas sociales por ampliar la cobertura y el acceso de los servicios públicos y bienes urbanos. Lo anterior acompaña también a las necesidades de capital en una etapa expansiva a partir del modelo de industrialización por sustitución de importaciones para dotar de la infraestructura y equipamientos urbanos necesarios.

A partir de 1982 con el inicio de la reestructuración económica muchas de la infraestructura o servicios públicos fueron concesionados a empresas privadas de carácter nacional en el marco de un modelo económico cerrado, de industrialización por sustitución de importaciones y posteriormente abiertas a la participación del capital privado extranjero.

Así, "(...) El importante avance jurídico que alcanzó la planeación se topó con el inicio del dogma neoliberal que inhibe la acción del Estado para regular la localización de las actividades económicas y de la población (Hiernaux,2000:709), lo que llevó a la generación de propuestas centradas en zonas específicas de la ciudad, en las que se aceptó la participación de inversionistas privados con proyectos puntuales y con objetivos a corto plazo, lo que significó el desmantelamiento del sistema de planeación heredado del movimiento moderno y la llegada de la desregulación "tardo-capitalista" al urbanismo. (García:2008,16)." (Pino y Moreno:2013,788).

Producto también de esa reestructuración, espacios ubicados en las zonas centrales de las ciudades, orientadas a abastecer las necesidades de las actividades económicas de la industria, sufrieron procesos de abandono y degradación al desmantelarse los complejos industriales de las zonas centrales de las ciudades tales como estaciones de ferrocarril, puertos de carga, viejos parques industriales y naves y bodegas de las empresas.

En consecuencia, la transición desde ese pasado planificador con una alta intervención estatal en materia urbana hacia un presente fundamentado en una especie de *laissez faire* urbano, es uno de los objetivos más palpables de la política urbana neoliberal; “(...) sin embargo dicho viraje en la conducción de los asuntos urbanos ni ha sido fácil ni ha sido total, por el contrario podemos identificar distintas experiencias en la región, mismas que están marcadas por las historias particulares de cada nación, de cada ciudad, por sus antecedentes políticos y su singular inserción en la economía mundial.” (Pino y Moreno:2013,781).

La emergencia de los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) considerados mega intervenciones o mega operaciones de renovación urbana, de iniciativa pública mediante los cuales, espacios públicos relegados de la ciudad se transforman en nuevas centralidades, facilitando todas las reglas de operación, los recursos públicos y dotación de servicios a favor de las inversiones privadas que las inmobiliarias y el capital financiero realicen.

Asimismo, es importante señalar que aunque los GPU son promovidos y financiados en buena medida por los actores económicos, “históricamente, los procesos de renovación han exigido siempre la intervención del Estado por tres razones básicas: superar el fraccionamiento del suelo privado para garantizar la escala rentable de las operaciones; asumir los costos de las infraestructuras y acondicionamiento del suelo, y actuar en torno a los conflictos sociales derivados de la destrucción del patrimonio y/o el desplazamiento de actividades y población” (Cuenya: 2012, 34)

De igual forma, los GPU son portadores de nuevos atributos a las ciudades; constituyen un elemento fundamental en el panorama espacial de las ciudades, particularmente de América Latina; dado el grado de complejidad de estas intervenciones se están planteando múltiples interrogantes para el desarrollo urbano entorno a:

- ☞ Requerimientos de aglomeración de funciones centrales, servicios altamente especializados y actividades culturales por parte de una economía manufacturera en transformación.

- ☞ Creciente importancia que ha cobrado el capital especulativo inmobiliario en la orientación y contenido del desarrollo urbano.
- ☞ Ampliación del rol de los gobiernos locales y de sus complejas agendas de actuación en un marco de reformas económicas y nuevos enfoques en las políticas urbanas guiados por la lógica del sector privado.
- ☞ Nuevo posicionamiento estratégico de las ciudades en el escenario global.
- ☞ Frena la declinación económica de las ciudades y aumenta los recursos financieros.
- ☞ Resignificación sobre los usos del territorio.

1.4.2. Megaproyectos y Grandes Proyectos Urbanos: Sus diferencias

Los procesos y las políticas de desarrollo tienen una serie de consecuencias, las cuales si no son conocidas, “(...) entonces el “desarrollo” se convierte en una construcción discursiva usada, en algunos casos, para justificar acciones y políticas públicas cuyos efectos negativos en el largo plazo pueden, en balance, llegar a superar los beneficios planteados. En otros casos, dicha construcción discursiva puede usarse para justificar acciones que responden a los intereses políticos y económicos de actores individuales sin que necesariamente contribuyan de manera significativa a los beneficios de la sociedad en general.” (Domínguez:2016,8). Lo mismo sucede con los términos de megaproyecto y gran proyecto urbano.

Los megaproyectos y los grandes proyectos urbanos (GPU) fueron términos acuñados al mismo tiempo durante la década de 1980 en el contexto de las transformaciones urbanas de las ciudades de Estados Unidos, de ahí que en la mayoría de la literatura se los utilice como sinónimos; sin embargo, conviene aclarar algunas diferencias entre dichos términos (Carrión:2013,41).

Muchas de las justificaciones que avalan el impulso a los megaproyectos y a los grandes proyectos urbanos encuentran su basamento en las ideas de Joseph

Schumpeter, sobre la destrucción creativa; es decir, “(...) que el paso de un orden social a otro “superior” -lo que quiera que ello signifique- requiere, necesariamente, de la destrucción de ciertos elementos que son característicos del orden social imperante para dar paso a otros. Tal sería el caso del desplazamiento forzado de poblaciones rurales y la destrucción de sus formas de vida tradicionales para dar paso a la construcción de infraestructura de transporte como aeropuertos o carreteras, proyectos que generalmente están asociados con el “progreso” y con la llamada “modernidad”.” (Domínguez:2016,8-9).

En suma, para revitalizar a las ciudades o ciertas áreas de las ciudades se requiere la demolición de ciertos edificios y reconversión de espacios, anteriormente públicos, con las resignificaciones asociadas a los mismos dadas las nuevas funciones que desempeñan en el marco de los grandes proyectos urbanos. Asimismo, en el caso de los megaproyectos se genera el desplazamiento forzado de poblaciones rurales, o bien poblaciones urbanas de colonias populares o de bajos recursos de la ciudad¹⁵.

Por ello, es oportuno preguntarnos ¿si una política pública urbana genera costos y beneficios?, ¿cómo garantizar que estos sean distribuidos más equitativamente?, ¿cuáles son los procesos y mecanismos que traducen el interés privado automáticamente en interés público?, dadas las contradicciones aparecen, por ejemplo, con la forma de una competencia entre la cantidad de suelo para usos rentables contra la aplicada a usos públicos (espacios verdes, trazados de calles y avenidas, lugares para equipamiento); o entre el otorgamiento de elevados índices de ocupación y alturas contra la preservación de parámetros menores de edificabilidad. También en función de los criterios presupuestarios se deriva la posibilidad de que los proyectos incorporen o no, por ejemplo, operaciones de

¹⁵En el caso de la Ciudad de México durante el sexenio 2007-2012, se dieron una serie de desplazamientos forzados en la Alcaldía Álvaro Obregón a partir de la construcción de la Super Vía Poniente con la finalidad de conectar la zona de Santa Fe con el Sur de la ciudad. Asimismo, en la Alcaldía de Tláhuac se vieron afectados varios pueblos originarios por la adquisición de tierras ejidales para la construcción de los trenes de encierro y la estación terminal, además de los cambios en el sentido de calles y afectaciones a la movilidad por las secciones elevadas de la Línea 12 del sistema de transporte colectivo metro. Ver: Portal María Ana (2017), **Ciudad global, procesos locales: Megaproyectos, transformaciones socioespaciales y conflictos urbanos en la Ciudad de México**, México, UAM-I/CONACYT/Juan Pablos Editores.

rehabilitación de edificios patrimoniales existentes o construcción de viviendas para sectores de menores ingresos localizados en el área. Más aún, la rentabilidad a veces depende de que sean eliminados asentamientos precarios localizados en algún sector y que han fundamentado el bajo valor inicial de los predios (Cuenya: 2009, 240).

Cuando el proyecto busca un cierto equilibrio entre usos rentables del suelo y sus destinados por ejemplo, a grandes espacios verdes y equipamientos, se acota la obtención de lucro. Esta opción, si bien permite elevar la calidad de toda la población, encuentran un límite a la posibilidad de compensar carencias en otras áreas de la ciudad o de financiar viviendas sociales en el mismo sitio (Cuenya y Pupareli, 2006)¹⁶

Se ha señalado y se ha observado el riesgo de que el mecanismo de redistribución establecido lleve a una apropiación de los recursos públicos por parte del sector privado, sobre todo cuando se realizan importantes obras de infraestructura [...] de ahí que las inversiones para facilitar las operaciones inmobiliarias y atraer capitales termina beneficiando mayoritariamente a los inversores. Pero además, cuando las erogaciones superan las plusvalías, las operaciones pueden resultar deficitarias y afectar con ello las finanzas generales de la ciudad (Cuenya: 2009, 241).

Asimismo, mención especial merecen los mecanismos que disponen las ciudades para la captación de plusvalías, los cuales no son aptos para cubrir dichas funciones. En general, de acuerdo con lo que señala Cuenya (2009) en la mayoría de los países latinoamericanos la normativa urbana no está preparada para regular la gestión de estas operaciones, dados los escasos antecedentes que ellas tienen en las ciudades y el carácter extraordinario de la valorización del suelo que

¹⁶Un ejemplo de ello, es lo sucedido con el predio denominado La Mexicana, el cual fue donado por el gobierno de la Ciudad de México a los empresarios para hacer un parque “público” administrado por actores privados, quienes argumentan que fueron ellos quienes realizaron los estudios técnicos, el diseño y equipamiento del parque. Además, pagan el mantenimiento y personal de seguridad del parque. Pese a esas inversiones, la Ciudad de México otorgó lo más importante: el suelo urbano, un predio cuyo valor oscila entre los 18 mil y 32 mil millones de pesos.

promueven en comparación con las actuaciones urbanísticas corrientes (obras públicas o urbanizaciones habituales).

Generalmente, no existen en la normativa criterios adecuados para dimensionar en términos económicos el aumento en los precios del suelo que se genera como producto de los cambios en las regulaciones y que, de ese modo, queda en el bolsillo de los propietarios y desarrolladores. Se trata de una combinación de cambios que ocurren a nivel mundial y local, que han provocado una intensa reestructuración de los espacios del capitalismo industrial y han tenido un impacto significativo en el ambiente construido y sus modos de gestión (Cuenya: 2009, 232).

Fuerzas centrípetas y fuerzas centrífugas organizan los flujos de atracción y extracción de plusvalías de las ciudades por parte del capital financiero especulativo inmobiliario. Así, estamos ante procesos, que ocurren simultáneamente desde afuera y hacia dentro, y desde adentro hacia afuera, creando una morfología urbana diferente de la que conocíamos veinte años atrás (Harvey, 2004).

La valorización del suelo se produce tanto en los predios en los que se implantan como en las áreas aledañas. En virtud de las peculiaridades del mercado del suelo, se sabe que el valor de este en los lotes regulares (pequeñas parcelas) está determinado básicamente por factores externos a los predios (servicios y mejoras en el vecindario y otras partes de la ciudad) más que por los factores intrínsecos (tipos de usos y densidades edificables permitidas).

Es decir, -según sostienen los expertos en el estudio del mercado del suelo- la forma o tipo de ocupación de los lotes no genera externalidades suficientemente fuertes como para incrementar su propio valor retroactivamente. En cambio, es importante advertir que un gran proyecto urbano (dado su gran tamaño, las normas urbanísticas que se le aplican así como la envergadura y naturaleza de las inversiones y edificaciones que aloja) sí ejerce influencia en esos factores exteriores y en el valor de la tierra sobre la que se asienta (Lungo y Smolka, 2005). Asimismo, la revalorización del suelo urbano, posee tres fuentes de origen, (Cuenya: 2009, 237-238):

- A. Las inversiones en infraestructura que se realizan para acondicionar el área (obras viales y redes de servicios públicos de todo tipo, usualmente a cargo del sector público);
- B. Las decisiones regulatorias a cargo del municipio, que autorizan modificar los usos del suelo y las densidades edilicias contempladas en la zonificación vigente para permitir la subdivisión de los predios existentes, el desarrollo de nuevos usos de más jerarquía o un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, elevando los índices de ocupación y de construcción en altura y;
- C. Las inversiones realizadas en los mismos predios por los actores privados que desarrollan los emprendimientos inmobiliarios y constituyen sobre los lotes diversos edificios de gran calidad urbana. Los enormes terrenos degradados y bien localizados que reciben beneficios de estas inversiones y regulaciones aumentan de manera extraordinaria su valor y precio en el mercado.

Ahora bien, hablar de grandes proyectos urbanos y megaproyectos es hablar de la agenda del desarrollo, la cual se acompaña de eufemismos tales como utilidad pública, bien común; los cuales son elementos discursivos para distinguir la legitimidad o no de las intervenciones urbanas que se busca promover, a la par que constituyen mecanismos reguladores de las relaciones de poder, de ahí que para "(...) aquellos actores que tienen el privilegio de participar en procesos de decisión relativamente cerrados y que operan con una visión "de arriba abajo", el calificativo "de desarrollo" significa que algunos proyectos o iniciativas de política pública van acompañados de un aura de inevitabilidad." (Domínguez:2016,10).

Otro aspecto fundamental, es la constante invocación a la racionalidad para la toma de decisiones alrededor de los grandes proyectos urbanos y de los megaproyectos. "La complejidad técnica inherente a muchos megaproyectos ha hecho que, históricamente, no sólo en México y otros países de Latinoamérica sino también en otras latitudes, las decisiones estén dominadas por ingenieros, técnicos-expertos y,

sobre todo desde la década de los ochenta, por algunos economistas (...)” (Domínguez:2016,20-21).

Sin embargo, es fundamental hacer notar que la racionalidad-técnica y científica queda supedita, muchas veces, a las relaciones de poder las cuales se dan en función de los recursos de los diversos actores involucrados y de los pesos y contrapesos existentes para la toma de decisiones.

La ausencia de diseños jurídicos e institucionales lo bastante sólidos, pero flexibles, para atender las diversas demandas sociales, la ausencia, o simulación en el mejor de los casos, de procesos de participación ciudadana en los procesos y mecanismos de toma de decisiones que incentiven la transparencia y rendición de cuentas contribuyen para que los grandes proyectos urbanos se desarrollen en un ambiente de permanente descrédito y creciente conflictividad urbana.

La mayoría de los instrumentos jurídicos de regulación en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano, se caracterizan por dos aspectos fundamentales: primero, operan desde un alto grado de generalidad, que no corresponde a la diversidad del desarrollo que caracteriza a toda la ciudad; y segundo, enuncia una excesiva y rígida norma sobre el uso del suelo que no permite adecuarse a las dinámicas urbanas en constante transformación.

Lo anterior explica la continua transgresión de las normativas urbanas vigentes en la mayoría de las ciudades y es una de las fuentes reconocidas de corrupción en la gestión urbana. Contribuye, también, a crear muchas dificultades cuando se trata de plantear formas de gestión de la tierra flexibles y adecuadas a objetivos específicos. Los grandes proyectos urbanos se ven enfrentados así a regulaciones de gran generalidad y rigidez que se convierten, muchas veces, en obstáculos insalvables que impiden el cumplimiento de objetivos trazados. (Lungo: 2005, 27)

Por ello, la utilización de regímenes regulatorios especiales, eliminar requisitos vigentes en el marco normativo general, autorizar usos de suelo no permitidos, etc. Estas acciones, sin embargo, al ser adoptadas exclusivamente para estos proyectos, pocas veces se articulan a la regulación vigente para el resto de la

ciudad, acentuando las desigualdades urbanas existentes y generando otras nuevas. Este es uno de los mayores desafíos que enfrenta la gestión de estos proyectos, especialmente si en su ejecución existen diferentes dominios sobre la tierra urbana donde participan distintos actores públicos y privados. (Lungo: 2005, 27).

De igual forma, cuando se analiza la pertinencia de un megaproyecto o de un gran proyecto urbano, debe tomarse en cuenta los antecedentes históricos, dado que "(...) la revisión histórica de prácticamente de cualquier iniciativa de este tipo nos mostrará que las propuestas y los diseños van cambiando a lo largo del tiempo dependiendo no sólo del problema que se busca resolver -lo cual sería "objetivo" y "racional"-, sino de los contextos políticos, de la alineación de distintas coaliciones de actores interesados en defender alguna solución en particular, de avances en el conocimiento técnico y científico, y del surgimiento de nuevos valores y principios de política pública (...)" (Domínguez:2016,11).

Ahora bien, la primera distinción relevante a señalar, tiene que ver con el tipo de obra que se desarrolla en cada uno de los dos términos; el megaproyecto agrupa a todas aquellas intervenciones de gran escala en materia de infraestructura urbana, sean obras nuevas o ampliación de infraestructuras existentes como lo son las redes de metro, autopistas, infraestructura hidráulica, aeropuertos y/o ampliaciones de estos, renovación de puertos comerciales entre otros.

Mientras que los GPU son generalmente la transformación de un determinado espacio de la ciudad para otorgarles nuevas funciones a dicho espacio; son característicos de renovar algún espacio que anteriormente pudo ser considerado un megaproyecto. "(...) el calificativo "mega" se aplica generalmente a una iniciativa que supera los 1 000 millones de dólares de inversión, pero puede aplicarse a iniciativas cuyos montos de inversión son menores siempre y cuando generen impactos, tanto positivos como negativos, cuya magnitud en relación con una localidad, una ciudad o una región, sea similar a la de otros emprendimientos de mayor escala." (Domínguez:2016,13-14).

La gestión de este tipo de megaproyectos no puede encararse como una obra pública convencional. Exige un nuevo sustento legal (ej. leyes reforma del estado, leyes de desafectación del suelo de previos usos, nuevas normas urbanísticas), y una estructura administrativa capaz de garantizar en un plazo razonable el logro de los emprendimientos. Se requieren instancias de negociaciones y acuerdos entre los distintos actores públicos y privados involucrados y, en muchos casos, la creación de entes y autoridades específicamente abocados a la reurbanización (Cuenya: 2011, 190).

Otro aspecto observable es el aura de inevitabilidad con que se impulsan los megaproyectos y los grandes proyectos urbanos, puesto que abrir a debate dichas intervenciones urbanas, significa que pueden "(...) ser sujeto de discusión, de controversias y sugerencias por parte de distintos interesados más allá de los círculos más cerrados del poder" (Domínguez:2016,11), ello permite el involucramiento de la sociedad civil organiza, los vecinos y asociaciones de colonos o integrantes del movimiento urbano popular para cuestionar, proponer alternativas o bien pugnar por la cancelación de la obra.

Hoy en día los grandes proyectos urbanos tratan de intervenir en áreas de sensibilidad especial a fin de reorientar los procesos urbanos y crear nuevas identidades urbanas de tipo simbólico. Intentan también crear nuevas áreas económicas (en ocasiones, enclaves territoriales) que tengan capacidad de promover entornos protegidos de la violencia y pobreza urbana, y más favorables a las inversiones privadas nacionales o internacionales. Al describir los motivos que justifican estos programas, sus partidarios realzan su papel instrumental en la planificación estratégica, su supuesta contribución a la productividad urbana y su eficacia para reforzar la competitividad de la ciudad (Lungo y Smolka: 2007, 301)

Finalmente, es importante reconocer que la presente investigación no se opone a la implementación de los grandes proyectos urbanos, dado que el desafío es cómo reducir los impactos negativos producidos por este tipo de intervenciones urbanas y explorar otros mecanismos de gestión y regulación urbana que aminoren las desigualdades socioespaciales y socioterritoriales.

Rápidamente se hace obvio que, bien sea directa o indirectamente, la forma en que se maneje la tierra es crítica para entender los efectos de las grandes intervenciones en el desarrollo de la ciudad, en la planificación y regulación urbana, en la segregación socioespacial, en el medio ambiente o en la cultura urbana. Aquí la escala y la complejidad tienen un papel dependiendo del tipo de impacto. Por ejemplo, la escala tiene más peso en los impactos urbanísticos y ambientales, mientras la complejidad lo tiene en los impactos sociales y la política urbana (Lungo y Smolka: 2007, 306).

Así, la falla de los grandes proyectos urbanos radica en la forma de gestión de estos, ya que se convierten en un mecanismo de especulación financiera inmobiliaria, intervención que permite reafirmar y ratificar las desigualdades socioterritoriales y agudizar la polarización entre los habitantes del gran proyecto urbano, los vecinos y de la ciudad en su conjunto.

1.5. El contexto imperante de la administración pública de la Ciudad de México

En el marco del debate contemporáneo de las ciencias sociales, se reconoce que la Administración Pública vivió los procesos de reingeniería y modernización planteados ante la retirada del Estado lo cual implicó cambios en la organización de funciones, competencias y espacios institucionales con la subsecuente desaparición, absorción o creación de nuevas instituciones.

En el caso de la Ciudad de México, el proceso de democratización impulsó una serie de cambios vividos tras la elección del primer jefe de gobierno en 1997; con ello sobrevino la creación de un cuerpo normativo, institucional y programático que requirió la creación de un entramado institucional el cual ha evolucionado a partir de los enfoques teóricos que lo inspiran y que a saber son: la administración a través de políticas públicas, el gobierno gerencial y la gestión pública.

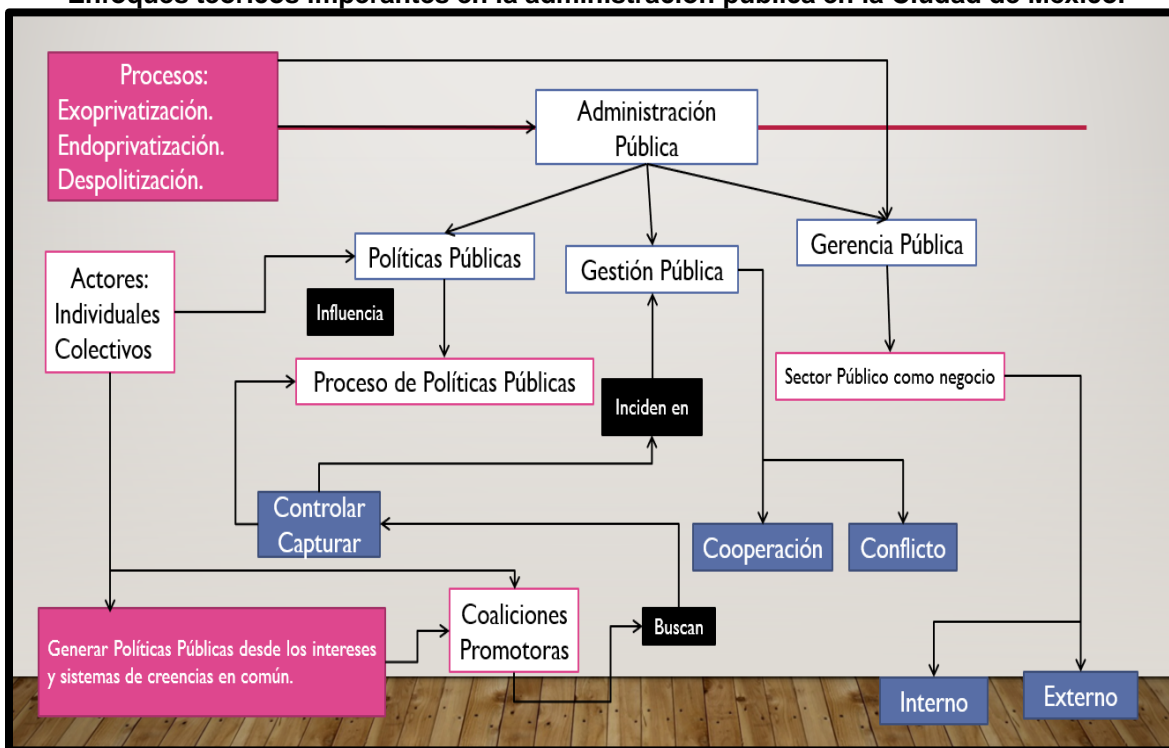
Dos son los elementos de convergencia de los tres enfoques enunciados. El primero de ellos es el reconocimiento del aparato gubernamental, el cual observan a partir

de la existencia de una pluralidad de agencias gubernamentales, las cuales generan una red de organizaciones públicas.

Un segundo elemento de convergencia, derivado de los procesos de reformas económicas y políticas implementadas desde la década de 1980, es el reconocimiento de nuevos actores individuales y colectivos, privados y sociales y su inclusión en los procesos y mecanismos de toma de decisiones.

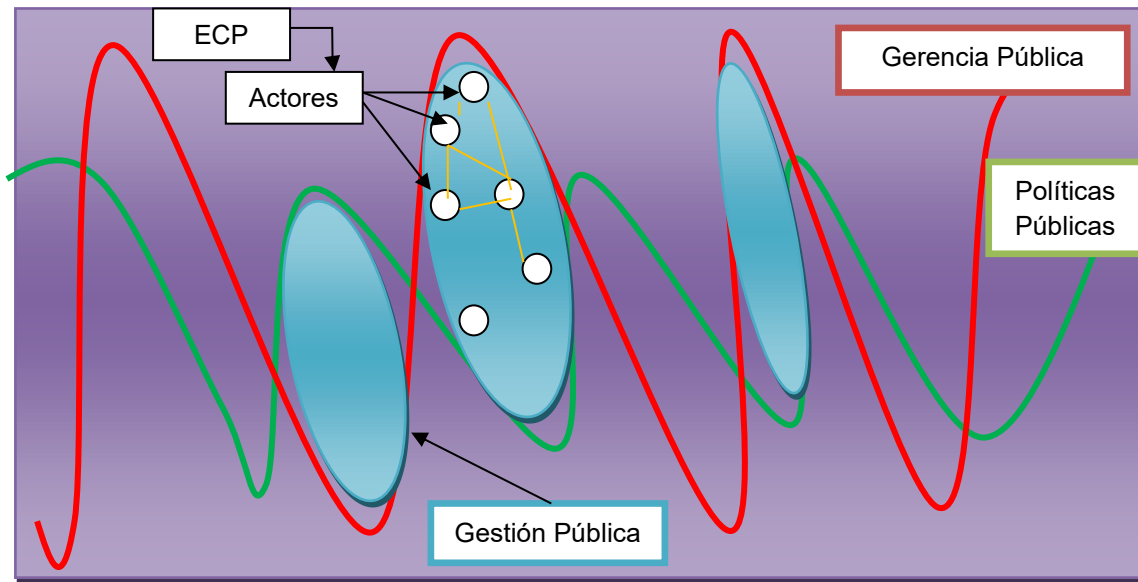
Por ello, el Enfoque de Coaliciones Promotoras (ECP), es relevante dada la atención que pone sobre los actores, sus intereses y sistemas de creencias, los cuales buscan incidir en la hechura y control del proceso de formulación de políticas públicas y, en última instancia la captura de los procesos y mecanismos de toma de decisiones, lo cual se refleja en la imagen 1 y el esquema 5.

Imagen 1.
Enfoques teóricos imperantes en la administración pública en la Ciudad de México.



Fuente: Elaboración propia.

Esquema 5. Enfoques teóricos de la Administración Pública en la Ciudad de México.



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el esquema 5, y como parte del abordaje de la presente tesis, los enfoques imperantes en la orientación de la administración pública de la Ciudad de México son el gobierno a través de las políticas públicas y en el extremo contrario el gobierno de la gerencia pública dichos enfoques orientan la actuación de las diversas agencias gubernamentales de la ciudad, no de manera pura sino influenciando momentos o etapas del actuar de dichas instancias.

Entre ambos enfoques, se generan espacios para los procesos y mecanismos de toma de decisiones que oscilan entre la cooperación y el conflicto, los cuales se articulan desde el enfoque de la gestión pública.

Finalmente, en los espacios donde se llevan a cabo los procesos y los mecanismos de toma de decisiones, es ahí donde interactúan una pluralidad de actores individuales y colectivos que buscan incidir en el proceso de formulación de las políticas públicas; que en el marco del estudio de políticas públicas el Enfoque de Coaliciones Promotoras (ECP) permite analizar el comportamiento, motivaciones que tienen los actores para incidir en la toma de decisiones, y a su vez, permite analizar los efectos que tienen la participación de los actores en la configuración de políticas públicas.

El reconocimiento respecto del actuar de la administración pública de la Ciudad de México de manera descentralizada y abierta a través de políticas públicas, que implica el reconocimiento e involucramiento de otros actores privados y sociales, los cuales participan a los largo de cada una de las etapas del proceso de hechura de políticas públicas, conlleva que en la gestión, tal y como lo señala del Castillo (2003,380) no hay un centro único de coordinación y dirección; ni mucho menos que sea en un único centro en donde se toman y ejecutan las decisiones, puesto que en el diseño, implementación y evaluación hay una variedad de instituciones y actores que participan, no siendo muchas veces los mismos en cada una de las etapas.

Es en la identificación de los espacios de gestión, como espacios donde se desarrollan procesos y mecanismos de toma de decisiones en materia de política pública, y de manera específica en materia de política pública urbana, los cuales durante mucho tiempo fueron cerrados y manejados de manera discrecional por el aparato gubernamental, fueron abiertos a otros actores para su participación mediante consejos consultivos, mecanismos de consulta y transparencia para la toma de decisiones.

En muchos ámbitos de la vida pública y de manera particular para la presente investigación, dichos procesos y mecanismos de toma de decisiones sobre las políticas públicas urbanas de la Ciudad de México son controlados y capturados por una serie de actores individuales y/o colectivos para favorecer sus intereses, establecer un proyecto y modelo de ciudad en detrimento de amplios sectores de los habitantes de la ciudad; para ello estas redes de actores privados, públicos, colectivos y/o individuales se organizan y operan mediante la conformación de coaliciones promotoras.

Por ello, los procesos y mecanismos de toma de decisiones oscilan entre los polos de cooperación y conflicto; cooperación en tanto la coalición promotora se integra por actores de las empresas inmobiliarias, representantes y gestores de capital financiero especulativo, funcionarios públicos que ocupan puestos claves en la toma de decisiones.

En síntesis, “nos confrontamos a una globalidad en la que el derecho a la expansión del capital es el eje sobre el que giran las políticas que rigen la naturaleza, los hábitats y las metrópolis” (Angotti: 2015, 590). Lo que lleva inevitablemente a la confrontación por incidir en la ciudad, encaminando consigo una serie de disputas por el espacio público, por la planeación urbana y por el control de las plusvalías que genera la explotación del suelo urbano:

1.- La Disputa por la Planeación Urbana, es decir, el trazo y construcción imaginativa y física de la ciudad y sus espacios, la ubicación funcional y espacial de las actividades productivas que demanda adecuaciones y en ocasiones un ejercicio de violencia al fragmentar el territorio, expulsar a los sectores populares o más pobres de las zonas de la ciudad hacia la periferia.

2.- La Disputa por el Espacio Público, siendo la primera expresión de dicha disputa la cesión de extensiones del suelo urbano, la administración y/o dotación de servicios públicos como la administración, mantenimiento y cobro de agua potable, drenaje, alumbrado público, áreas verdes, monumentos, obras de infraestructura y transporte público hacia el sector privado expresado en empresas, concesionarios, fondos mixtos y asociaciones público-privadas y en tiempos recientes con la impresión del logotipo CDMX (Ciudad de México) inicia una violenta transición de una ciudad para el ejercicio y exigencia de derechos humanos a una marca-ciudad que se posiciona y vende con la finalidad de ser atractiva para los capitales de inversión, finalmente;

3.- La Disputa por el Suelo, es la más sutil de las batallas, pero de una intensidad que recorre cuadra por cuadra a la ciudad en una disputa de esquina a esquina que hace visible a dos grandes grupos antagónicos, por un lado, colonos, vecinos y asociaciones de profesionistas y organizaciones de la sociedad civil organizada.

Del otro lado un conglomerado de intereses económicos y políticos que las instituciones y diversas agencias gubernamentales; políticos; personas funcionarias públicas; empresarios; empresas inmobiliarias; constructoras; desarrolladoras de vivienda; fondos de inversión y el capital especulativo en su conjunto impulsan

cambios en el marco regulatorio; pugnan por el desmantelamiento de los mecanismos de planeación urbana y enarbolan la retirada del Estado y del gobierno como rectores y ejecutores de la planeación y desarrollo urbanos en los planes y programas generales y parciales de desarrollo urbano, cambios en los usos de suelo, principalmente la eliminación de candados al número de niveles permitidos para levantar.

De igual forma, es importante aprender de esos conflictos urbanos, así lo señala Tomás Guevara, ya que:

“(...) el desarrollo de los conflictos urbanos (...) permite aprehender en un proceso de investigación los posicionamientos de los diferentes actores involucrados, sus intereses y estrategias. En un contexto que fue definido como de vigencia de un régimen urbano de desarrollo, el resultado de esos conflictos puede generar reformulaciones en el seno de la coalición gobernante o incluso la disolución de esta, llegado el caso. De la misma manera, el resultado de estos conflictos puede generar cambios y reacomodamientos en la orientación de las políticas urbanas formuladas e implementadas desde el Estado. (Guevara: 2015, 267).

Finalmente, en el presente capítulo, se construyó el marco teórico de referencia para la presente investigación, en el marco del estudio de las políticas públicas, se buscó identificar un enfoque de análisis que se centre más en el componente político y el papel que los diversos actores individuales y/o colectivos, públicos y privados desempeñan en la hechura de políticas públicas.

Resultado de ello, se estudió el enfoque de coaliciones promotoras, que si bien está pesando desde una óptica anglosajona, se identificaron varios estudios en Iberoamérica que utilizan el presente enfoque para analizar diversos procesos de toma de decisiones en materia de políticas públicas.

Si bien se cuestiona la viabilidad de su aplicación al caso mexicano y de manera específica a la política urbana desarrollada en la ciudad central de la Ciudad de México; dado lo corto del período (18 años), lo cierto es que, la mayoría de los estudios se han aplicado a procesos de coyuntura de no más de cinco años, sin que ello afecte en el estudio. Por el contrario, ello permite verificar la forma en que un

grupo de actores logra capturar el proceso de toma de decisiones respecto al tema en cuestión.

Para la presente investigación se estudia desde el enfoque de coaliciones promotoras los mecanismos de vinculación y la forma en que se articulan los diversos actores de la coalición promotora que busca impulsar un determinado proyecto urbano.

Así, el concepto de coalición promotora es la variable explicativa, la cual se analiza mediante los mecanismos de vinculación y la composición de la propia coalición promotora; por diversos actores así como los mecanismos que tienen para incidir en la toma de decisiones; la gestión es la variable dependiente de la cual se analizan los procesos y mecanismos de toma de decisiones para su desarrollo, tal y como lo ilustra la tabla 3, la cual ilustra los componentes a analizar de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos

Sistemas de Intereses. Para el enfoque de coaliciones promotoras (ECP), anteriormente descrito (ver apartado 1.2.), los actores se organizan a partir de sistemas de creencias, el cual refleja valores e ideas sobre cómo debe operar la política pública y el aparato gubernamental en diversos ámbitos de la vida.

Aunado a ello, se encuentra el sistema de intereses los cuales pueden ser: 1) sin relación, es decir; no existen ningún vínculo de los actores a partir de intereses compartidos o antagónicos. 2) En el caso de ser compartidos, son denominados como congruentes, dado que los vínculos, preexistentes por el sistema de creencias que se comparte, se fortalece dados los intereses económicos, políticos y/o simbólicos que persiguen los actores que conforman la coalición promotora y, 3) cuando los intereses de los actores se entrecruzan y se ven afectados por sus interacciones son de carácter divergentes, por lo cual difícilmente se construyen lazos de cooperación, siendo proclives al conflicto.

Mecanismos de Vinculación. La presente dimensión, permite analizar la forma en que se vinculan los actores que conforman la coalición promotora en cuestión. Para lo cual el ECP, postula dos formas en que se vinculan los actores: 1) mediante un

mecanismo de carácter simbiótico; es decir, producto de los valores e ideas del sistema de creencias que comparten los actores y aunado a los intereses en común, existe una armonización sobre las prioridades, los mecanismos operativos, los espacios y acciones que deben desempeñar los actores en cuestión; por lo cual hay una intensa red de cooperación que permite el éxito de la coalición promotora.

2) En sentido contrario al punto anterior, está el mecanismo de vinculación competitivo, el cual se origina, en buena medida, cuando los actores no comparten los valores e ideas del sistema de creencias y cuyos intereses son altamente divergentes, dado que se encuentran entrecruzados, se ven afectados por las acciones que realizan cada uno de los actores, por lo cual se inhibe la creación o fortalecimiento de acciones de cooperación; dado que el mecanismo de vinculación se basa en la competencia de los recursos y estrategias de cada uno de los actores de la coalición promotora, en consecuencia, el fracaso de la misma es casi inminente.

Mecanismos Operativos. Para conocer la forma en que las coaliciones promotoras inciden en las políticas públicas, particularmente en las políticas públicas urbanas, el ECP brinda como dimensión analítica los mecanismos operativos que saber son:

- 1) Legislación, para ello los actores que conforman la coalición promotora, impulsan modificaciones y/o adecuaciones en los ordenamientos jurídicos, sean leyes reglamentarias o reglamentos que permiten el funcionamiento de los marcos legales.
- 2) Programas y/o presupuestos, mediante negociaciones, de carácter eminentemente políticas, los actores que conforman la coalición promotora buscan incidir en la forma en que se distribuye el gasto público, las partidas presupuestales destinadas a la política pública en cuestión. Asimismo, de manera particular en materia de políticas públicas urbanas, se busca incidir en la actualización o en el retraso en las actualizaciones a los programas de desarrollo urbano parciales y/o delegacionales. Otra forma de intervención, se realiza mediante la aprobación de otros instrumentos de planificación urbana que pueden contravenir a los programas de desarrollo urbano y, sin

embargo, están dentro de la legalidad, dado que aparecen en la ley reglamentaria en cuestión.

- 3) Opinión Pública, ello es mediante los actores que forman parte de la coalición promotora y, dado su cargo como personas periodistas, figuras públicas dentro y fuera de los medios de comunicación o personas investigadoras en centros e instituciones de educación superior, cuyos argumentos a favor o en contra son utilizados para posicionarse en la agenda respecto a la política pública en discusión. Para la presente investigación, ello se traduce en apoyo o rechazo a los grandes proyectos urbanos.
- 4) El acompañamiento a personas funcionarias públicas, principalmente aquellas que toman decisiones, por parte de los actores que conforman la coalición promotora, tiene como finalidad colocar a personas cercanas a la coalición como parte del cuerpo de asesores, personal técnico-administrativo que incide en la toma de decisiones, o incluso, como las personas titulares de áreas, órganos, agencias o instituciones gubernamentales.
- 5) Los denominados *policy brokers* o intermediarios del proceso de toma de decisiones, casi siempre son personas funcionarias públicas que, dadas sus responsabilidades públicas puede inclinar la decisión a favor de los intereses de la coalición promotora, con la cual tienen algún tipo de vínculo.

Respecto a la forma en que se gestionan los grandes proyectos urbanos, por parte de las coaliciones promotoras, éstas recurren a incidir, controlar o capturar los procesos y/o mecanismos de toma de decisiones, los cuales oscilan entre la cooperación, la negociación o el conflicto. A continuación, se describe cada uno de ellos, los cuales han sido diseñados con base al ECP para su aplicación al estudio de los grandes proyectos urbanos:

Mecanismos Financieros. Tres son consideradas las principales figuras técnico-financieras y jurídicas para el financiamiento de las obras de construcción de los grandes proyectos urbanos como son: A) la conformación de asociaciones de empresas privadas con instituciones gubernamentales; B) mediante la emisión de licitaciones de concurso mercantil de carácter público o mediante concesiones de

bienes o recursos públicos para su desarrollo y explotación por empresas privadas. Finalmente, se encuentran los contratos de pago por prestación de servicios, los cuales, son financiados mediante la garantía de una tasa de retorno, o bien a partir de la concesión de las obras para la administración por la empresa privada que construyó, cuyo período de concesión se establece a fin de cubrir el monto total de la inversión.

Mecanismos de Toma de decisiones. Está referido a los espacios a partir de los cuales se tomaron las decisiones que facilitaron la gestión de las obras promovidas por la coalición promotora, como lo son los consejos consultivos, a partir del diálogo con diversos sectores de la sociedad en foros de consulta, de carácter abiertos o bien a partir de asambleas.

Mecanismos legislativos. La coalición promotora puede motivar la participación de órganos legislativos a fin de que éste último haga pública su postura, para ello personas legisladoras pueden conformar comisiones especiales que aborden el tema promovido por la coalición. También se recurre a la conformación de grupos técnicos de trabajo para recopilar información y opiniones de especialistas.

Instrumentos de planeación. Los instrumentos de planeación y gestión del desarrollo urbano más utilizados por las coaliciones promotoras de grande proyectos urbanos, los cuales están enunciados y reglamentados en su funcionamiento por la ley de desarrollo urbano del Distrito Federal, sobresalen; 1) el programa de desarrollo urbano delegacional, 2) el programa parcial de desarrollo urbano diseñado para zonas particulares al interior de las demarcaciones territoriales, 3) los sistemas de actuación por cooperación, 4) los sistemas de transferencia de potencialidades y 5) los polígonos de actuación (ver capítulo II, apartado 2.6. de la presente investigación).

Procesos Judiciales. Agotados los mecanismos y procesos de gestión de los grandes proyectos urbanos (anteriormente descritos), por parte de las coaliciones promotoras; con una creciente y organizada oposición vecinal y ciudadana que recurre a las instancias legales para frenar las obras de construcción; las coaliciones

promotoras recurren ante tribunales para amparar y blindar sus construcciones. También recurre para demandar a las autoridades de las delegaciones, ante su negativa a autorizar el inicio de obras (en algunos casos), amparados en la desactualización de los programas de desarrollo urbano. Con ello se da paso a la judicialización de la planeación y gestión del desarrollo urbano, la cual termina por resolverse en tribunales administrativos y/o mercantiles.

Tabla 3. Componentes del modelo analítico.

| Conceptos Clave | Dimensiones | | componentes | | |
|-----------------|---------------------------|-------------------------|---|---|--|
| Los Actores | Sistema de Intereses | | Sin relación | | |
| | | | Congruentes | | |
| | | | Divergentes | | |
| | Mecanismos de Vinculación | | Simbiótica | | |
| | | | Competitiva | | |
| | Mecanismos Operativos | | Legislación | | |
| | | | Programas y/o presupuestos | | |
| | | | Opinión Pública | | |
| | | | "Acompañamiento" a personas funcionarias públicas | | |
| | | | "Policy Brokers" o Intermediarios | | |
| La Gestión | Procesos o Mecanismos | Cooperación | Financieros | Asociaciones Público-Privadas (APP) | |
| | | | | Licitaciones/Concesiones | |
| | | | | Pago por Prestación de Servicios (PPS) | |
| | | Negociación | | Consejos | |
| | | | | Asambleas | |
| | | | | Foros de Consulta | |
| | | Conflicto | Toma de Decisiones | Comisiones | |
| | | | | Grupos técnicos de trabajo | |
| | | Legislación | | Programa Delegacional de Desarrollo Urbano | |
| | | | | Programa Parcial de Desarrollo Urbano | |
| | | | | Sistema de Actuación por Cooperación | |
| | | | | Sistema de Transferencia de Potencialidades | |
| | | | | Polígonos de Actuación | |
| | | Judiciales | | Recurrencia a tribunales de judicial | |
| | | Participación Ciudadana | | Asociativa | |
| | | | | Nula | |
| | | | | Oposición | |

Fuente: Elaboración propia, adaptando el Enfoque de Coaliciones Promotoras propuesto por Sabatier y Jenkins-Smith para en análisis de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos.

Participación Ciudadana. Finalmente, para la realización de la presente investigación, centrada en analizar cómo las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos inciden y capturan los procesos de toma de decisiones, en materia de políticas públicas urbanas implementadas en la ciudad central de la Ciudad de México, es importante también analizar la participación que tiene la ciudadanía y vecinos de dichos proyectos a través de organizaciones de la sociedad civil. Organizaciones vecinales y de colonos, oh bien desde los espacios institucionales existentes como lo son los Consejos Ciudadanos, los Comités Vecinales y los Consejos de los Pueblos Originarios (ver tabla 3).

Por ello, para la presente investigación, la participación ciudadana se expresa bajo tres modalidades:

1. Asociativa. Es aquellas en donde los grupos de personas vecinas del gran proyecto urbano colaboran a favor del desarrollo de las obras. Por lo cual, no existe ninguna oposición a los mismos.
2. Nula. Pese a los recursos utilizados por los grupos de personas vecinas y ciudadanía en su conjunto, la coalición promotora logra concluir las obras de construcción.
3. Oposición. Cuando desde la organización territorial e identitaria grupos de personas vecinas, organizaciones de la sociedad civil, movimientos urbanos y sociales, entre otras logran, cuando menos, ajustes y modificaciones al proyecto original. Cuando su incidencia es mayor puede lograr la cancelación del gran proyecto urbano promovido por la coalición promotora.

A partir del estudio de los diferentes actores, sean individuales o colectivos, gubernamentales, privados o sociales, cuyo eje de análisis se centra la forma en que se organizan e inciden en el diseño o implementación de las políticas públicas. De manera particular en materia de políticas públicas urbanas mediante la figura de grandes proyectos urbanos como nuevas formas de intervenir la ciudad central de las ciudades se concluye que:

- I. La identificación en el campo de estudio de las políticas el papel determinante que tienen los actores, sus ideas, valores e intereses en la definición de las políticas públicas.
- II. El enfoque de coaliciones promotoras, se presenta como una herramienta analítica para el estudio de las políticas públicas a partir del análisis de los actores que se organizan desde los sistemas de creencias y los sistemas de intereses que tienen en común.
- III. La importancia de analizar qué valores, ideas e intereses motivan a los actores a conformar coaliciones promotoras, siendo mecanismos de incidencia en la hechura de políticas públicas.
- IV. Aunque el enfoque de coaliciones promotoras ha recibido varias críticas, es una de las herramientas analíticas más sobresalientes, en el campo de estudio de las políticas públicas, cuya atención se concentran en los componentes políticos y los intereses, los cuales tienen mayor peso que la racionalidad técnica-instrumental, como sucede en las políticas públicas urbanas.
- V. Si bien el enfoque de coaliciones promotoras se ha utilizado para el estudio de políticas públicas a nivel de los Estados nacionales, también es importante destacar su utilidad para el análisis de políticas públicas implementadas por los gobiernos subnacionales, sean estatales o locales.
- VI. Para el análisis de las políticas públicas urbanas, implementadas durante los últimos 18 años en la Ciudad de México, el enfoque de coaliciones promotoras permite identificar y analizar la forma en que los actores económicos (empresas constructoras, empresas inmobiliarias, fondos de inversión y fondos de capitalidad), construyen redes de complicidades con personas funcionarias públicas tomadoras de decisiones, en las distintas agencias e instituciones gubernamentales, a partir de los sistemas de los intereses y sistemas de creencias en común.
- VII. En el caso de la Ciudad de México, los grupos y organizaciones de personas vecinas, organizaciones ciudadanas y movimientos urbanos y sociales; no constituyen una coalición promotora, dado que, se organizan y movilizan sus

recursos de forma tradicional, en oposición a los grandes proyectos urbanos. Razón por la cual, incumplen varios de los atributos necesarios para ser denominados como coaliciones promotoras.

- VIII. En materia de políticas públicas urbanas, el sistema de creencias se operacionaliza a partir del modelo de ciudad que se construye, el cual responde a ideas y valores respecto a la forma de hacer ciudad y las funciones que desempeñan las agencias e instituciones gubernamentales en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano.
- IX. Los grandes proyectos urbanos son una forma renovada de intervenir zonas degradadas de la centralidad, dotando de nuevas funciones y atributos de acuerdo a los flujos globales del comercio, la información y el capital financiero.
- X. Hay una diferencia entre grandes proyectos urbanos y megaproyectos, la cual en ocasiones se difumina en el debate teórico. Ambos conceptos aparecieron en la década de 1980, para explicar las transformaciones físicas que vivieron las ciudades estadounidenses, particularmente después de experimentar procesos de desindustrialización.
- XI. Los megaproyectos están relacionados con la construcción, ampliación o remodelación de infraestructura y equipamientos urbanos de grandes dimensiones (puertos, aeropuertos, terminales ferroviarias, centros de transferencia multimodal de pasajeros [CETRAM]).
- XII. En cambio, los grandes proyectos urbanos, generalmente, son desarrollos de uso mixto que, durante la segunda mitad del siglo XX acompañaron el desarrollo de infraestructuras y equipamientos urbanos.
- XIII. En el siglo XXI, los grandes proyectos urbanos se constituyen en formas de intervención urbana, para la regeneración de zonas degradadas social y físicamente, como consecuencia del cambio o abandono de las actividades productivas industriales.
- XIV. Hasta el momento, existe un consenso sobre las causas, las formas y los impactos negativos económicos, sociales y ambientales que tienen los grandes proyectos urbanos en las ciudades donde se desarrollan. En sentido

contrario, no existe ese consenso para enlistar los beneficios que los grandes proyectos urbanos pueden proporcionar a las ciudades, al menos no bajo los actuales esquemas financieros y de gestión con que se realizan.

- XV. La administración pública de la Ciudad de México, se ve influenciada por al menos tres enfoques teóricos en su forma de organización; imperando, en materia de políticas públicas urbanas, un enfoque gerencial, dado que cada persona funcionaria pública, agencia o institución gubernamental se desempeña como gerente responsable de un gran proyecto urbano y de otras obras que se desarrollan en la ciudad.
- XVI. En materia de políticas públicas urbanas, existe una preponderancia de un enfoque gerencial en la forma de organizar y administrar el aparato gubernamental, ha favorecido el establecimiento de criterios e instrumentos financieros, los cuales orientan la planeación y gestión del desarrollo urbano.
- XVII. Con base en el enfoque de coaliciones promotoras, en el caso de los actores que inciden en el diseño e implementación de las políticas públicas urbanas de la ciudad central en la Ciudad de México, cumplen con cinco de las seis cualidades necesarias para denominarlas como coaliciones promotoras.

Capítulo II

Análisis del Marco regulatorio, institucional y programático para el desarrollo urbano en la Ciudad de México

Los conflictos urbanos se derivan de la apropiación desigual del patrimonio urbano y del espacio público con distintos propósitos: negocios privados (inmobiliarios, comerciales, de servicios, etcétera), el comercio ambulante, etcétera (Delgadillo, 2014; PAOT, 2013 y 2014) y, para el ejercicio de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

El presente capítulo tiene por objetivo examinar el marco regulatorio, institucional y programático en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano e identificar los vacíos legales a partir de los cuales se desarrollan los grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México, negociados y pactados en los diversos espacios de toma de decisiones los cuales se presentan de manera fragmentada. Asimismo, el capítulo se orienta por las preguntas de investigación: ¿El marco regulatorio, institucional y programático de la Ciudad de México contempla una efectiva regulación de los grandes proyectos urbanos? y ¿Qué relación guarda la existencia de vacíos legales y los mecanismos de complicidades de las coaliciones promotora con agencias gubernamentales de la Ciudad de México?

Cabe resaltar que México y, de manera muy particular la Ciudad de México, han vivido una serie de modificaciones y/o adecuaciones al marco legal e institucional, de entre los que destacan la actualización de varias leyes reglamentarias, orientadas a la transformación de la realidad social y la manera en que se planifica y gestionan los procesos urbanos y la ciudad misma.

A nivel nacional, la planeación y gestión del desarrollo urbano quedó someramente señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917. Sin embargo, es importante evidenciar que la CPEUM reconoce el derecho a la vivienda de las familias más no de las personas; además de basarse en un modelo de familia tradicional, alejado de las nuevas dinámicas familiares de la sociedad mexicana.¹⁷

¹⁷La observación es pertinente dadas las adecuaciones realizadas al marco legal a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, a instituir el principio de pro-persona y el reconocimiento de todos los instrumentos internacional de protección y garantía de los derechos humanos de todas las personas.

Asimismo, es relevante señalar que la falta de atención por parte del congreso constituyente se entiende dadas las condiciones de México en ese momento: Un país que emergía de un largo conflicto armado que destruyó el complejo productivo de un país mayoritariamente rural, con unas cuantas localidades y pequeñas ciudades.

Dicho contexto cambió dada la expansión industrial, el crecimiento acelerado y desmedido de las ciudades, principalmente de la Ciudad de México, y llevó al país a emitir la primer Ley Federal de Asentamientos Humanos en 1976. Dicha ley tuvo una serie de desaciertos en su implementación que la hicieron inoperante. Tuvieron que pasar 40 años¹⁸ desde aquella ley para reformarla y actualizarla de acuerdo con las necesidades y retos que el país enfrenta en la actualidad y enfrentará en las próximas décadas.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), siendo una ley general de observancia nacional por los tres órdenes de gobierno la cual establece una serie de lineamientos y criterios para la hechura de políticas públicas en el ámbito de los asentamientos humanos, ordenamiento territorial y del desarrollo urbano. Entre los principios centrales que rigen a la presente ley está el reconocimiento y orientación de acciones específicas para garantizar del derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda.

Asimismo, se aborda la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual es un hito legal e histórico para la ciudad capital, dicho instrumento legal posee un principio determinante, ser un marco legal garantista de derechos humanos de todas las personas, por lo cual, a partir de su entrada en vigor en septiembre de 2018 reorientará el presupuesto y el marco institucional para garantizar la progresividad de los derechos humanos que se enuncian en la robusta carta de derechos al inicio de la misma.

¹⁸La mayoría de los expertos no considera de relevancia los cambios establecidos en la reforma realizada a la ley y publicada el 21 de julio de 1993.

Las subsecuentes leyes que se analizan son marcos regulatorios de aplicabilidad únicamente para la Ciudad de México en su conjunto y para sus demarcaciones territoriales en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano, en las cuales se estipulan una serie de lineamientos y principios que deben guiar la formulación de políticas públicas en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano, las funciones y facultades de las diversas agencias gubernamentales en la materia.

Además, es relevante identificar la red de agencias gubernamentales, reconocidas por las diversas leyes reglamentarias, como autoridades en materia de políticas públicas urbanas, la observancia y vigilancia de dicho corpus legal, así como de la ejecución de los instrumentos de planeación y gestión del desarrollo urbano. La mirada para analizar las leyes reglamentarias y las distintas instituciones gubernamentales en materia de desarrollo urbano es para verificar su incidencia en la regulación de los Grandes Proyectos Urbanos de la Ciudad de México, los cuales iniciaron en la década del 2000 a la par que se dio la creación de varias leyes reglamentarias.

2.1. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano¹⁹

Dada su observancia en todo el territorio nacional, lo cual incluye a la Ciudad de México bajo tres circunstancias, la primera al ser una entidad federativa más, la segunda al ser parte de la Zona Metropolitana del Valle de México y la tercera, dado el reconocimiento que la propia ley realiza de dicho fenómeno, por ser parte de la denominada megalópolis de la región centro del país.

Su relevancia deviene de contemplar tanto el desarrollo urbano, el desarrollo metropolitano y el desarrollo regional, siendo los tres niveles en donde participa la Ciudad de México, siendo la ciudad central: el corazón financiero, comercial, cultural y simbólico de la misma, pero también de la zona metropolitana y de acuerdo con

¹⁹Última versión publicada en el Diario Oficial de la Federación; 26 de noviembre de 2016.

la definición dada de megalópolis la Ciudad de México forma parte de la Megalópolis de la Región Centro del país.

Asimismo, en su artículo 4° la LGAHOTDU establece para la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, ordenación territorial y desarrollo urbano, diez principios de política pública que son: 1) Derecho a la Ciudad; 2) Equidad e Inclusión; 3) Derecho a la propiedad urbana; 4) Coherencia y racionalidad; 5) Participación democrática y transparencia; 6) Productividad y eficiencia; 7) Protección y progresividad del Espacio Público; 8) Resiliencia; 9) Sustentabilidad ambiental y; 10) Accesibilidad universal y movilidad.

Como puede observarse, en ningún momento se reconoce a los grandes proyectos urbanos como formas de actuación en el desarrollo urbano; inclusive, los 10 principios de política pública urbana que señala la presente ley se incumplen, si no todos, si la mayoría de estos por parte de las empresas que desarrollan los Grandes Proyectos Urbanos en la zona central de la Ciudad de México en estos momentos.

2.2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal²⁰

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) se estableció en 1994 como resultado de la reforma político-electoral de 1991-1992, siendo el principal mecanismo normativo para la Ciudad de México. Dicho estatuto determinó las bases para la organización de la administración pública local y la división de poderes del gobierno local, así como sus atribuciones y ámbitos de competencia.

En consecuencia, la administración pública de la Ciudad de México se denominó en “(...) centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.” (Artículo 87,

²⁰Última versión publicada en el Diario Oficial de la Federación; 27 de junio de 2014.

EGDF). Asimismo, la Administración Pública cuenta con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales los cuales tienen a su cargo las atribuciones que las diversas leyes reglamentarias les confieren.

De igual forma, para una eficaz y eficiente atención de los asuntos de competencia de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal el cual “podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien, a la dependencia que éste determine. Los titulares de estos órganos serán nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno.” (Artículo 91, EGDF).

Es importante resaltar que la promulgación de la primera Constitución Política de la Ciudad de México no significó la derogación del Estatuto de Gobierno de la ciudad, sino que queda supeditado a lo establecido por la constitución.

2.2.1. Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).²¹

La Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (LOALDF) establece que la Asamblea Legislativa es la autoridad local y órgano legislativo del Distrito Federal de acuerdo con lo establecido en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En el cumplimiento de sus atribuciones la ALDF, para el desarrollo de la Ciudad de México y de sus instituciones debe velar por los intereses sociales en las materias que son de su competencia, en salvaguardar del estado de derecho y la sana convivencia entre los órganos del gobierno local y los poderes de la Federación. “(...) Asimismo, actuará conforme al principio de transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas de acuerdo con lo establecido en los ordenamientos de la materia.” (Artículo 1º, LOALDF).

²¹Última versión de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 1º de junio de 2017.

Para la realización de sus funciones la ALDF se organizará en comisiones de trabajo, las cuales “son órganos internos de organización para el mejor y más expedito desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea.” (Artículo 59, LOALDF). Su composición será de acuerdo con lo estipulado por la Comisión de Gobierno, sin exceder de nueve el número de legisladores que las integran.

La Asamblea Legislativa también cuenta para su funcionamiento administrativo con una serie de comités, los cuales son órganos auxiliares de las labores administrativas de la propia asamblea. Cada Comité para su estructura posee una presidencia y secretaría técnica, supeditada a la presidencia, a la cual le corresponde apoyar los trabajos del Comité. Los Comités existentes son:

“I. Administración;
II. Asuntos Editoriales;
III. Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas;
IV. De la Biblioteca “Francisco Zarco”;
V. Asuntos Internacionales;
VI. Capacitación;
VII. Para la Promoción y Seguimiento de la Cultura de la Legalidad;
VIII. De Estudios y Estadísticas sobre la Ciudad de México, y
IX. Asuntos Interinstitucionales.
X. Comité del Canal de Televisión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.” (Artículo 79 de la LOALDF).

Es relevante señalar que, pese a la relevancia y complejidad de agenda de planeación y gestión del desarrollo urbano, la Asamblea Legislativa no cuenta con un comité especializado en asuntos demográficos, urbanos y de vivienda para la realización de sus funciones.

2.2.2. Demarcaciones Territoriales: De las Delegaciones a las Alcaldías

Un aspecto importante que estableció el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) fue la división administrativa y territorial de la Ciudad de México, orientada por los procesos de democratización de la ciudad y de la descentralización administrativa en el territorio, para lo cual “La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación

territorial. Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones.” (Artículo 104, EGDF).

También es relevante señalar que el EGDF reconocía la existencia de mecanismos para establecer, modificar o reordenar la división territorial de la Ciudad de México a través de un comité de trabajo “(...) integrado por servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal y por una comisión de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, electos por su Pleno, en el número que determine la ley.” (Artículo 109, EGDF)²².

La consideración de estos elementos permite identificar una dimensión social, cultural, una dimensión territorial y espacial al contemplar colonias, barrios pueblos o unidades habitacionales, una dimensión sobre recursos como lo son la infraestructura y los equipamientos urbanos y, los recursos financieros. Del mismo modo, el EGDF establece que las acciones encaminadas a generar variaciones en el territorio deben tener como fin último:

- I. Un mejor equilibrio en el desarrollo de la Ciudad;
- II. Un mejoramiento de la función de gobierno y prestación de servicios públicos;
- III. Mayor oportunidad y cobertura de los actos de autoridad;
- IV. Incremento de la eficacia gubernativa;
- V. Mayor participación social;
- VI. Otros resultados previsibles en beneficio de la población; y
- VII. Contribuir a la estabilidad financiera de la entidad.” (Artículo 111, EGDF).

Con el establecimiento de tales fines para generar variaciones en el territorio, se buscó blindar, en cierto modo, el uso con fines políticos o electorales la división o creación de nuevas demarcaciones territoriales.

Asimismo, es importante reconocer que la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) recupera los criterios que se deben considerar para la creación de

²² Par realizar cambios en la división territorial, deben incluirse los siguientes elementos: “I. Población; II. Configuración geográfica; III. Identidad cultural de los habitantes; IV. Factores históricos; V. Condiciones socioeconómicas; VI. Infraestructura y equipamiento urbano; VII. Número y extensión de colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales de las Delegaciones; VIII. Directrices de conformación o reclasificación de asentamientos humanos con categoría de colonias; IX. Previsión de los redimensionamientos estructurales y funcionales delegacionales; y X. Presupuesto de egresos y previsiones de ingresos de la entidad.” (Artículo 110, EGDF).

nuevas Alcaldías²³, que es la denominación que establece para las demarcaciones territoriales anteriormente conocidas como delegaciones, establecidos por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) así como los fines que busca la promoción de cambios en la división territorial de la Ciudad de México. Una diferencia notable es la definición que se hace de las demarcaciones entre uno y otro instrumento normativo. Así para la CPCM:

“Las demarcaciones territoriales son la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de la Ciudad de México. Serán autónomas en su gobierno interior, el cual estará a cargo de un órgano político administrativo denominado Alcaldía. Las demarcaciones se conforman por habitantes, territorio y autoridades políticas democráticamente electas. Son el orden de gobierno más próximo a la población de la Ciudad y sus instituciones se fundamentan en un régimen democrático, representativo, de participación ciudadana, así como en los preceptos del buen gobierno.” (Artículo 52 párrafos 1 y 2, CPMCM).

Dicho cambio inaugura una nueva etapa en la vida democrática de la ciudad, las relaciones entre los diversos órdenes de gobierno de la ciudad así como de sus instituciones, transitando de una administración centralizada hacia la construcción de redes de organizaciones gubernamentales alrededor de agendas temáticas de la ciudad y permitirá cambiar las relaciones existentes entre gobernantes y gobernados con lo cual es factible establecer en el gobierno de la Ciudad de México y de las Alcaldías un gobierno regido por los principios rectores de subsidiaridad y de proximidad.²⁴ Un aspecto novedoso de la CPCM para modificar la denominación, número o límites de las demarcaciones es la presentación de la solicitud ante el Congreso de la Ciudad por:

- I. La persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México;
- II. De un tercio de las y los diputados que integran el Congreso de la Ciudad de México;
- III. De la Alcaldía o Alcaldías, cuyas demarcaciones territoriales resulten sujetas a análisis para su modificación; o
- IV. Una iniciativa ciudadana.” (Artículo 52, párrafo 6, CPCM)

²³La Constitución Política de la Ciudad de México establece en el artículo 52, párrafo 4 que la Ciudad de México está integrada por las siguientes demarcaciones territoriales: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

²⁴El artículo 53, párrafo 13 de la Constitución Política de la Ciudad de México establece Las Alcaldías y el Gobierno de la Ciudad establecerán, conforme a los principios de subsidiariedad y proximidad, convenios de coordinación, desconcentración y descentralización administrativas necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones.

En cuanto a la integración, organización y facultades de las Alcaldías la CPCM estable que son los órganos políticos y administrativos, conformados por un alcalde o alcaldesa y un consejo, electos a través del universal, para lo cual “Estarán dotadas de personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto, exceptuando las relaciones laborales de las personas trabajadoras al servicio de las Alcaldías y la Ciudad.” (Artículo 53, Párrafo 1 Inciso A, CPCM).

Finalmente, la Constitución de la ciudad establece y promueve nuevos mecanismos de cooperación y coordinación intergubernamental entre las demarcaciones constituidas en Alcaldías las cuales “podrán asociarse entre sí y con municipios vecinos de otras entidades federativas para el mejor cumplimiento de sus funciones. La asociación deberá plasmarse en convenios donde se establecerán las obligaciones y recursos humanos, materiales y financieros que corresponderá a cada una de ellas, así como las metas y objetivos precisos que se deberán cumplir en los términos y casos que establezca la ley.” (Artículo 54, Párrafo 14, CPCM).

La promoción de los procesos asociativos antes mencionados permitirá que los diversos gobiernos locales que forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México tengan una mayor interacción enfocada a satisfacer de mejor manera la demanda de bienes y servicios urbanos públicos y enfrentar retos de la agenda urbana que son de carácter metropolitano y cuyos costos los pagan los gobiernos locales en detrimento de la calidad de vida de las personas.

En el contexto de los Grandes Proyectos Urbanos puede permitir que una o más Alcaldías que deben de enfrentar los impactos que la nueva obra genera, establezcan una estrategia conjunta como mecanismo de contrapeso para que los grupos inmobiliarios y empresas constructores realicen las obras de mitigación.

En el caso contrario una coalición promotora que contemple entre sus integrantes a una Alcaldía puede buscar utilizar dicho mecanismo de cooperación para hacer un mayor contrapeso a la oposición vecinal, al sumar el apoyo bajo ciertos mecanismos y convenios de colaboración con uno o más Alcaldías.

Finalmente, y no por ello menos importante, es el tema de los recursos públicos de las Alcaldías los cuales podrán ejercer con “autonomía presupuestal, programática y administrativa los recursos que se le asignen, ajustándose a la ley en la materia, así como lo establecido en esta Constitución, incluyendo los productos financieros generados en el ejercicio.” (Artículo 55, CPCM).

Lo anterior, expresa los esfuerzos del constituyente por descentralizar no sólo funciones y facultades a las Alcaldías, sino que, además dotarlas de recursos fiscales que garanticen su funcionamiento y el cumplimiento de sus obligaciones. Es importante establecer que los presupuestos de las Alcaldías estarán conformados por los siguientes rubros:

- I. Las participaciones, fondos federales y demás ingresos provenientes de la federación a que se tengan derecho, mismos que serán transferidos conforme a las leyes en la materia;
- II. Los ingresos generados por el pago de los actos que realicen las Alcaldías en el ejercicio de sus atribuciones;
- III. Los recursos aprobados por el Congreso de la Ciudad de México; y
- IV. Los recursos de aplicación automática generados por las mismas, que corresponderán a todas las instalaciones asignadas a la Alcaldía propiedad del Gobierno de la Ciudad de México, ubicadas dentro de la demarcación territorial de la Alcaldía correspondiente.” (Artículo 55, párrafo 2, CPCM)

De esta manera, con los rubros antes mencionados se concreta la reforma administrativa, la cual quedó pendiente desde 1997, puesto que se inicia una distribución de los recursos fiscales provenientes de la Federación hacia las Alcaldías descentralizando con ello la toma de decisiones desde la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

Asimismo, se estableció que “las Alcaldías no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.” (Artículo 55, Párrafo 3 de la CPCM), lo cual es un mecanismo anticipatorio que busca prevenir, por un lado, el uso irresponsable de los recursos públicos y la posibilidad de endeudamiento de las Alcaldías en detrimento de la hacienda pública de la Ciudad de México y de sus habitantes.

2.3. Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM)²⁵

La primera Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), es sin duda la culminación de un largo proceso político y social democratizador por recuperar la soberanía política, la soberanía y autonomía en la toma de decisiones y los derechos políticos de la ciudadanía por incidir en lo concerniente a la vida de la Ciudad de México; dado que esa posibilidad de incidir en los asuntos de la ciudad quedó coartada con la reforma centralizadora al artículo 73° constitucional en 1928; y que tal y como lo refleja la tabla 5, ha sido un largo camino hacia la democratización de la Ciudad de México.

Tabla 5. Evolución histórica del marco normativo del Distrito Federal.

| Año | Suceso |
|------------------|--|
| 1928 | Se reforma el artículo 73° fracción, por el cual se derogó el régimen municipal del D.F. asimismo se centralizó la administración en el presidente. |
| 1933 | Se promulga la Ley de Planificación y Zonificación del D.F. |
| 1938 | Se promulga el Reglamento de Zonificación de las arterias principales de la Ciudad de México |
| 1941 | La nueva Ley Orgánica del D.F. establece una división administrativa delegación distinta a la actual: Ciudad de México, (Las actuales delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza), Villa Gustavo A. Madero. Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac. |
| 1942 | Se prohíbe el establecimiento de la industria farmacéutica en el D.F. |
| 1944 | Se modifica la Ley Orgánica del D.F., agregando un capítulo sobre servicios públicos y se instituye la Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad. |
| 1948 | Se prohíbe la construcción de nuevos fraccionamientos dentro del D.F., a la par se busca atender los problemas viales, de estacionamiento, entorno urbano, plazas y jardines. |
| 1953-1966 | Durante este periodo se da un intenso crecimiento urbano, sin embargo, se carece de un plan de desarrollo urbano, en su lugar se cuenta con una serie de acciones sectoriales, de mejoramiento urbano de algunas zonas, y se continua con la prohibición de construcción de nuevos fraccionamientos. |
| 1976 | Surge el 1° Plan de Ordenamiento Urbano, en 50 años de expansión urbano no lo hubo, hay nuevos desafíos, el crecimiento urbano ya rebasa a la estructura gubernamental. |

²⁵Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; 05 de febrero de 2017.

| | |
|------------------|--|
| | A la par se crea el Primer Plan Director del Distrito Federal y a su vez se da el decreto de la Zona Conurbada del Centro del País, pasos importantes en la delimitación de la Ciudad de México. |
| 1985-1988 | El Programa Director de Desarrollo Urbano de este período refleja los estragos de los sismos de 1985 orientado a dar atención a zonas centrales y reestructuraciones, busca la redensificación de algunas zonas, a su vez intenta controlar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), en lo cual fracasa. En 1986 se establece a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. A su vez el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. de esa época, delimita el 16 de julio de 1987 las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC'S). |
| 1994-1995 | Se reforma el estatuto de gobierno del D.F. para establecer el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), se cambia la figura de regente de la ciudad por un Jefe de Gobierno del D.F. y jefes delegacionales. |
| 1998 | Se promulga Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. |
| 2015-2016 | Reforma político-electoral, se reforma el artículo 44° de la CPEUM el D.F. pasa a denominarse Ciudad de México y se manda la redacción de su constitución. |

Fuente: Elaboración propia.

La promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México el 05 de febrero de 2017, culmina el proceso iniciado en la reforma política de 1995-1996 para poder elegir al Jefe de gobierno en 1997 y los jefes delegacionales a partir de laño 2000; asimismo plasma lo establecido por la reforma político-electoral de 2015-2016, y su publicación el 29 de enero d 2016, en la cual se reformó artículo 44° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Distrito Federal para ser Ciudad de México.

En materia de planeación del desarrollo urbano, la CPCM estable una serie de instrumentos para su realización, como lo es el sistema de planeación y evaluación con el cual se "(...) garantiza el derecho a la ciudad a través de instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana para hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad" (Artículo. 15 CPCM).

Asimismo, es relevante visibilizar que la gestión del agua está intrínsecamente vinculada a los Grandes Proyectos Urbanos, los cuales generan una mayor presión sobre el suministro de agua potable; al edificarse sobre predios que anteriormente

tenían una baja demanda de agua, la edificación de un mayor número de niveles, el establecimiento de intensas actividades comerciales y de nuevas viviendas generan una confrontación con los vecinos del gran proyecto urbano al percibir afectaciones en el suministro de agua.

En lo concerniente al desarrollo de obras y proyectos urbanos, sean públicos o privados se privilegia el interés público, siendo las autoridades competentes de la Ciudad de México “(...) establecerán en sus programas y políticas, mecanismos para mitigar sus impactos, así como para minimizar las afectaciones sociales y económicas sobre residentes y actividades, y a las urbanas, ambientales, a la movilidad, patrimonio natural y cultural y los bienes comunes y públicos.” (Artículo 16° Inciso C, Párrafo 4, CPCM).

2.4. Grandes Proyectos Urbanos: suelo urbano, vivienda y salvaguarda del patrimonio urbano

A partir de las consideraciones que realiza la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) respecto a tres dimensiones esenciales para el desarrollo urbano como son: la regulación del uso del suelo; la vivienda y el espacio público es de resaltar que en todo el texto constitucional no se reconoce la existencia de los Grandes Proyectos Urbanos o de Megaproyectos en materia de infraestructura, como mecanismos de intervención de la Ciudad de México a gran escala, cuyas repercusiones son de carácter urbano y; en ocasiones, metropolitano.

A su vez, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF),²⁶ reconoce como autoridades centrales en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano en la Ciudad de México a: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (JGDF), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), las Delegaciones Políticas en que se divide

²⁶Última versión de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; 23 de marzo de 2017.

la Ciudad de México; y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. (Cfr. Artículo 4, LDUDF).

De igual forma, de acuerdo con los artículos 5,6,7 y 8 de la presente ley reglamentaria SEDUVI es quien mayores funciones en materia de desarrollo urbano concentra, un total de 37 atribuciones, con lo cual tiene un papel preponderante al momento de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano, en el establecimiento de estrategias para la regulación del suelo urbano, su lotificación y comercialización en el mercado inmobiliario.

Por lo anterior, hay una centralización operativa tácita en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano que recae en SEDUVI, por encima de las demarcaciones territoriales las cuales quedan supeditadas a los lineamientos y voluntad política de la secretaría.

En materia del derecho a la vivienda, SEDUVI es la institución encargada de diseñar, proponer, realizar la coordinación, el análisis, la ejecución de la política de vivienda junto con el Instituto de Vivienda (INVI) es el “(...) principal instrumento del gobierno de la Ciudad de México para la protección y realización del derecho a la vivienda de la población que por su condición socioeconómica o por otras condiciones de vulnerabilidad, requieren de la acción del Estado para garantizarlo, (...)” (Artículo 13°, LVCM).

En primera instancia, se podría inferir que ello genera una serie de tensiones dada la duplicidad de funciones o bien por el enunciamiento de competencias concurrentes que comparten SEDUVI y el INVI. Sin embargo, ello no sucede, dado que la LVCM establece actuaciones muy diferenciadas entre una y otra institución.

Así, SEDUVI es institución rectora en materia de planeación y establecimiento de políticas públicas de desarrollo urbano y del suelo, para lo cual está encargada de realizar el Programa Sectorial de Vivienda de la Ciudad de México²⁷ y del

²⁷De acuerdo al artículo 28 de la LVCM el Programa Sectorial de Vivienda de la Ciudad de México debe contener al menos los siguientes rubros: **I**) Diagnóstico de la situación habitacional, así como los escenarios de

establecimiento de los criterios normativos para dotar de suelo urbano, infraestructura, servicios y equipamientos a los Programas de Desarrollo Urbano (PDU) tanto de la ciudad como de las Alcaldías y de manera específica vigila los programas de construcción de vivienda para venta promovido por el sector privado para las clases media y alta de la sociedad.

En tanto que el INVI se encarga de elaborar el programa de vivienda de interés social y popular, de organizar el padrón de organizaciones sociales de vivienda. Asimismo, es la institución encargada de diseñar, implementar y realizar las acciones gubernamentales que permiten satisfacer las necesidades de vivienda de interés social, popular y de la producción social del hábitat. En suma, se encarga de atender las demandas del sector social compuesto por las personas de menores ingresos, los marginados y excluidos del mercado de la vivienda dados los elevados costos.

Puesto en estos términos, el marco normativo e institucional y programático, aparentemente orientado por criterios de justicia social y de redistribución de bienes y servicios urbanos comunes, termina por replicar y preservar la continuidad de las desigualdades socioterritoriales dado el diferenciado actuar de SEDUVI y del INVI en materia de política de vivienda y más cuando se trata de las clases populares de la ciudad.

corto, mediano y largo plazo; **II**) Las metas y objetivos específicos en función de las prioridades establecidas en los principios y lineamientos de la política de vivienda y en el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México; **III**) Congruencia con la programación de desarrollo económico, social y urbano sustentable de la Ciudad de México; **IV**) Estrategia general de mediano y largo plazo; **V**) Estrategia e instrumentos financieros, jurídicos y administrativos, especialmente los dirigidos a la producción social de vivienda y del hábitat, la atención a la vivienda en condiciones de emergencia y en situación de riesgo, además de la de vivienda popular y de interés social y aquellos que promuevan el establecimiento de vivienda ecológica; **VI**) Estrategia para propiciar la participación de la población, de los productores sociales y privados; **VII**) Estrategia para la implementación del Desarrollo Orientado al Transporte en coordinación con la Secretaría y la Secretaría de Movilidad; **VIII**) Metas de corto, mediano y largo plazo compatibles con el ejercicio del derecho a la vivienda y con los intereses del sector público, social y privado; **IX**) Programación anual; **X**) Mecanismos de coordinación con el Gobierno Federal y con los gobiernos de las entidades colindantes; **XI**) Lineamientos de concertación con los productores sociales y privados; y **XII**) Lineamientos para que los desarrollos de vivienda garanticen el cumplimiento de las disposiciones aplicables en materia de medio ambiente y se edifiquen con elementos de enotécnicas y sustentabilidad, que permitan el uso eficiente de los recursos naturales.

En consecuencia, los Grandes Proyectos Urbanos avalados e impulsados por SEDUVI como la forma “prioritaria” de hacer ciudad excluyen la incorporación de los sectores sociales menos favorecidos. Prueba de ello, también es la inexistencia o ausencia de promoción de parte de SEDUVI de la firma de acuerdos o convenios entre los sectores privado y social como parte de los mecanismos de armonización del GPU con la zona impactada.

Otro punto de relevancia, es lo establecido por el artículo 92 de la Ley de Vivienda de la Ciudad de México (LVCM) al instruir al gobierno de la Ciudad de México a través de la SEDUVI de una política del suelo urbano y de reservas territoriales para garantizar el desarrollo urbano y la vivienda a partir del aseguramiento de la función social tanto de la propiedad como de la ciudad.

A partir de la lectura de los seis principios rectores²⁸ que enuncia el artículo 92 de la LVCM, se evidencia que los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) violentan de manera sistemática cada uno de ellos, dado que imperan los intereses privados de unos cuantos por sobre el interés público de los bienes de la ciudad para todas las personas; se ratifica la distribución desigual de las cargas y beneficios que genera el desarrollo urbano.

Bajo la lógica imperante del actual modelo de desarrollo urbano neoliberal, se accede de manera insostenible y desigual a los recursos naturales priorizando la propiedad por encima del interés social, cultural y ambiental. En suma, los GPU reafirman el acceso desigual de las personas a los servicios, equipamientos, los espacios públicos y, en general, a los diversos satisfactores que ofrece la ciudad.

Todo ello se justifica bajo la premisa de que los GPU, a partir de acciones y estrategias de renovación urbana orientadas al reciclamiento del suelo urbano,

²⁸Los seis principios que enuncian la ley son: “I. Prevalencia del interés público frente al interés privado; II. Distribución equitativa de las cargas y beneficios que genera el desarrollo urbano; III. Acceso sustentable de los recursos naturales, priorizando el interés social, cultural y ambiental de la propiedad; IV. Acceso igualitario a toda la población a los servicios, equipamientos, espacios públicos y, en general, a los diversos satisfactores que deben ofrecer la ciudad; V. Pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados, así como su reciclamiento, para el cumplimiento de la función social de la propiedad; y VI. Rescate y revaloración del espacio público.” (Artículo 92°, LVCM).

generan un pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados o subutilizados, desocupados o que viven procesos de abandono y degradación al finalizar su vida útil, la cual está vinculada a actividades productivas específicas que han dejado de realizarse en determinadas áreas de la Ciudad de México.

Finalmente, una de las mayores transformaciones que ha vivido la Ciudad de México es un cambio desordenado y desmedido del paisaje urbano y arquitectónico de la propia, producto del gran éxito que las empresas constructoras e inmobiliarias han tenido para impulsar sus obras a lo largo y ancho de la traza urbana, transgrediendo con ello el paisaje de algunos lugares icónicos de la ciudad.

Es relevante señalar que los criterios de clasificación sobre lo que puede considerarse zona de patrimonio urbanístico y arquitectónico en la Ciudad de México establecidos en la presente ley, son fundamentales, puesto que va más allá de catalogar edificios aislados o monumentos históricos, sino que a ello se suma la delimitación de zonas específicas de la ciudad. Así, la presente ley denomina Zonas de Patrimonio Urbanístico Arquitectónico:

- I. **“Colonias:** Juárez, Santa María la Ribera, Roma, Hipódromo, Condesa, Pedregal, Las Lomas;
- II. **Centros Históricos:** Santa Fe, Cuajimalpa, Mixcoac, Tacubaya, San Bartolo Ameyalco, Santa Rosa Xochiac, Mexicaltzingo;”
- III. **Calles:** Arcos de Belén-Chapultepec, Florencia, Palmas, Vértiz, Campeche, División del Norte, Cumbres de Maltrata;
- IV. **Jardines:** Jardín Centenario;
- V. **Panteones:** Jardín, de los Remedios, de San Lorenzo Tezonco, Civil de Dolores, Francés de la Piedad, Español, San José, Xoco, el Calvario, San Isidro, Santa Lucía, Santa Apolonia, Monte Sinaí, Israelita, Pueblo de Atzacualco “Pueblo Antiguo”;
- VI. **Parques Urbanos:** Chapultepec, Alameda Central, Alameda de Santa María, Felipe Xicoténcatl, Miguel Alemán, Revolución, San Lorenzo, Tlacoquemécatl, Francisco Villa (de los Venados), San Martín (México), España, Luis G. Urbina (Hundido), Bosque de Tlalpan, Las Américas, Lira, María del Carmen Industrial, Parque Nacional del Tepeyac, Parque Nacional Cerro de la Estrella, Parque de los Cocodrilos y Parque Ramón López Velarde;
- VII. **Paseos:** Reforma, Bucareli, Horacio (Paseo de los Cedros), Tlalpan, Tacuba, Mazatlán, Durango, Insurgentes, Oaxaca, Veracruz, Ámsterdam, Miguel Ángel de Quevedo, Los Misterios, Guadalupe, Paseo del Pedregal;
- VIII. **Plazas:** Las que se declaren conforme a las disposiciones de esta ley exceptuando las de jurisdicción federal;
- IX. **Viveros:** Viveros de Coyoacán; y
- X. **Canales:** Canal Nacional, Canal de Cuemanco y Canal de Chalco.” (Artículo 9 y 12, LSPUADF).

Del presente listado de zonas patrimonio urbanístico y arquitectónico de la Ciudad de México, es trascendental mencionar que los grandes proyectos urbanos que se desarrollan violentan la presente ley. Así, es significativo advertir que, colonias tales como Juárez, Roma, Hipódromo y Condesa las cuales se encuentran, junto a otras colonias de la ciudad, sujetas a intensos procesos de construcción y especulación inmobiliaria; se suma la presión que vino a ejercer el proyecto del Corredor Cultural Chapultepec violentando la presente ley.

Asimismo, los agravios denunciados por el Pueblo Originario de Xoco a consecuencia de los daños ocasionados por las obras del gran proyecto urbano de Mitikah. Ciudad Viva en su panteón e iglesia que data del siglo XVI, el cual lleva el mismo nombre del pueblo y es considerado dentro del catálogo de zonas patrimonio urbanístico y arquitectónico de la Ciudad de México, ante lo cual Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) de la ciudad minimizó los daños ocasionados.²⁹ Del mismo modo, los grandes proyectos urbanos durante todo su proceso de construcción desacatan la idea de integración urbana como “(...) La acción de construir un inmueble, instalación, espacio abierto o elemento de equipamiento urbano atendiendo al aspecto, carácter o tipología de la zona de su ubicación;” (Artículo 3, fracción XV, LSPUADF).

En buena medida ello se debe a que los grandes proyectos urbanos no contemplan efectivas acciones de mitigación de la zona impactada por la obra, es decir; no se busca hacer vecindario a partir de un mejoramiento en la funcionalidad, dotación y/o renovación de los equipamientos urbanos³⁰ y la distribución de los beneficios que la obra puede contribuir para la mejora en las condiciones de calidad de vida de los habitantes vecinos de los grandes proyectos urbanos.

Por lo anterior, es evidente que el Consejo de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal se ha distinguido por su inacción y

²⁹Nota del periódico Excélsior el día 23 de enero de 2012 en:
<http://www.excelsior.com.mx/2012/01/23/comunidad/804550>

³⁰De acuerdo a la LSPUADF en su artículo 3° fracción X, se entiende por equipamiento urbano: El conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y realizar actividades de interés colectivo en espacios públicos.

pasividad ante la promoción de los Grandes Proyectos Urbanos como formas de intervención para la renovación de zonas degradadas en las delegaciones centrales.

El Consejo incumple con el establecimiento de los lineamientos generales en materia de políticas públicas y como órgano permanente de consulta sobre la salvaguarda del patrimonio urbanístico y arquitectónico de la Ciudad de México.

Ante las amenazas que representa la actuación de las coaliciones promotoras de Grandes Proyectos Urbanos, los cuales en sus planes maestros no contemplan estrategias y acciones específicas para el cuidado de los bienes del patrimonio urbanístico y arquitectónico durante la realización de las obras de construcción y mucho menos para la salvaguarda de estos a través de una estrategia de integración del Gran Proyecto Urbana a la zona patrimonial.

2.5. Otras instituciones del desarrollo urbano de la Ciudad de México

Como se ha descrito en los apartados anteriores, al analizar las leyes reglamentarias en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano en las cuales se reconoce un entramado institucional y programático encargado de implementar las estrategias y acciones para el desarrollo de las políticas públicas urbanas de la Ciudad de México; se enuncian y distribuyen funciones y competencias, muchas veces dichas competencias son de carácter concurrente, es decir, son compartidas por varias instituciones, dependencias u órganos del gobierno de la ciudad.

Las instituciones más visibles que son la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en términos del poder legislativo local, la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México a la cabeza del poder ejecutivo local, las delegaciones políticas, órganos político-administrativos de la ciudad y las Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA); Secretaría de Movilidad (SEMOVI), Secretaría de Obras y Servicios (SOBSE), la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal (SEFIN) y el Instituto de Vivienda (INVI), son los

relevantes y de un alto reconocimiento en la sociedad, es decir, es visible su actuación se los ubica y hay una noción (por muy mínima que sea) sobre el actuar de cada una de ellas.

Asimismo, se han sumado al presente cuerpo institucional la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) cuya vigencia en estos 15 años (2002-2017) tiene documentada³¹ la creciente conflictividad por delitos ambientales, en materia de desarrollo urbano y violaciones al bienestar y protección de los animales de la Ciudad de México.

Dada la complejidad de la agenda programática y operativa en los ámbitos correspondientes a la planeación y gestión del desarrollo urbano, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), reconoce y determina la creación de 11 organismos auxiliares altamente especializados dada su función técnica y temática sobre asuntos específicos del desarrollo urbano que van desde los límites territoriales entre las demarcaciones, o bien, sobre la Comisión de Admisión de los Directores y Responsables de Obra (CADRO). De igual forma, se analiza la creación y reglamentación de una empresa inmobiliaria pública dedica a la gestión de proyectos especiales y la atracción de inversiones para la Ciudad de México, denominada PROCDMX. A continuación, se analiza cada una de las instituciones antes mencionadas, las cuales tienen un papel central en la regulación y gestión de los grandes proyectos urbanos.

2.5.1. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT)³²

Uno de los mayores avances tanto normativo como institucional fue la creación de la Procuraduría del Ambiente y del Ordenamiento Territorial (PAOT) para la salvaguarda y protección del medio ambiente, el ordenamiento territorial, la defensa del derecho de los habitantes de la Ciudad de México para disfrutar de un ambiente

³¹Ver imágenes 1,2 y 3.

³²Última versión de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; 20 de julio de 2017.

sano y un territorio ordenado para su sano desarrollo y, la defensa y protección del bienestar de los animales.

En ese sentido, PAOT se posiciona como un elemento institucional clave para los movimientos urbanos y organizaciones de la sociedad civil y vecinales opositoras a los grandes proyectos urbanos, en casos donde los vecinos son afectados por las obras de construcción y, principalmente por las irregularidades y violaciones a los instrumentos de planeación donde se busca implementar los grandes proyectos urbanos. Para ello PAOT puede iniciar un procedimiento administrativo de investigación.³³

En consecuencia, se establece un mecanismo cercano a la ciudadanía el cual puede, dadas las reiteradas violaciones a la normatividad, llevar a la judicialización de la agenda de desarrollo urbano. En buena medida, ello es consecuencia del fracaso u omisión de las autoridades, principalmente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano para hacer cumplir los instrumentos de planeación urbana imperantes. Por ello, cada vez más personas ciudadanas organizadas, comités vecinales y/o consejos de los pueblos recurren a la denuncia³⁴ ciudadana ante PAOT.

En síntesis, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) se posiciona como uno de las instituciones gubernamentales en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano centrales, sobre todo más en la gestión misma del

³³De acuerdo a la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, artículo 3º, fracción VII Bis, un Procedimiento Administrativo de Investigación es: “Procedimiento iniciado con motivo de la denuncia ciudadana o del inicio de una investigación de oficio, mediante el cual la Procuraduría investigará cualquier hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o constituya o pueda constituir una contravención o falta de aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental o del ordenamiento territorial y que culmina con una resolución o recomendación no vinculatoria;”

³⁴De acuerdo a la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, artículo 22 Bis, una denuncia debe contener los siguientes elementos: **I.** Nombre, denominación o razón social del denunciante, así como su domicilio completo, teléfono y correo electrónico si lo tiene; **II.** Descripción clara y sucinta de los actos, hechos u omisiones denunciados y las razones en las que se sustenta la denuncia; incluyendo información relacionada con las gestiones llevadas a cabo ante otras autoridades y el resultado de éstas, en caso de que ello sea posible; **III.** Nombre y domicilio del presunto responsable o datos e información que permitan ubicarlo, en caso de que ello sea posible; **IV.** Domicilio o referencias del lugar o zona donde se suscitaron los hechos denunciados; y **V.** Las pruebas que, en su caso, ofrezca el denunciante.

territorio, la cual debiera establecer un posicionamiento y la realización de estudios sobre los efectos territoriales, ambientales y sociales que generan los grandes proyectos urbanos en las zonas donde se desarrollan y para la Ciudad de México en su conjunto.

Los Grados Proyectos Urbanos, pueden detonar una serie de conflictos urbanos ante la inconformidad vecinal, la cual puede elevar aún más el número de denuncias que tiene PAOT por violaciones al uso de suelo, los instrumentos de planeación urbana y de afectaciones a las áreas verdes ubicadas dentro del suelo urbano en las delegaciones centrales.

Tal y como lo ilustran las imágenes 2, 3 y 4, las cuales muestran la relación de denuncias durante los últimos 15 años (2002-2017) en las delegaciones centrales Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo. Esta concentración de quejas y denuncia vecinales en las tres citadas delegacionales centrales, refleja, en primera instancia, la tendencia a la conflictividad en la gestión del desarrollo urbano en la ciudad central. En segunda instancia refleja un crecimiento en la actividad y organización de las vecinas y vecinos para utilizar los mecanismos legales para frenar las obras o al menos mantener un ambiente proclive al conflicto urbano en el cual se están desarrollando los grandes proyectos urbanos y que son objeto de análisis de la presente investigación.

Imagen 2.
Relación de Denuncias ante PAOT referidas a la Delegación Benito Juárez 2002-2017.

| Tema / Año | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total |
|--------------------------------|----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-------------|
| Agua | 0 | 4 | 1 | 3 | 0 | 3 | 3 | 1 | 3 | 7 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 30 |
| Aire | 1 | 6 | 2 | 2 | 5 | 7 | 2 | 2 | 7 | 8 | 9 | 5 | 5 | 4 | 1 | 0 | 66 |
| Animales | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 3 | 5 | 6 | 2 | 7 | 9 | 55 | 27 | 62 | 19 | 17 | 215 |
| Barrancas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Contaminación Visual | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 10 |
| Gases Olores y Vapores | 0 | 3 | 4 | 2 | 1 | 2 | 7 | 4 | 8 | 3 | 4 | 5 | 3 | 4 | 1 | 0 | 51 |
| Residuos | 0 | 3 | 11 | 6 | 7 | 5 | 7 | 12 | 7 | 19 | 18 | 9 | 4 | 4 | 1 | 1 | 114 |
| Ruido y Vibraciones | 0 | 26 | 18 | 28 | 27 | 33 | 34 | 57 | 52 | 60 | 60 | 91 | 102 | 137 | 20 | 13 | 758 |
| Suelo de Conservación | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Uso de Suelo Urbano | 1 | 6 | 19 | 76 | 36 | 40 | 41 | 61 | 78 | 90 | 136 | 114 | 173 | 160 | 39 | 16 | 1086 |
| Áreas Naturales Protegidas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Áreas Verdes (en suelo urbano) | 5 | 9 | 22 | 18 | 37 | 40 | 37 | 32 | 44 | 45 | 81 | 56 | 80 | 116 | 7 | 5 | 634 |
| Áreas de Valor Ambiental | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Total | 7 | 59 | 78 | 135 | 115 | 133 | 136 | 175 | 205 | 241 | 320 | 343 | 398 | 490 | 88 | 52 | 2975 |

Fuente: Tomado de Geovisor de PAOT, mayo de 2017.

La imagen 2, muestra que durante el periodo 2002-2017, las denuncias presentadas ante PAOT respecto a la delegación Benito Juárez, se han concentrado en tres rubros. El primer rubro con 1086 denuncias corresponde a violaciones al uso de suelo urbano, lo cual refleja la intensa actividad constructiva que ha vivido dicha delegación central.

El segundo rubro con 768 denuncias es ruido y vibraciones, ello es el claro reflejo del rubro anterior, dado que, a mayor actividad constructiva mayor contaminación auditiva producto de las maniobras de maquinaria pesada y despliegue de cuadrillas de obreros en el predio en construcción, las nuevas edificaciones que son más altas, requieren excavaciones profundas para habilitar los sótanos para estacionamientos.

El tercer rubro condensa los daños a las áreas verdes que se ubican en suelo urbano, con un total de 634 denuncias. Dichos daños a las áreas verdes son producto de la tala de árboles y jardineras ante la necesidad de espacio para las maniobras de maquinaria pesada y de materiales. Finalmente, este tercer rubro es

reflejo de otro de los impactos del boom inmobiliario constructivo vivido en la Alcaldía de Benito Juárez.

Imagen 3.
Relación de Denuncias ante PAOT referidas a la Delegación Cuauhtémoc 2002-2017.

| Tema / Año | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total |
|--------------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-------------|
| Agua | 0 | 3 | 1 | 2 | 7 | 1 | 3 | 1 | 8 | 1 | 2 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 34 |
| Aire | 1 | 5 | 7 | 12 | 3 | 5 | 4 | 3 | 7 | 10 | 5 | 8 | 7 | 6 | 0 | 0 | 83 |
| Animales | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 5 | 2 | 7 | 11 | 5 | 12 | 54 | 33 | 60 | 27 | 14 | 233 |
| Contaminación Visual | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 7 |
| Energía Lumínica y Térmica | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Gases Olores y Vapores | 0 | 2 | 2 | 2 | 3 | 6 | 8 | 9 | 7 | 4 | 7 | 6 | 3 | 4 | 0 | 1 | 64 |
| Residuos | 0 | 3 | 2 | 4 | 9 | 8 | 10 | 24 | 13 | 32 | 40 | 26 | 5 | 5 | 1 | 0 | 182 |
| Ruido y Vibraciones | 1 | 19 | 21 | 30 | 45 | 58 | 73 | 66 | 82 | 90 | 153 | 152 | 206 | 235 | 29 | 25 | 1285 |
| Uso de Suelo Urbano | 0 | 8 | 8 | 12 | 16 | 22 | 38 | 42 | 35 | 88 | 78 | 272 | 161 | 153 | 35 | 22 | 990 |
| Áreas Naturales Protegidas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Áreas Verdes (en suelo urbano) | 3 | 15 | 20 | 28 | 42 | 38 | 47 | 45 | 61 | 42 | 52 | 65 | 149 | 47 | 7 | 3 | 664 |
| Áreas de Valor Ambiental | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | 8 |
| Total | 7 | 56 | 62 | 91 | 128 | 144 | 186 | 198 | 226 | 272 | 349 | 590 | 569 | 512 | 99 | 67 | 3556 |

Fuente: Tomado de Geovisor de PAOT, mayo de 2017.

La imagen 3, muestra que durante el periodo 2002-2017, las denuncias presentadas ante PAOT respecto a la Alcaldía de Cuauhtémoc, se han concentrado en tres rubros. El primer rubro con 1285 denuncias por ruido y vibraciones, dado que, a mayor actividad constructiva mayor contaminación auditiva producto de las maniobras de maquinaria pesada y el despliegue de cuadrillas de obreros en el predio en construcción cuyas nuevas edificaciones son más altas, requieren excavaciones profundas para habilitar los sótanos de estacionamiento.

Asimismo, y de manera particular, las denuncias por ruido y vibraciones ocupe el primer lugar, también se explica a la intensa actividad comercial y la vida nocturna asociada a ciertos giros comerciales que se desarrollan en las colonias Roma Norte, Roma Sur, Condesa y Juárez y a las actividades del comercio popular en la vía pública en colonias como el Centro Histórico, Lagunilla y Tepito.

El segundo rubro con 990 denuncias corresponde a violaciones al uso de suelo urbano lo cual refleja la intensa actividad constructiva que ha vivido dicha delegación central.

Un tercer rubro condensa los daños a las áreas verdes que se ubican en suelo urbano, con un total de 664 denuncias. Dichos daños a las áreas verdes son producto de la tala de árboles y jardineras ante la necesidad de espacio para las maniobras de maquinaria pesada y de materiales.

Imagen 4.
Relación de Denuncias ante PAOT referidas a la Delegación Miguel Hidalgo 2002-2017.

| Tema / Año | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total |
|--------------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-------------|
| Agua | 0 | 3 | 1 | 2 | 2 | 5 | 3 | 1 | 5 | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 28 |
| Aire | 0 | 3 | 6 | 3 | 3 | 2 | 4 | 5 | 1 | 7 | 4 | 7 | 6 | 5 | 0 | 1 | 57 |
| Animales | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4 | 2 | 4 | 11 | 11 | 34 | 23 | 41 | 9 | 7 | 148 |
| Barrancas | 0 | 2 | 5 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 0 | 0 | 0 | 25 |
| Contaminación Visual | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 4 | 0 | 0 | 16 |
| Gases Olores y Vapores | 0 | 0 | 1 | 4 | 2 | 1 | 11 | 2 | 2 | 4 | 3 | 8 | 3 | 2 | 0 | 0 | 43 |
| Residuos | 0 | 1 | 2 | 1 | 4 | 0 | 9 | 7 | 4 | 5 | 11 | 5 | 1 | 4 | 0 | 0 | 54 |
| Ruido y Vibraciones | 0 | 14 | 8 | 8 | 26 | 10 | 16 | 19 | 21 | 45 | 34 | 67 | 76 | 68 | 14 | 13 | 439 |
| Uso de Suelo Urbano | 1 | 5 | 6 | 27 | 26 | 30 | 90 | 21 | 56 | 62 | 88 | 99 | 193 | 133 | 13 | 4 | 854 |
| Áreas Naturales Protegidas | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| Áreas Verdes (en suelo urbano) | 1 | 12 | 11 | 12 | 60 | 23 | 20 | 17 | 27 | 27 | 28 | 62 | 32 | 33 | 1 | 1 | 406 |
| Áreas de Valor Ambiental | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 | 1 | 0 | 7 | 4 | 0 | 10 | 9 | 2 | 0 | 0 | 37 |
| Total | 2 | 41 | 42 | 62 | 136 | 85 | 170 | 74 | 127 | 167 | 196 | 307 | 350 | 292 | 37 | 26 | 2114 |

Fuente: Tomado de Geovisor de PAOT, mayo de 2017.

La imagen 4, muestra que durante el periodo 2002-2017, las denuncias presentadas ante PAOT relacionadas a la Alcaldía Miguel Hidalgo, se han concentrado en tres rubros. El primer rubro con 854 denuncias corresponde a violaciones al uso de suelo urbano lo cual refleja la intensa especulación inmobiliaria y la actividad constructiva que ha vivido dicha delegación central.

El segundo rubro con 439 denuncias es ruido y vibraciones, ello es el claro reflejo del rubro anterior dado que, a mayor actividad constructiva mayor contaminación auditiva producto de las maniobras de maquinaria pesada y cuadrillas de obreros

en el predio en construcción, y dadas las edificaciones que son más altas, requiere excavaciones profundas para habilitar los sótanos de estacionamiento. Sin embargo, inciden las denuncias por el incremento de la vida nocturna en la zona de Polanco.

El tercer rubro condensa los daños a las áreas verdes que se ubican en suelo urbano, con un total de 406 denuncias. Dichos daños a las áreas verdes son producto de la tala de árboles y jardineras ante la necesidad de espacio para las maniobras de maquinaria pesada y de materiales.

Finalmente, la tabla 6, concentra los datos de las tres delegaciones centrales durante el período 2002-2017, la cual refleja los agresivos procesos de especulación inmobiliaria y de construcción vividos por las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, las cuales comparten la condición de formar parte de la denominada ciudad central.

Asimismo, las tres delegaciones comparten los tres principales motivos por los cuales se han levantado denuncias ante PAOT: Suelo urbano; Áreas Verdes dentro del suelo urbano y, Ruido y Vibraciones sumando un total de 7 mil 126 denuncias de las 8 mil 645 que acumularon las delegaciones centrales durante 15 años, lo cual representa el 82.34% del total de las denuncias promovidas ante la procuraduría.

Tabla 6.
Síntesis de las denuncias presentadas ante PAOT 2002-2017 en las delegaciones centrales.

| Delegaciones | Número de Denuncias por rubro. | | | Período 2002-2017. | | |
|-----------------------|--------------------------------|--------------|---------------------|------------------------------------|-----------------------------------|---|
| | Suelo Urbano | Áreas Verdes | Ruido y Vibraciones | Total por delegación de los rubros | Total de denuncias Por Delegación | % del total que presentan los tres rubros |
| Benito Juárez | 1086 | 634 | 768 | 2488 | 2975 | 83.60% |
| Cuauhtémoc | 990 | 664 | 1285 | 2939 | 3556 | 82.64% |
| Miguel Hidalgo | 854 | 406 | 439 | 1699 | 2114 | 80.36% |
| Totales | 2930 | 1704 | 2492 | 7126 | 8645 | 82.34% |

Fuente: Elaboración propia con base en la Geovisor, PAOT, Mayo de 2017.

2.5.2. Los Órganos Auxiliares de desarrollo urbano

La Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, estipula el reconocimiento de varias instituciones y agencias gubernamentales como autoridades en materia urbana de la Ciudad de México, quienes son responsables en materia de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para la planeación y gestión del desarrollo urbano aunado a La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (JGDF); La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), Las Delegaciones Políticas en que se divide la Ciudad de México; y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT); se reconoce y constituye a once órganos auxiliares en materia de desarrollo urbano, los cuales son de carácter colegiado y altamente especializados en temas muy específicos y nodales para el desarrollo en materia de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para la planeación y gestión del desarrollo urbano. Los cuales son:

1. Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable.³⁵
2. Comisión Mixta de Mobiliario Urbano.
3. Comisión de Nomenclatura del Distrito Federal.
4. Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento del Distrito Federal.
5. Comisión de Admisión de Directores Responsables de Obra y Corresponsables
6. Comisión de Normalización Territorial de Desarrollo Urbano.
7. Comisión de Evaluación de Peritos en Desarrollo Urbano y Peritos Responsables de la Exploración de Yacimientos.
8. Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica.
9. Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos.
10. Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano.
11. Comisión de Límites del Distrito Federal.

³⁵Es uno de los principales espacios colegiados en materia de desarrollo urbano con los que cuenta la Ciudad de México, donde diversos sectores tienen participación. Para ello el Reglamento del Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (RCONDUSE) posee facultades que lo caracterizan como un consejo consultivo altamente especializado en la agenda de planeación y gestión del desarrollo urbano. Sin embargo, el CONDUSE carece de carácter vinculante en las opiniones, estudios, opiniones o propuestas que emita en materia de desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial de la Ciudad de México, incluyendo su zona metropolitana.

Del mismo modo, es importante señalar que “la integración y funciones de los órganos auxiliares del desarrollo urbano, se regirán por las disposiciones establecidas en el reglamento” (Artículo 27, LDUDF). A continuación, se analiza a **cuatro de los once** órganos auxiliares en materia de desarrollo urbano, los cuales están intrínsecamente vinculados con la gestión de los Grandes Proyectos Urbanos.

La existencia de los órganos auxiliares refiere a la necesidad en primera instancia, de dotar a la Ciudad de México de instituciones y agencias gubernamentales especializadas en diversos y complejos ámbitos de la planeación y gestión del desarrollo urbano; en segunda instancia y, en reconocimiento y aliento de la participación de diversos actores individuales y colectivos pertenecientes tanto al sector público, privado y social, se promueve la creación de complejos procesos y mecanismos de toma de decisiones de manera colegiada en un ambiente democrático.

Sin embargo, la construcción de los presentes órganos auxiliares también puede ser vista como un mecanismo encaminado al debilitamiento de los procesos participativos, dado que la generación de los diversos órganos auxiliares es también la fragmentación del espacio de toma de decisiones.

Lo anterior es aprovechado por las coaliciones promotoras de Grandes Proyectos Urbanos para el control del proceso de creación y/o modificación de las políticas públicas urbanas logrando, a partir de la fragmentación del espacio de toma de decisiones, imponer su agenda de manera simultánea en los distintos espacios de toma de decisiones, legitimando con ello la toma de decisiones en un ambiente plural, democrático y participativo; cuando en realidad con dichas prácticas lo que persiste es la construcción de consensos artificiales instrumentales de acuerdo a los intereses y valores del sistema de creencias de las coaliciones promotoras dominantes.

A) Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento del Distrito Federal

La Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento del Distrito Federal es el órgano para la “coordinación interinstitucional cuyo objeto es establecer los mecanismos jurídicos y administrativos necesarios para que los ingresos que reciba la hacienda local por cualquier concepto relacionado con el desarrollo urbano y la edificación sean destinados a la realización de estudios, proyectos y obras, de conformidad con el Código Fiscal del Distrito Federal.” (Artículo 20, LDUDF).

Dado el objeto de su actuación, la Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento del Distrito Federal, es uno de los espacios institucionales con mayor potencial de participación de los sectores público, privado y social para gestionar los recursos que se pagan para la realización de obras de mitigación de una zona impactada por una obra nueva se queden en la misma.

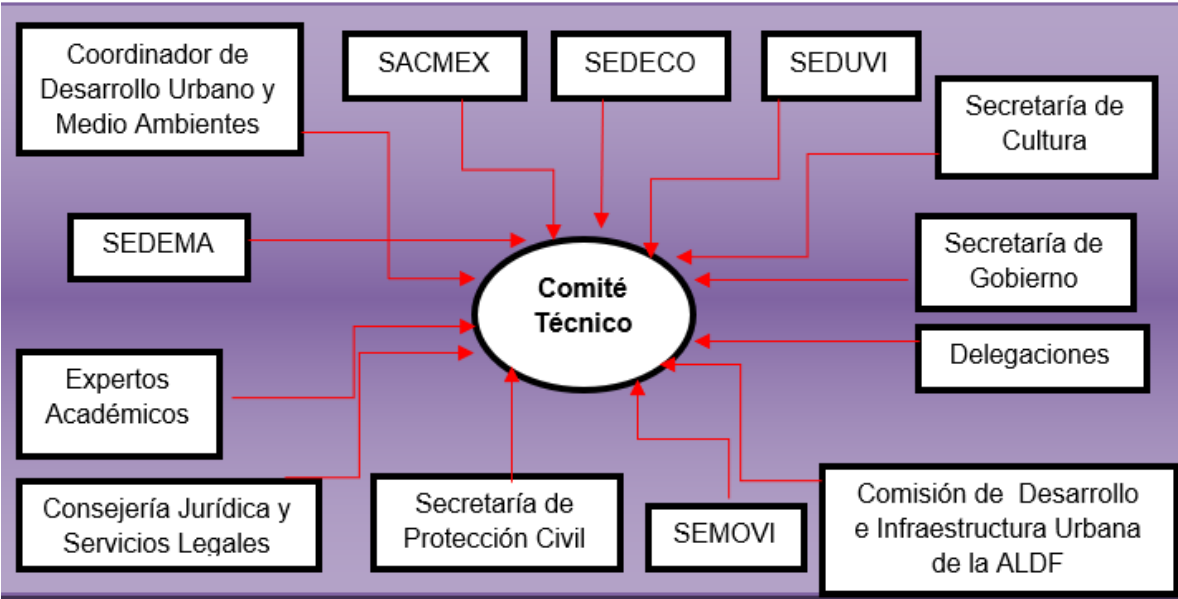
Así, las coaliciones promotoras de Grandes Proyectos Urbanos pueden buscar establecer desde la presente comisión la utilización de los recursos fiscales por concepto de obras de mitigación y con ello frenar el descontento de los vecinos del gran proyecto urbano. Y no sólo eso, la presente comisión también es utilizada como espacio de negociaciones entre los grupos inmobiliarios, constructores y desarrolladores y las agencias e instituciones gubernamentales para acordar los porcentajes de financiamiento de la obra pública.

B) Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica

El Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica es el órgano encargado de “dar seguimiento a la dinámica urbana sustentándose en el Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano, para definir la visión estratégica y el modelo territorial de las Áreas de Gestión Estratégica y las acciones a implementar con la participación de los sectores público, social y privado.” (Artículo 24, LDUDF).

Las áreas de gestión estratégica se determinan como espacios de actuación para implementar de manera específica políticas públicas y planes sectoriales para el desarrollo de su potencial. Para ello los proyectos de creación de las Áreas de Gestión Estratégica deben contener: I. Delimitación Territorial; II. Plan Maestro y; III. Cartera de Proyectos Sectoriales (Artículo 42, RCTAGE) para que sean dictaminados por el Comité Técnico el cual está conformado como aparecen en esquema 6.

Esquema. 6. Conformación del Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica.

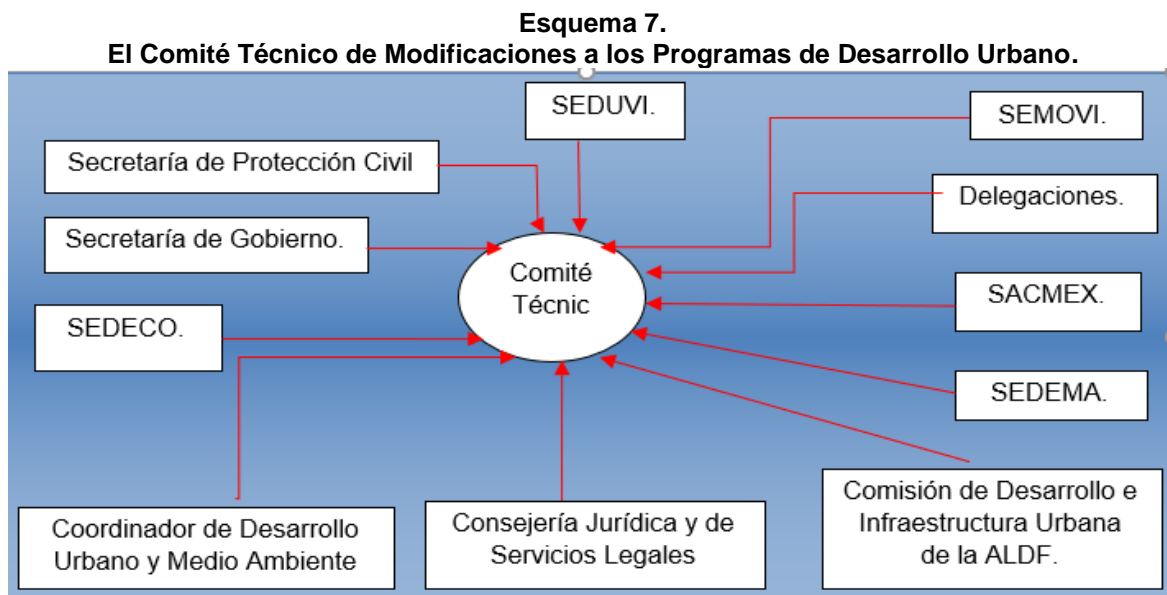


Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 9 del Reglamento del Comité Técnico de Áreas de Gestión Estratégica (RCTAGE)

En suma, desde el Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica, las coaliciones promotoras pueden impulsar los cambios legales y técnicos sobre determinadas zonas de la ciudad para favorecer la realización de Grandes Proyectos Urbanos, puesto que, una de las características que atienden las áreas de gestión estratégica es atender espacios degradados de la ciudad, lo cual se alinea con uno de los argumentos centrales de los Grandes Proyectos Urbanos para renovar y revitalizar espacios centrales degradados a otorgarles nuevas funciones económicas aprovechando su ubicación en la Ciudad Central.

C) Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano

El Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano es el órgano auxiliar garante de dictaminar las solicitudes de modificación a los programas en los términos que establece la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF). El Comité Técnico está integrado como aparece en el esquema 8. De acuerdo con el Reglamento del Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano (RCTMPDU), una de sus facultades centrales es dictaminar las solicitudes de modificación a los Programas de Desarrollo Urbano.



Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 52, LDUDF.

Finalmente, el Reglamento del Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano (RCTMPDU), reconoce el derecho y facultad de los vecinos para “manifestar opiniones a la Secretaría respecto de solicitudes de modificación a los Programas para realizar cambios de zonificación de un predio específico, serán aquellos que residan en la colonia donde se ubique el predio que sea materia de la modificación, y acrediten su residencia con credencial para votar vigente o recibo de pago del impuesto predial, los cuales deberán exhibirse en original y en copia simple para su cotejo.” (Artículo 6, RCTMPDU).

Nuevamente, tratándose de un órgano auxiliar se establecen una serie de requisitos y de trámites administrativos mayores que los solicitados a los grupos inmobiliarios para la gestión de sus proyectos.

2.5.3. Agencia de Promoción, Inversión y Desarrollo para la Ciudad de México (PROCDMX)

La Agencia de Promoción, Inversión y Desarrollo para la Ciudad de México, mejor conocida bajo el coloquial y bizarro acrónimo de PROCDMX, no fue diseñada a partir de un marco legal que legitime su existencia. En realidad, su origen y funcionamiento, en términos simples pero reales, es ser una empresa inmobiliaria pública, cuyos principales servicios son la generación de nichos de mercado, hacer estudios que coloquen en el mercado de bienes y servicios urbanos los espacios de la ciudad que se desea intervenir mediante procesos de licitación, contratos por pago de prestación de servicios, concesiones o la conformación de asociaciones público-privadas.

En suma, PROCDMX es el mejor cabildero gubernamental de las empresas constructoras, inmobiliarias y de los fondos de capital especulativo que se interesan por la generación y captación de rentas a partir de los bienes de la ciudad.

De acuerdo con la Gaceta Oficial de la Ciudad de México (GOCM) publicada el 14 de diciembre de 2007, mediante un acuerdo el entonces Jefe de Gobierno Marcelo Luis Ebrard Casaoubón (2006-2012), autorizó la participación de la administración pública del entonces Distrito Federal para la creación de una empresa de participación estatal mayoritaria que se denominará Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la ciudad de México S.A. de C.V.

Se estableció como su objeto social “la ejecución de las acciones dirigidas al desarrollo de satisfactores sociales, obras y servicios necesarios que incrementen la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México.” (Numeral segundo GOCM: 14/12/2007). Para ello, la empresa de participación estatal mayoritaria

puede realizar los actos jurídicos que le permitan la constitución de un fondo de inversión y los esquemas de coinversión con los sectores privado y social, así como de la administración pública de la ciudad.

Con respecto a los proyectos en los que participe la empresa, éstos “deberán estar relacionados de manera prioritaria con el desarrollo y modernización de la infraestructura vial, transporte público, desarrollo urbano y servicios públicos, pudiendo participar igualmente en empresas, proyectos y desarrollos que incidan en los rubros prioritarios antes señalados.” (Numeral cuarto GOCM: 14/12/2007).

En ese sentido, aunque ha cambiado de nombre ha cumplido con su papel. Uno de los principales proyectos que lleva a cabo son los procesos de licitación para la renovación y modernización de los Centros de Transferencia Multimodal (CETRAM), así como la realización de los procesos para lanzar la licitación del Corredor Cultural Chapultepec.

Para finalizar con la etapa de origen de la empresa Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México S.A. de C.V., se estableció que “La Secretaría de Finanzas, en el marco de sus atribuciones legales, realizará los trámites conducentes con el fin de dotar a la empresa de participación estatal mayoritaria de los recursos financieros necesarios para su constitución y debido funcionamiento.” (Numeral séptimo, GOCM: 14/12/2007).

La empresa tendrá un Consejo de Administración donde participan con derecho de voz y de voto los titulares de las dependencias de la administración pública del Distrito Federal que, de acuerdo con sus atribuciones, estén relacionadas con el objeto social de la misma.

De acuerdo con Gaceta Oficial de la Ciudad de México (GOCM) publicada el 18 de febrero de 2015, se dio aviso del cambio de nombre a la empresa de participación mayoritariamente estatal Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México S.A. de C.V. por el de PROCDMX.

Al respecto conviene citar que “con fecha 10 de noviembre de 2008 se celebró la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas, en la que se acordó la reforma total de su Estatuto Social y el Aumento del Capital Social en su parte fija y variable.” (Párrafo 2, GOCM, p. 204: 18/02/2015).

Es decir, atrás quedó el Consejo de Administración, para ser sustituido por la Asamblea General de Accionistas como la máxima autoridad. Del mismo modo, se deja de utilizar la muletilla de empresa de participación mayoritariamente estatal para dejar en claro que en esencia y en su actuación, es una agencia inmobiliaria regida por parámetros de empresa privada pero su adscripción está en el sector público.

Lo anterior es el claro reflejo de la implementación en la administración pública, al menos en materia de desarrollo urbano, de los postulados de la nueva gerencia pública a partir de un proceso de endoprivatización donde la “empresa pública” es orientada por criterios empresariales, orientada a la maximización de las ganancias y hasta administrada por privados.

En consecuencia, la Asamblea General de Accionistas se volvió la máxima autoridad puesto que, “mediante Asamblea General Extraordinaria de Accionistas celebrada el 28 de enero de 2015, los socios acordaron entre otros asuntos, cambiar el nombre de la entidad, de Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México, S.A. de C.V. a PROCDMX, S.A. de C.V. para alinearse con la nueva identidad del Gobierno del Distrito Federal.” (Párrafo 3, GOCM, p. 204: 18/02/2015).

Así, tal parece que esta alineación a la “nueva identidad” del Gobierno de la Ciudad de México, responde a una serie de intereses abocados a mantener la forma de planeación y gestión del desarrollo urbano, proporcionando los estímulos fiscales, elaborando instrumentos de planeación acorde a las necesidades del capital inmobiliario.

Por lo cual, la Agencia de Promoción, Inversión y Desarrollo para la Ciudad de México (PROCDMX) se vuelve la agencia gubernamental ideal para la realización de dichas actividades. El ya citado aviso publicado en la GOCM es enfático al

señalar que “Se hace del conocimiento de las Dependencias, órganos desconcentrados, órganos administrativos, órganos políticos administrativos y entidades que componen la Administración Pública del Distrito Federal y a todo el público en general, el cambio de nombre (...)” (GOCM, p. 204: 18/02/2015).

Esto último constata la salida de las dependencias del antes mencionado Consejo de Administración, donde tenían derecho de voz y de voto, y, con el cambio de nombre sólo se les hace saber las nuevas disposiciones que el Director General de PROCDMX, Simón Levy Dabbah³⁶ publicó.

En conclusión, PROCDMX representa el entretrejo de los lazos de complicidad y afinidad construidos desde los intereses en común y el sistema de creencias que perfilan la constitución de una coalición promotora en materia de desarrollo urbano, la cual ha logrado la captura de las políticas públicas urbanas al diseñar no sólo un marco legal, sino que también es institucional para la satisfacción de sus necesidades comerciales.

Finalmente, a partir del análisis de las diversas instituciones gubernamentales que auxilian a las secretarías del gobierno de la Ciudad de México en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano; en el caso para los Grandes Proyectos Urbanos o edificación de otros edificios, ante las repetidas violaciones a los programas de desarrollo urbano, se termina por regularizar y reglamentar, muchas veces, al finalizar las obras o sin tener que detener las mismas y claro está sin la necesidad de comparecer ante una comisión de evaluación con complejos procesos administrativos y un riguroso estudio.

Asimismo, las penalizaciones, mientras que para los sectores populares que violentan la reglamentación al momento de la invasión del suelo de conservación,

³⁶Simón Levy Dabbah, fue director de PROCDMX hasta el 31 de diciembre de 2016, renuncia solicitada por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Dr. Miguel Ángel Mancera Espinoza tras la cancelación del Corredor Cultural Chapultepec en la consulta pública. En 2018, formó parte del equipo de campaña y del grupo transición del Presidente Lic. Andrés Manuel López Obrador quien lo designó como Subsecretario de Fomento al Turismo en la Secretaría del Turismo, cargo del cual renunció el 6 de abril de 2019 por “así convenir a sus intereses” diversos analistas mencionan que su renuncia se debió a dos motivos: 1) los malos resultados dados durante los primeros 100 días del nuevo gobierno y 2) algunos grupos económicos, cuestionaron la asignación de su cargo dados los malos resultados obtenidos cuando estuvo al frente de PROCDMX.

la Secretaría de Finanzas ha constituido un Fideicomiso para los Asentamientos Humanos Irregulares de la Ciudad de México, cuyo objeto será destinar los fondos aportados, a la ejecución de las siguientes acciones en orden de prelación: a la restauración ambiental del suelo afectado; “a la adquisición de predios ubicados en Suelo Urbano, destinados a la reubicación de los integrantes del asentamiento que deban ser reubicados; y a la prestación de los servicios públicos o construcción del equipamiento urbano, necesarios para un mínimo de calidad de vida de los asentamientos regularizados. El Fiduciario atenderá las indicaciones de la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares, en cada caso concreto, sobre la aplicación que haga de los recursos aportados.” (Artículo 24 quinquies, LDUDF).

Para los Grandes Proyectos Urbanos basta el pago de las multas, sin que se destinen a algún instrumento financiero específico, el cual canalice de manera particular los presupuestos para costear las obras de mitigación en las zonas impactadas por los Grandes Proyectos Urbanos u otras obras que afectan a los vecinos de estas, sea en el mejoramiento de los servicios públicos, los equipamientos urbanos o de la infraestructura urbana en su conjunto.

2. 6. Los instrumentos de planeación urbana

Para la realización de la planeación y gestión del desarrollo urbano, la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal (LDUDF) en su artículo 33, postula los siguientes instrumentos de planeación urbana para la Ciudad de México, que son:

- I. El Programa General de Desarrollo Urbano;
- II. Los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano;
- III. Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano;
- IV. Las Áreas de Gestión Estratégica; y
- V. Las Normas de Ordenación.” (Artículo 33, LDUDF).

Así, cada uno de los instrumentos de planeación presentados tiene un espacio de actuación territorial específico, el Programa General de Desarrollo Urbano que aplica para toda la Ciudad de México, los Programas Delegaciones de Desarrollo Urbano

de acuerdo con las especificidades socioterritoriales y económicas de cada una de las demarcaciones.

En tanto que los Programas Parciales de Desarrollo Urbano establecen los lineamientos e instrumentos de actuación para una determinada zona o colonias de la ciudad, dadas sus características requiere un manejo especial para generar un desarrollo urbano más denso, ordenado y productivo. En cambio, las Áreas de Gestión Estratégica se plantean para el manejo de áreas determinadas que viven un proceso de degradación severo y permanente, se pueden ubicar en suelo urbano o en suelo de conservación.

Finalmente, las normas de ordenación representan una serie de lineamientos jurídicos en ámbitos específicos del desarrollo urbano en materia de mobiliario urbano, paisaje urbano, nomenclatura, bienes y servicios asociados al desarrollo y certificación de profesionales que se desempeñan en actividades del desarrollo urbano y vinculadas al mismo. A continuación se describen brevemente los instrumentos de planeación urbana que posee la Ciudad de México para regular el desarrollo urbano de manera ordenada.

2.6.1. Programa General de Desarrollo Urbano

El Programa General de Desarrollo Urbano, es el instrumento normativo que establece la zonificación primaria para la Ciudad de México, determina las políticas públicas y las estrategias de un proyecto de ciudad con horizontes temporales al corto, mediano y largo plazos. Asimismo, determina los ejes fundamentales de actuación para generar un desarrollo equilibrado, y se contenga el crecimiento exponencial y desordenado y, además, se asegure la protección ambiental a partir de un marco de cooperación interinstitucional de efectiva coordinación urbana y metropolitana.

A partir de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), en su Capítulo Tercero dedicado a los Programas, se establece que “Los programas y sus modificaciones serán formulados por el Jefe de Gobierno y sometidos a la aprobación de la Asamblea, de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en esta Ley.” (Artículo 34, LDUDF).

Asimismo, tanto los programas de desarrollo urbano como sus modificaciones se harán con base en los resultados que presente el Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano, ello con la finalidad de generar congruencia y armonización operativa con otros instrumentos de planeación.

Con respecto al planteamiento de modificaciones a los programas de desarrollo será iniciado por SEDUVI³⁷ sea por oficio o bien a solicitud de la dependencia o persona promovente. Las causas por las cuales se modifican los programas pueden ser programáticas, operativas, organizacionales o judiciales de acuerdo con el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Causas de modificación de los Programas de Desarrollo Urbano.

| Tipo de Causas | Causas de modificación. |
|-----------------------|--|
| Programáticas | La delimitación de áreas de actuación señaladas en el Programa General de Desarrollo Urbano; |
| | Acciones estratégicas; |
| | Instrumentos de ejecución; |
| Operativas | Modificaciones por causa de fuerza mayor; |
| | Errores, imprecisiones o incongruencias en la determinación de la zonificación en los programas; |
| Organizacionales | Variaciones en el límite del Distrito Federal con los municipios colindantes; |
| | Modificaciones a los límites delegacionales; y |
| Contenciosas | Resoluciones judiciales que hayan causado ejecutoria. |

Fuente: Elaboración propia con base en artículo 39, inciso C de la LDUDF.

³⁷El Artículo 39, Inciso B de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) establece La Secretaría iniciará la formulación de modificaciones a solicitud de: **I.** Los diputados de la Asamblea; **II.** Un órgano de representación ciudadana constituido de conformidad con la ley de la materia; **III.** Una dependencia, órgano o entidad de la Administración Pública; **IV.** Una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal; y **V.** Una persona distinta de las previstas en las fracciones anteriores.

Como se observa en el cuadro 4, las causas programáticas están vinculadas al proceso de planeación de los programas, el establecimiento de una serie de acciones estratégicas e instrumentos de ejecución que establecen los mecanismos para su operacionalización mediante políticas públicas y acciones de gobierno. Las causas de carácter operativo se deben a los errores, imprecisiones o las incongruencias generadas durante la determinación de la zonificación³⁸ en los programas. Sin embargo, argumentar que se realicen por causa de fuerza mayor, deja un gran espacio a la ambigüedad para el manejo discrecional de las modificaciones que se realicen.

Las causas organizacionales son resultado de los cambios limítrofes entre la Ciudad de México y las entidades colindantes o bien cambios en los límites entre delegaciones, en este sentido son las menos probables. Sin embargo, a partir de 2018 ello puede cambiar, dado que la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) establece la posibilidad modificación y/o creación de nuevas Alcaldías dado el desglose de los mecanismos mediante los cuales se puede hacer efectivo dicho principio.

Lo anterior también está contemplando en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal aprobado desde 1994, pero no tuvo la especificidad para instrumentar dicho mecanismo, lo cual se entiende dado el proceso de democratización que vivió la ciudad en ese momento. Por último, están las causas contenciosas, las cuales son resultado de resoluciones judiciales dictadas por una institución de administración y procuración de justicia.

Del mismo modo, la ley reglamentara estipula una clasificación de las diferentes zonas y usos de suelo con una caracterización específica de las mismas. Los usos

³⁸De acuerdo con el Artículo 51 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), “para la zonificación del territorio del Distrito Federal se considerarán las siguientes zonas y usos del suelo: **I.** En suelo urbano: Habitacional; Comercial; De Servicios; Industrial; Espacio Abierto; Áreas Verdes, y los demás que se establezcan en el reglamento. **II.** En suelo de conservación: Turístico; Recreación; Forestal; Piscícola; Equipamiento rural, Agrícola; Pecuaria; Agroindustrial, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas y los demás que establezca el reglamento; **III.** En poblados rurales: Habitacional Rural de Baja Densidad; Habitacional Rural; Habitacional Rural con Comercio y Servicios; Equipamiento Rural, y los demás que establezca el reglamento. **IV.** Las combinaciones que surjan de los anteriores, las cuales deberán estar clasificadas en los Programas correspondientes.

de suelo aparecen clasificados en el reglamento y aparecerán de manera detallada en los programas de desarrollo respectivos.

Asimismo, se deben establecer las acciones específicas sobre zonificación, prescribe los usos, destinos y reservas de suelo para las diversas zonas y sobre aquellos usos que deben ser sometidos a dictamen de impacto urbano, los cuales deben aparecer en los programas de desarrollo correspondientes.

2.6.2. Programa Delegacional de Desarrollo Urbano

El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU), se constituye como el instrumento fundamental para determinar la orientación de la planeación y gestión del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial en cada una de las demarcaciones territoriales.

Además, la expresión de la voluntad de la ciudadanía sobre la utilización de los recursos disponibles, requiere el establecimiento de en un marco de actuación de manera coordinada entre las distintas instituciones y autoridades de la Ciudad de México y delegacional en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano.

Es importante observar que, de acuerdo con la última modificación realizada a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 14 de enero de 2016, permite a la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México dar por aprobado el Programa Delegacional cuando la Asamblea, vencido el plazo para su dictamen, no haya emitido la aprobación u observaciones al proyecto de programa. Dicha modificación abre la posibilidad de agilizar un proceso de planeación que en buena medida ha contribuido al desorden urbano imperante.

Ello permite la posibilidad de agilizar el trabajo legislativo en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano, al permitir la pronta aprobación y actualización de los PDDU, los cuales a la fecha están vencidos los 16 programas delegacionales y el Programa General de la Ciudad. Ahora bien, también es importante medir los

riesgos y posibilidades de que ciertos actores individuales o colectivos, sean personas físicas o morales, inciten a la aprobación de los PDDU sin el aval legislativo, obstaculizando el proceso legislativo mismo y con ello permitir su promulgación por parte de la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, sin que se haya realizado un análisis de las implicaciones del proyecto de programa.

Por lo cual, el presente mecanismo abre la puerta para que actores integrantes de las coaliciones promotoras entorpezcan el proceso legislativo, cabildeen al interior de las comisiones de trabajo de la Asamblea a través de un séquito de asesores que responden a sus intereses.

Inclusive, aunque es difícil su comprobación, es posible que paguen sobornos a personas que integran la asamblea para mantener detenido el trabajo legislativo o bien comprar su voto para no aprobar el PDDU y, con ello, seguir operando desde la obsolescencia del programa delegacional vencido que les permitió millonarias ganancias a partir de la vorágine constructiva y la especulación inmobiliaria. Finalmente, y a manera de conclusión se puede establecer que un PDDU permite entre otras cosas:

- ☞ Determinar la operatividad y relación que guarda el Programa Delegacional con la problemática y tendencias de la dinámica urbana la ciudad.
- ☞ Establecer las metas, objetivos, políticas, proyectos y programas prioritarios de desarrollo urbano en el ámbito de la Alcaldía.
- ☞ Verificar la congruencia de los lineamientos del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la estrategia de planeación de desarrollo urbano, así como los aspectos normativos del ordenamiento territorial del Programa Delegacional.
- ☞ Plantear una integración adecuada de la estructura urbana de la demarcación con la Ciudad en su conjunto, garantizando el bienestar social de sus habitantes.
- ☞ Proponer el desarrollo de programas, proyectos y actividades económicas articulados alrededor de obras de infraestructura básica y social en espacios

específicos. De igual forma, determinar una estrategia para el manejo integral del territorio y la optimización de los recursos existentes en materia de infraestructura, bienes urbanos, equipamientos y servicios urbanos.

- ☞ Identificar cambios en el ámbito físico del territorio e incorporar medidas que garanticen su mitigación y control.
- ☞ Establecer, con la mayor claridad posible, los ámbitos de corresponsabilidad, regulación e intervención del gobierno delegacional y de la Ciudad, así como de las diversas formas de organización y representación ciudadanas para la aplicación de las políticas públicas y la normativa de ordenación urbana tanto del Programa Delegacional como de los Programa Parciales de Desarrollo Urbano.
- ☞ Proponer los incentivos y los estímulos fiscales que coadyuven a la implementación de las estrategias de desarrollo urbano delegacional.
- ☞ Estimular el trabajo de manera coordina y corresponsable entre las autoridades delegacionales y los habitantes, con la finalidad de establecer, de manera conjunta en el diagnóstico las demandas, la planeación, operación y presupuestación de los programas de desarrollo urbano, social y ambiental. Todo ello desde la implementación de mecanismos y procesos de participación ciudadana.

2.6.3. Programa Parcial de Desarrollo Urbano

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU) es un instrumento para la planeación y gestión del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial que opera sobre áreas específicas de la ciudad. Así un PPDU es de carácter especial dado que está diseñado a partir de considerar las necesidades particulares de las áreas sobre las que actúa.

Es relevante señalar que en la reforma a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996, el artículo 6° transitorio a partir de la “Constitución Pública de los Programas

Delegacionales de Desarrollo Urbano, se determinó la confirmación modificación o cancelación de los Acuerdos por los que se determinaba como Zonas Especiales de Desarrollo Controlado; por lo que estos pasaron a denominarse Programas Parciales de Desarrollo Urbano.” (SEDUVI, 2017). Asimismo, en la actualidad en la Ciudad de México están en operación un total de 47 Programas Parciales de Desarrollo Urbano, los cuales aparecen desglosados por delegación en el cuadro 5.

**Cuadro 5.
Programas de Parciales de Desarrollo Urbano por Delegaciones.**

| Delegación | Programas Parciales de Desarrollo Urbano |
|---------------------|---|
| Álvaro Obregón | 4 |
| Benito Juárez | 3 |
| Coyoacán | 5 |
| Cuajimalpa | 12 |
| Cuauhtémoc | 6 |
| Gustavo A. Madero | 1 |
| Iztapalapa | 3 |
| Miguel Hidalgo | 6 |
| Tlalpan | 5 |
| Venustiano Carranza | 1 |
| Xochimilco | 1 |
| TOTAL | 47 |

Fuente: Elaboración propia con base en el portal de SEDUVI.

<http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-dedesarrollo/programas-parciales>

Las Alcaldías de Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, en las cuales se ubica Corredor Cultural Chapultepec y Nuevo Polanco respectivamente, dos de los tres casos de estudio de la presente investigación, son la segunda y tercera Alcaldía con más número de programas parciales de desarrollo urbano, tal y como lo refleja el cuadro anterior.

2.6.4. Sistemas de Actuación por Cooperación

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF)³⁹ reconoce los Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC), como un instrumento de planeación y gestión de desarrollo urbano; cuyo principal objetivo de los Sistema de Actuación por Cooperación (SAC) es la consolidación y mejoramiento de las zonas a partir de la promoción, la generación de infraestructura y equipamiento urbanos, así como el desarrollo de los servicios públicos, vivienda, comercio, recreación y turismo, a través de la creación de nuevos espacios, mediante la implementación de proyectos de mejoramiento urbano, para lo cual se determinan polígonos de actuación intervenidos por los propietarios de los predios comprendidos en dichos polígonos, lo cual es respaldado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).

Para ello, permite y fomenta que “los propietarios o poseedores a título de dueño de los predios, ubicados en un área de actuación, podrán asociarse entre sí, o con la Administración Pública, incluso cuando los terrenos sean de un solo propietario, a través de la Secretaría, mediante cualquiera de las figuras que establezca la legislación, civil o mercantil, vigente en el Distrito Federal.” (Artículo 79, LDUDF).; con lo cual se incentiva la generación de asociaciones público-privadas para el desarrollo de las intervenciones en los predios contemplados dentro del polígono de actuación.

También es relevante señalar que, para el establecimiento de los SAC, éstos deben estar sujetos a lo dispuesto por los Programas de Desarrollo Urbano y la regulación de los órganos centrales de la Administración Pública de la Ciudad de México en la materia. Asimismo, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (RLDUDF)⁴⁰ el cual establece en su artículo 5° los criterios por los cuales se puede establecer un SAC.

³⁹Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), Título Quinto sobre los instrumentos de planeación, Capítulo Segundo. Sistemas de Actuación por Cooperación, última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 23 de marzo de 2017.

⁴⁰De acuerdo con el artículo 50 de la LDUDF, se puede implementar un Sistema de Actuación por Cooperación: **I. En suelo urbano:** a) Áreas con potencial de desarrollo; b) Áreas con potencial de mejoramiento; c) Áreas con potencial de reciclamiento; d) Áreas de conservación patrimonial; y e) Áreas de integración metropolitana;

Un Sistema de Actuación por Cooperación (SAC), debe orientarse siempre a generar un desarrollo urbano equilibrado en beneficio de la Ciudad de México, establecer desde el inicio las aportaciones de los recursos que cada uno de los participantes aportará.

Además, se deben implementar los mecanismos e instrumentos que certifiquen la claridad y transparencia, así como de los bienes y los recursos aportados al SAC. A su vez, se remarca la dirección y rectoría está a cargo de la Administración Pública y de manera específica a cargo de SEDUVI. De ahí la responsabilidad sobre el desarrollo de los grandes proyectos urbanos que se gestionan mediante la conformación de SAC, cuentan con la complicidad de las agencias e instituciones gubernamentales de la Ciudad de México.

Dentro del SAC se realizan obras y proyectos para beneficio directo del entorno urbano. Se encarga de la implementación de las políticas públicas urbanas con sustentabilidad en relación con los convenios de concentración con otras dependencias de la administración local y los propietarios de los inmuebles. De igual forma, se establece que:

“(…) Los propietarios de los inmuebles ubicados en un área de actuación pueden solicitar a la Secretaría la constitución de un polígono de actuación y la aplicación de los sistemas de actuación social, privada o por cooperación, lo cual se acordará conforme a lo que determine el reglamento. Cuando el polígono se determine por la Secretaría, directamente, los particulares podrán proponer el sistema de actuación por cooperación; en caso de que incumplan con las obligaciones que asuman, la Administración Pública podrá intervenir, mediante convenio, para la conclusión del proyecto.” (Artículo 77, LDUDF).

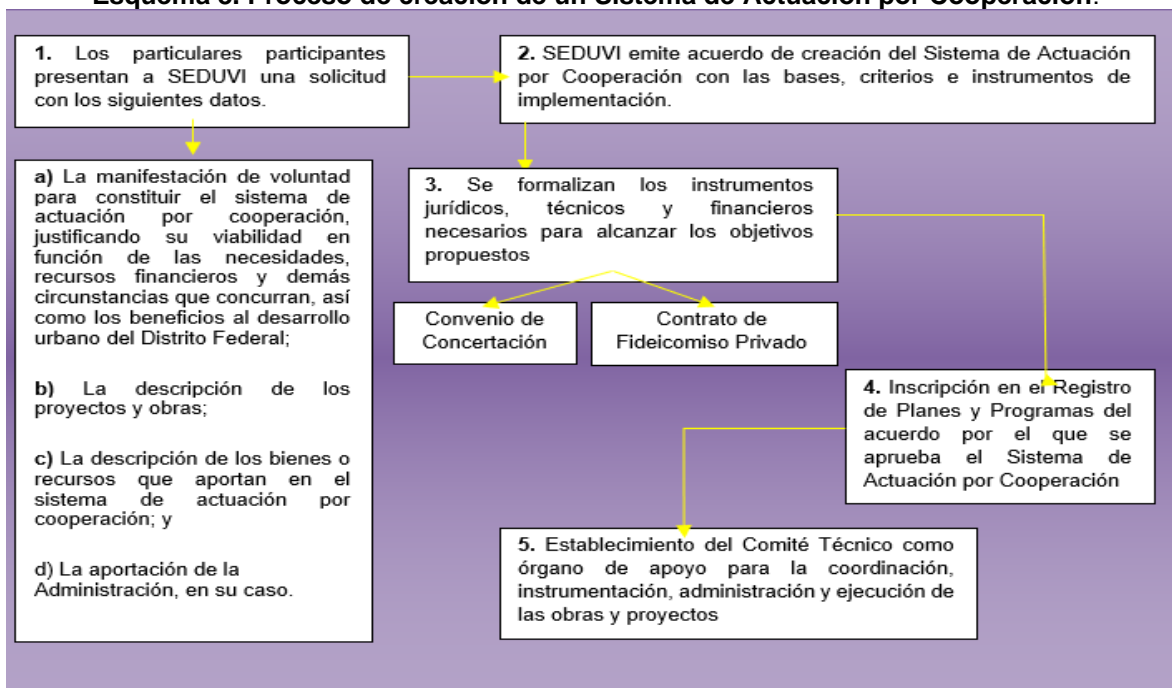
De esta forma, los Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC), se presentan como uno de los mecanismos de intervención urbana más equitativos para la renovación y consolidación de determinadas zonas de la Ciudad de México.

II. En suelo de conservación: a) Áreas de rescate ecológico; b) Áreas de preservación ecológica; c) Áreas de producción rural y agroindustrial; d) Áreas de transición; e) Áreas de conservación patrimonial; y f) Las determinadas en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

Asimismo, la generación de estímulos fiscales para la realización de obras de infraestructura, equipamiento urbano y prestación de servicios públicos que se requieran para los proyectos impulsados para el sector social, y también del sector privado, con mayor énfasis para los segundos, se realizan obras de mitigación a consecuencia de los impactos de las edificaciones que no fueron previstos, y si fueron previstos por los privados, cuando no asumen su responsabilidad en la realización de dichas obras.

Ahora bien, cuando la administración pública realice el traspaso de “terrenos destinados a equipamiento o infraestructura urbana será en pleno dominio y libre de gravámenes; las obras o instalaciones que se deban ejecutar serán a costa de los propietarios.” (Artículo 80, LDUDF), es decir, no se trata de un proceso de compra-venta, sino que la cesión de terrenos es uno de los recursos con los que participa la Administración Pública en el procedimiento del Sistema de Actuación por Cooperación. Dicho procedimiento se ilustra a continuación en el esquema 8 de acuerdo con el reglamento de la LDUDF.

Esquema 8. Proceso de creación de un Sistema de Actuación por Cooperación.



Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 119 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Finalmente, de acuerdo con el procedimiento de aprobación del Sistema de Actuación por Cooperación (SAC), establece los instrumentos jurídicos, técnicos y financieros para su implementación y los cuales se pueden concretar a través de dos mecanismos, que son el Convenio de Concertación o bien a través de un Contrato de Fideicomiso Privado.

2.6.5. Transferencia de Potencialidades

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece en su capítulo quinto de la ejecución de los instrumentos de planeación el capítulo tercero, el cual reconoce al Sistema de Transferencia de Potencialidades (STP)⁴¹ como “un instrumento de planeación y ordenamiento del desarrollo urbano, cuyo objeto 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, principalmente del Centro Histórico, así como de áreas de actuación en suelo de conservación.” (Artículo 82, LDUDF). El STP es aplicable en todo el territorio de la Ciudad de México, teniendo en cuenta las disposiciones de todos los Programas de Desarrollo Urbano.

A su vez, son los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano los que determinan “las áreas susceptibles de aplicación de la transferencia de potencialidad de desarrollo urbano, con base en las características establecidas por los coeficientes de utilización y ocupación del suelo, de conformidad con lo que establezcan los Lineamientos Técnicos correspondientes.” (Artículo 46, RLDUDF).

⁴¹Los Sistemas de Transferencia de Potencialidades, con base en el artículo 49 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (RLDUDF), tiene dos tipos de operaciones de transferencia de potencial que a saber son: **I.** El incremento de niveles de edificación en el predio receptor, sujetándose siempre a los usos del suelo permitidos por los Programas; y **II.** El aprovechamiento de las áreas libres que se requieren para la realización de un proyecto determinado y que excedan lo permitido en el predio receptor por la normativa que señalan los Programas o, en su caso, por el certificado de acreditación del uso de suelo por derechos adquiridos correspondiente. Asimismo, las operaciones de transferencias que celebren los particulares sólo podrán realizarse de acuerdo a las disposiciones de esta Ley, el reglamento y los programas vigentes.

En el caso de las áreas de actuación sobre conservación patrimonial o en el uso de suelo de conservación son “exclusivamente áreas emisoras de potencialidad de desarrollo, con el fin de rehabilitarlas, mejorarlas y conservarlas, salvo en aquellos casos donde los programas parciales contengan disposiciones particulares.

La aplicación del Sistema se debe dar preferencia al potencial proveniente del Centro Histórico y de las Áreas Naturales Protegidas.” (Artículo 47, RLDUDF), lo cual se debe tomar en cuenta para la aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano, asimismo compete a SEDEMA determinar los valores ambientales potenciales que pueden ser transferibles desde suelo de conservación.

Asimismo, corresponde a SEDUVI “determinar el potencial de desarrollo urbano transferible que permita cumplir con los objetivos de mejoramiento, rescate y protección de dichas áreas, para lo cual deberá emitir resolución que establezca 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.” (Artículo 47, RLDUDF).

Del mismo modo, la ley reglamentaria establece que los predios considerados como receptores se localizan en: “áreas con Potencial de Desarrollo, con Potencial de Reciclamiento, de Integración Metropolitana y donde apliquen las normas de ordenación generales números 10 y/o 12, o los que la Secretaría autorice.” (Artículo 48, RLDUDF). Cabe destacar que los grandes proyectos urbanos se circunscriben como desarrollo orientados a detonar el potencial de desarrollo de una zona en particular o bien, favorecer el reciclamiento de zonas degradadas de la ciudad, particularmente de la ciudad central.

Otro aspecto relevante es la determinación realizada por SEDUVI sobre “el porcentaje de potencial que deba destinarse a acciones que tiendan a rescatar, restituir o restaurar los valores particulares del predio emisor, cuando se encuentre en áreas de conservación patrimonial o en suelo de conservación. Asimismo, determinará el porcentaje que deba destinarse al Fideicomiso del Sistema de

Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano para que, a través de éste, se realicen obras en beneficio y fomento equilibrado del desarrollo urbano.” (Artículo 52, RLDUDF).

En muchas ocasiones, se ha autorizado únicamente la conservación de fachadas frontales de los predios intervenidos, generando descontento entre los vecinos de la zona. Del mismo modo, la canalización de recursos financieros al amparo de la figura de Fideicomiso, la cual por sus reglas de operación permite reservar la información del escrutinio público por un periodo mínimo de 10 años.

De igual forma, un aspecto importante es, “para la construcción, ampliación, reparación o modificación de una obra, sea que requiera o no de dictamen de impacto urbano, el interesado deberá efectuar el pago de aprovechamientos y derechos correspondientes en los términos que señale el Código Fiscal del Distrito Federal y (...) El Procedimiento de Publicitación vecinal⁴², se tramitara ante la Delegación que corresponda a la ubicación del predio, bajo el procedimiento y requisitos establecidos en esta Ley.” (Artículo 94 y 94 Bis, LDUDF).

Respecto al Procedimiento de Publicitación Vecinal, es quizás, un mecanismo que bien implementado permitiría prevenir y anticipar inconformidades y conflictos vecinales entre los vecinos con los constructores y con la propia SEDUVI.

Sin embargo, se ha preferido el uso discrecional de la información y la publicación incompleta de la información sobre las obras que se realizan, y ello se debe en buena medida a que no aparecen las acciones de mitigación para la zona impactada por las obras. A partir del análisis del Sistema de Transferencia de Potenciales se puede concluir:

⁴²El Procedimiento de Publicitación Vecinal es un requisito indispensable para la procedencia del registro de manifestación de construcción tipo B o C, así como para la expedición de permisos o licencias referentes a cambios de uso de suelo, fusiones, subdivisiones, transferencias de potencialidad, afectaciones y restricciones de construcción, edificación, modificación, ampliación, reparación, demolición de construcciones y demás medidas que establezca esta Ley referente a las modalidades previstas en el artículo 53 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

- ☞ El Sistema de Transferencia de Potencialidades (STP) permite detonar una determinada zona gracias al traspaso de unos predios a otros de su intensidad de construcción.
- ☞ También es relevante destacar que, pese a la existencia de múltiples mecanismos que garanticen la transparencia y el desarrollo de las obras en estricto apego a las leyes reglamentarias, los reglamentos y los instrumentos de planeación, lo cierto es que persiste malos usos del mecanismo que ha permitido el crecimiento desordenado de ciertas zonas de la ciudad como fue el caso del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de las Granadas en la Alcaldía de Miguel Hidalgo, coloquialmente conocido como Nuevo Polanco.
- ☞ El STP permite hacer una diferencia del derecho de propiedad (poseer) al derecho de construcción (hacer) de los propietarios, es decir, el derecho a poseer es el derecho a la propiedad, derecho que ejercen los propietarios de predios emisores de potencialidad, y el derecho de hacer es el derecho de construcción, es decir la transferencia de potencialidad que los grupos inmobiliarios y desarrolladores adquieren mediante el presente mecanismos que está regulado por SEDUVI.
- ☞ Un STP está bajo estricto monitoreo de todos los cambios, lo predios que ofertan potencialidad, los predios que compran potencialidad lo notifican a SEDUVI quien en todo momento notifica la aprobación u observaciones que realice a cada una de las transacciones en el mercado de potencialidades.
- ☞ Por lo anterior, hay una enorme responsabilidad de SEDUVI respecto a los malos usos dados por los grupos inmobiliarios y constructores mediante esquemas de STP.
- ☞ Tal parece que el STP permite la realización de cambios en el uso del suelo urbano mediante la intervención de predios en específico, de manera fragmentada y desordenada por parte de las empresas constructoras e inmobiliarias, garantizando sobre ganancias en detrimento de otros sectores de la sociedad que padecen los efectos del encarecimiento del suelo urbano y violando la normatividad de la ley urbana o de los propios programas de desarrollo urbano de la ciudad, delegacional o parcial.

- ☞ En síntesis, se considera que los Sistemas de Transferencias de Potencialidades, permiten la continuidad y ampliación de las desigualdades socioterritoriales como efecto de los desequilibrios generados por el desarrollo urbano desordenado y la concentración de recursos.

Después del análisis presentado sobre el marco regulatorio, institucional y programático que impera en la Ciudad de México se presentan las siguientes consideraciones:

- I. Durante los últimos 18 años se formuló un robusto y actualizado marco legal, algunas de las leyes reglamentarias ya han iniciado los cambios de lenguaje y competencias para su armonización con la Constitución de la ciudad.
- II. Existe una amplia red de agencias e instituciones gubernamentales, las cuales son reconocidas como autoridades en materia de desarrollo urbano por las propias leyes reglamentarias.
- III. Pareciera que en la Ciudad de México las políticas de desarrollo urbano y las políticas de vivienda están desarticuladas o bien, siguen trayectos y objetivos muy diferenciados.
- IV. De todas las agencias e instituciones gubernamentales de la Ciudad de México, SEDUVI posee la mayor responsabilidad y control de los procesos y mecanismos de planeación y gestión del desarrollo urbano.
- V. Sin embargo, en su operatividad lo que se demuestra, con la identificación de los 11 órganos auxiliares en materia de desarrollo urbano, es la atomización y fragmentación de la toma de decisiones en la formulación de políticas públicas urbanas al interior de SEDUVI.
- VI. Algunas de las leyes reglamentarias, como la Ley de Vivienda para la Ciudad de México (LVCM) perpetúan las desigualdades socioterritoriales históricamente acumuladas. Esto se debe al tratamiento diferenciado y desigual a las demandas sociales, dado que, para los sectores populares, pobres y marginados de la ciudad, sus demandas de acceso, para ejercer su derecho a la vivienda lo gestiona el INVI. Pero, sí de hacer efectivo ese

mismo derecho se trata, por parte de las clases medias y altas quienes acuden al mercado privado, ese lo regula directamente SEDUVI.

- VII. La existencia y labor de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) durante estos 15 años, refrenda el incremento en las denuncias por delitos en materia ambiental, del ordenamiento territorial y de la planeación y gestión del desarrollo urbano en la ciudad y de manera muy particular en las Alcaldías de Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.
- VIII. Es relevante recalcar la diversidad y sofisticación de los instrumentos de planeación que posee la Ciudad de México para la planeación y gestión del desarrollo urbano.
- IX. En ninguna de las leyes reglamentarias está reconocido de manera específica el fenómeno de los Grandes Proyectos Urbanos y la necesidad de su ordenación, bajo reglamentaciones específicas dadas sus dimensiones e impactos en el conjunto de la ciudad.
- X. Se infiere que los diversos grupos y actores han incidido en la gestión del desarrollo a través de los distintos espacios institucionales de formulación de políticas públicas urbanas, en los procesos y mecanismos de toma de decisiones adecuados para satisfacer sus intereses.
- XI. La creación de PROCDMX, es evidente que nos encontramos ante una agencia gubernamental moldeada plenamente por los intereses de los actores de una coalición promotora de Grandes Proyectos Urbanos. Su origen, el turbio cambio de nombre y organización operativa orientada a la atracción de capitales, el establecimiento de asociaciones público-privadas de dudosa rentabilidad para la ciudad y sus proyectos siempre son de grandes dimensiones.
- XII. No existe una regulación específica del mercado del suelo urbano de la Ciudad de México, que permita un control de las burbujas especulativas sobre el valor del suelo, cuyo encarecimiento fortalece la exclusión de amplios sectores de la población de la ciudad para ejercer su derecho a la vivienda y su derecho a la ciudad.

- XIII. Tampoco existe claridad en los mecanismos fiscales para generar una distribución más equitativa de las cargas y beneficios asociados al desarrollo urbano, la renovación urbana y de manera particular respecto a los grandes proyectos urbanos.
- XIV. Por último, carecer de medidas regulatorias específicas para la construcción de grandes proyectos urbanos genera un ambiente de conflictividad urbana. Sin duda alguna, el problema central es de escala en el nivel de intervención urbana que se realiza a la ciudad.

Capítulo III

Las políticas urbanas en la Ciudad de México (2000-2018)

“(…) lo que los gobiernos han hecho en o a las ciudades […] La renovación urbana y la mayor parte de la política de transporte urbano han sido iniciadas y planeadas por pequeños grupos de capitalistas, cuya base económica estaba arraigada en el distrito central de los negocios, como banqueros, propietarios de grandes tiendas, ejecutivos de empresas e intereses de bienes raíces en el centro de las ciudades. Estos propietarios tuvieron un verdadero interés en fomentar el valor de los bienes raíces del centro, pero al hacerlo también sirvieron a los intereses del capital, en su conjunto. La ciudad industrial del siglo XIX ya no era apropiada para las necesidades del capital empresarial, y se necesitaba un proceso de restructuración. El sector privado, “recibió el balón” y corrió con él, como puede verse en el auge de edificios de oficinas y acaparamiento, por los ricos de las acciones de vivienda.” (Deil:1997, 274).

Las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que ha vivido el territorio del Valle de México, sin duda han moldeado la fisonomía y estructura de la Ciudad de México. Cabe mencionar que México y la Ciudad de México no fueron ajenos a los procesos de urbanización que se vivieron en América Latina.

En la literatura existe un consenso sobre las particularidades de la urbanización vivida en la región, cuando es comparada con lo que ocurrió en Europa y en los Estados Unidos, entre los que destacan: “(…) a) la velocidad y la intensidad en la transferencia de la población del campo a la ciudad; b) la constitución de un proceso de metropolización precoz que genera una red urbana desarticulada; c) la desasociación entre urbanización e industrialización que genera una ciudad marcada por la informalidad, la irregularidad y la precariedad en términos de las condiciones habitacionales y urbanas de vida; d) la segregación residencial y las desigualdades socioespaciales; e) la ausencia de planeación.” (Queiroz;2013,139).

En el presente capítulo tiene como objetivo identificar las decisiones que se tomaron en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano en los gobiernos del período 2000-2018. Para ello responde a las preguntas de investigación: ¿Cómo se dieron los procesos urbanos en el Valle de México y en la Ciudad de México durante el siglo XX? y ¿Por qué se tomaron ciertas decisiones en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano en los gobiernos del período 2000-2018?

Asimismo, se analizan las características de la urbanización en América Latina y México, los cambios de un modelo de ciudad planificada con una intensa

intervención e inversión pública por parte del Estado a un modelo de ciudad desregulada, con fuertes procesos de privatización y desmantelamiento de los tejidos productivos, aboliendo la planificación territorial y urbana estatal; es así como se erige la ciudad neoliberal, donde la ciudad se vuelve objeto de especulación y mercantilización.

Tal y como lo señala Hernández (2016,31) las ciudades se erigen como los centros de producción económica, sobre todo del sector servicios y, según las ventajas que puedan ofrecer, se emplazan como nodos en los circuitos de movilidad de capitales financieros, mercancías, conocimientos y personas. Esto conduce a una competición con otras urbes, incentivando a que las administraciones públicas utilicen los recursos ofrecidos por el urbanismo neoliberal tanto en la gestión de la ciudad como en su forma de desarrollo urbano para situar a sus ciudades en la escena global.

A su vez, es importante resaltar dichos contextos para el desarrollo de los grandes proyectos urbanos y de los megaproyectos, dos formas de intervenir en el territorio y dos formas distintas de hacer ciudad. Aunque muchas veces se los utiliza como sinónimos, en realidad megaproyectos y grandes proyectos urbanos son dos formas de intervención urbana que pueden darse de manera simultánea en un mismo territorio.

Además, es fundamental reconocer que, detrás de los grandes proyectos urbanos son impulsados por una serie de actores individuales y/o colectivos cuyos intereses y sistemas de creencias se plasman en dicho proyecto urbano. Y, en consecuencia, tal y como lo menciona Giglia (2015,23) "(...) los procesos de renovación urbana generan más bien contrastes y conflictos entre las apropiaciones posibles por parte de los diversos actores, mismos que no se resuelven de una vez por todas, sino que se juegan en la cotidianidad de los usos del espacio público.

Lo anterior es el reflejo de los procesos urbanos por los cuales transitó el país, por un lado, la consolidación y supremacía de la Ciudad de México como el principal territorio de crecimiento urbano desde la década de 1950 del siglo XX, y dada la

dinámica de metropolización se incorporó nuevos territorios urbanizándolos a través de la conurbación de los municipios aleñados del Valle de México hasta constituirse en la Zona Metropolitana del Valle de México al final el siglo XX.

Sin embargo, producto del cambio de modelo económico de sustitución de importaciones hacia el modelo económico neoliberal que implicó la retirada del Estado de la vida económica, las privatizaciones masivas en varios sectores productivos; la liberalización, desregulación y flexibilización de las reglas económicas; la planeación y gestión de las ciudades no fue la excepción a dichos cambios.

Durante la década de 1990 las ciudades en América Latina y México, en la Ciudad de México, vivieron un proceso tendiente al establecimiento de reglas y criterios de gestión urbana proclives a garantizar la generación de riqueza a cambio de preservar las desigualdades socioterritoriales y socioespaciales, además de conservar y ampliar los procesos de exclusión social de los sectores populares caracterizado por:

1. La dispersión urbana, al construir una ciudad fragmentada, una cada vez más extensa periferia carente de equipamientos e infraestructura urbana necesaria; la cual rodea a la ciudad central que concentra bienes, recursos y equipamientos urbanos que facilitan su interconexión a los flujos globales del capital financiero.
2. Expulsión de los sectores populares del espacio de la ciudad hacia las periferias donde se edifica la vivienda de interés social.
3. Conversión del suelo rural a suelo urbano, producto de la intervención de las empresas desarrolladoras de vivienda.
4. Deslocalización y relocalización de actividades productivas que dotan de nuevas funciones a las centralidades urbanas orientadas al sector servicios y comercio.
5. Fragmentación funcional de las ciudades; es decir, espacios con vocación cosmopolita, interconectada a los flujos globales de bienes y servicios, el capital financiero y de la información coexisten con espacios rezagados

orientados a actividades económicas artesanales, en el mejor de los casos, forman parte de la industria maquiladora de exportación que no genera valor agregado.

6. Imposición de criterios financieros como principios rectores de las políticas de vivienda y de desarrollo urbano; los diversos instrumentos de planeación urbana se centran en los procesos de renovación urbana orientadas a la captación de nuevas inversiones y detonación de nuevos polos de desarrollo vinculados al mercado global, pero ajenos a la dinámica económica local.

Los albores del siglo XXI llegaron a México en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano con una serie de cambios. En primer lugar, terminó la supremacía de la ZMVM y de la Ciudad de México en el Sistema Urbano Nacional, acompañado del crecimiento y expansión de otras ciudades y zonas metropolitanas del país.

De manera simultánea sobrevino la burbuja inmobiliaria de la vivienda de interés social, ello fue posible gracias a la producción mercantil de vivienda, el cual depende de “(...) en primer lugar de las características del mercado del suelo, formal e informal, así como de los intereses particulares de los agentes que participan, lo cual permite identificar tres formas de producción: a) la producción social de la vivienda, b) la producción pública y c) la producción mercantil” (Ziccardi:2015,55).

De igual forma, es relevante señalar que durante los últimos 18 años la política de vivienda a nivel nacional ha sido dictada, tal y como lo señala Ziccardi (2015,57), desde un proceso de financiarización de los bienes de la ciudad a partir de la obtención de una tasa elevada de ganancia que se produce principalmente en la plusvalía generada de los cambios de usos del suelo rural al suelo urbano o a través de un acto administrativo que otorga más altura a los predios y autoriza la redensificación.

Para ello se genera nuevo suelo urbano, el cual es incorporado mediante cambios en los perímetros de actuación; la revalorización de espacios urbanos degradados y dejados al abandono social y predios vacíos en la centralidad de las ciudades.

Lo anterior es acompañado por la acción del Estado, la cual "(...) ha dado lugar a un complejo sistema jurídico e institucional y a una eficaz acción facilitadora de diferentes instituciones gubernamentales que otorgan créditos a baja tasa de interés a los trabajadores del mercado formal, organizan la demanda habitacional y crean un mercado protegido para que las empresas actúen en condiciones óptimas. Éste es el escenario que ha permitido construir de manera masiva grandes conjuntos habitacionales, ubicados en periferias cada vez más lejanas y carentes de equipamientos y servicios adecuados." (Ziccardi:2015,57).

Con el debilitamiento del marco legal, el establecimiento de reglas de operación e instrumentos financieros como nueva forma de administración de los fondos de ahorro para la vivienda de las personas trabajadoras del país, acompañado de la abdicación del aparato gubernamental para garantizar el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, dado que, como lo expresa Ziccardi (2015,57), se crean nuevas relaciones público-privadas que promueven desregular los procesos de apropiación y uso del suelo principalmente en la periferia, se incorporan instrumentos administrativos de redensificación del suelo urbano central, se debilitan los ámbitos de representación de las organizaciones -sindicales y sociales- y la capacidad organizativa de la ciudadanía.

Asimismo, como parte de las adecuaciones institucionales, se inserta la creación de la Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI), establecida como organismo coordinador y cabeza del sector de la vivienda, para orientar la política pública nacional de vivienda, elaborar el programa sectorial y, no menos importante, se la faculta para liberar los recursos financieros de las personas trabajadoras del país, con lo cual violentan las leyes reguladoras de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) quienes eran los únicos para administrar dichos recursos, para incrementar la producción de vivienda de interés social. "(...) Esto se alcanzó de manera más intensa en este período, ya que mientras en el primer gobierno panista de Vicente Fox (2000-2006) el número de financiamientos de vivienda fue de 4.6 millones, en el de Felipe Calderón (2007-2012) esa cifra prácticamente se duplicó

alcanzando 8.7 millones realizando poco más de un millón de acciones de vivienda por año (CONAVI:2015).” (Ziccardi:2015,71).

En suma, durante 2000-2012 con dos grandes burbujas financieras a nivel internacional (2001-2003 y 2005-2008), se edificaron 13.3 millones de viviendas en el país, acción sólo posible desde la aplicación de los diversos instrumentos financieros operados por los Organismos Nacionales Vivienda (ONAVIS) como lo son INFONAVIT, FOVISSSTE y la CONAVI. El resultado final es 4.9 millones de viviendas abandonadas en el territorio nacional concentrándose en la zona Norte y Centro del país, puesto que no cumple con los criterios para brindar condiciones de habitabilidad. Dicha concentración geográfica de las viviendas abandonadas está intrínsecamente vinculada a la estructura de los mercados laborales, dado que en la zona Centro y Norte se concentran los empleos formales de las personas trabajadoras que tienen acceso al crédito a través de los ONAVIS.

Finalmente, durante el mismo periodo (2000-2012), a nivel internacional se promovió el crecimiento de las hipotecas *suprime* o basura, mientras que en el país se promovió la generación de vivienda basura, la cual representa un tercio de la producción total del período (4.9 millones de viviendas), derroche de recursos que no perdieron las empresas inmobiliarias y/o constructoras, tampoco son en su mayoría recursos públicos mal utilizados, sino que son los ahorros de las personas trabajadoras, son años de esfuerzo saqueados en aras de garantizar las sobre ganancias para unos cuantos y legitimar una fallida política de vivienda a nivel nacional.

Ahora bien, es relevante recordar que hasta 1980 se mantiene el crecimiento económico acelerado y sostenido, México sufre una transformación social, económica y espacial fundamental al emerger en 1980 como una nación hegemónicamente urbana, donde del 55% de la población es urbana, que representó un aumento de 14 millones de nuevos pobladores urbanos, que

constituyeron el 75% del aumento de la población nacional.⁴³ Lo cual permite seguir catalogando la jerarquía urbana mexicana como preeminente, con la supremacía indiscutible de la Ciudad de México con 13 millones de personas en 1980. “De esta suerte, en ese año uno de cada cinco mexicanos vive en ella y uno de cada tres de los urbanos” (Garza: 2003, 48).

Para ese momento la Ciudad de México representa ya un problema mayúsculo en términos ambientales, sociales y administrativos de un espacio urbano que se desborda desde el Distrito Federal hacia el Valle de México incorporando de manera acelerada suelo de vocación agrícola de los municipios aledaños, conurbanizados, sin la existencia previa de planeación territorial del espacio incorporado, se generan asentamientos irregulares desprovistos de servicios públicos.

Entre 1979-1980 la Dirección General de Planeación Territorial de Asentamientos Humanos de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obra Públicas (SAHOP) coordinó la elaboración de los planes regionales, estatales, municipales y de ordenación territorial. Entre otras de las acciones emprendidas se ubica el Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del País que data de 1980. Elaborado por una comisión especial del mismo nombre, es un documento escasamente conocido, y que, como muchos de los planes y programas del país parecería el cumplimiento de un mero trámite administrativo.

El documento presenta un diagnóstico y pronóstico de las principales características de la zona de conurbación del centro, que define como una extensión de 15 435 km² localizados en el Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Tlaxcala y Puebla, siendo el principal objetivo del plan reducir el crecimiento demográfico de la zona metropolitana de la Ciudad de México y preparar los recursos financieros, técnicos como administrativos para sus requerimientos de infraestructura. “Para el caso de la zona conurbada del centro establece que puede concentrar como máximo el 30% de la población nacional, cuando en 1978 según sus datos absorbía

⁴³Datos tomados de John Friedman, *El futuro de la urbanización en América Latina: Algunas observaciones sobre el papel de la periferia* en: Luis Unikel S. y Andrés Necochea V., **Desarrollo urbano y regional en América Latina: Problemas y políticas**, México, FCE, 1975, p.351.

26.8%...De esta forma dicha conurbación alcanzaría 31.6 millones de habitantes en el año 2000” (López: 2011, 230).

Sin embargo, tras la crisis económica de la década de 1980, seguida del programa de reestructuración económica y ajuste que implicó el desmantelamiento del aparato productivo industrial que floreció bajo el cobijo del desarrollo estabilizador, volcado hacia el mercado interno con una fuerte presencia del Estado mexicano, se pasó a un modelo neoliberal basado en el libre flujo de mercancías, bienes y servicios, incitando a la participación del Estado como mero arbitro y regulador de la competitividad económica.

En este sentido, y reforzado por los sismos de 1985, la Ciudad de México es la más castigada al expulsar la mayor parte de su industria, generando expulsión de personas en busca de mejores lugares para vivir (dada la sismicidad de la ciudad) y a la par en busca de fuentes de empleo, se desplazan a las ciudades intermedias cercanas a la Ciudad de México, las cuales ganan la industria que esta perdió.

Con estas medidas se buscó modernizar la Ciudad de México como el nuevo centro financiero y de servicios del país, esfuerzos encaminados hacia la terciarización de la economía mexicana, la cual sigue la nueva división internacional del trabajo y los procesos de reestructuración económica. De esta forma, se articula a la tendencia global forjada a partir de los cambios suscitados en las ciudades norteamericanas, tendiente a la especialización de servicios orientados al productor (logística, financieros, telecomunicaciones y administrativos). En este sentido, se puede resaltar la participación de este tipo de servicios de la Ciudad de México en el total nacional se elevó de 45.1% a 64.8% entre 1988 y 1998.⁴⁴

Producto de estas nuevas dinámicas, se encuentra evidencia del crecimiento bidireccional de las ciudades: Por un lado, la concentración de bienes y servicios en el viejo casco urbano o zonas centrales de la metrópoli, que expulsa población, mientras que, en del otro lado encontramos el crecimiento exponencial en términos

⁴⁴Datos tomados de Gustavo Garza, **La urbanización de México en el siglo XX**, México, Colmex, 2003, p.94.

demográficos de las zonas periféricas, y que a su vez son sedes receptoras de industrias y de la población que las zonas centrales expulsan.

Es importante destacar los impactos negativos que sobrevinieron después de los sismos de septiembre de 1985, en los cuales se perdieron decenas de miles de vidas; cientos de edificaciones quedaron reducidas a ruinas y escombros, en tanto que otro número similar de edificios quedaron dañados.

Cabe destacar que el proceso de atención de la emergencia, así como las acciones para la reconstrucción de la ciudad fue necesaria la intensa participación del aparato gubernamental y de las organizaciones sociales. De igual forma, tal y como señala Mecatli, Michel y Ziccardi (1987,22), tres factores fueron fundamentales para implementar la política de reconstrucción de vivienda y del centro de la ciudad:

1. concretar un proceso de concertación entre los diferentes actores sociales involucrados en la reconstrucción, particularmente instituciones civiles y gubernamentales y organizaciones de damnificados;
2. gestionar y obtener importantes recursos financieros internos y externos, y
3. poner en marcha un complejo proceso técnico de construcción de viviendas nuevas y de reconstrucción-reparación de viviendas dañadas.

Sin duda alguna, la intensa participación y organización de la ciudadanía permitió, que pese a la crisis económica, la sociedad civil logra generar los mecanismos para la toma de decisiones y la asignación de recursos económicos para las demoliciones y el programa de reconstrucción de la Ciudad de México, cuya ciudad central comenzó a perder población, fenómeno que no se detendrá sino hasta el año 2005 cuando inicie un lento proceso de redensificación, el cual trae consigo un ligero incremento en el número total de habitantes de la denominada ciudad central.

En materia de política urbana, la década de 1990 estuvo orientada a la generación y dotación de infraestructuras y equipamientos urbanos para las denominadas ciudades intermedias del país, con la finalidad de lograr una distribución más equilibrada y planificada de la población en el territorio nacional.

Derivado del Programa 100 Ciudades, orientado a redoblar esfuerzos para la ordenación de la Ciudad de México, uno de ellos fue el tránsito y delimitación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) delimitada en función de las características urbanas de las delegaciones y municipios que la conforman, para comenzar a hablar de Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) la cual comprende un espacio más amplio, en el cual se integraba un número importante de municipios que presentaban características, rurales, urbanas y metropolitanas, dada su ubicación espacial se ven sujetos a fuertes presiones de poblamiento y a sus diversos fenómenos que se derivan de ello. La delimitación de la ZMVM tuvo dos ventajas principales:

- a) “Un carácter prospectivo que pretendió anticipar el proceso de urbanización de la región, ya que los límites de lo *metropolitano* fueron variando. Esta propuesta posibilitó la amplitud relativa de la ZMVM, indispensable para pronosticar y planificar el desarrollo urbano local en el mediano y largo plazos.
- b) Por otro lado, si bien abarca municipios con bajos índices de urbanización, su inclusión dentro del Programa de Ordenación de la ZMVM resulta de fundamental importancia, dado que poseen características particulares como zonas de alto valor ambiental que se deben preservar, o bien, como zonas susceptibles de incorporarse al desarrollo urbano, de manera ordenada y planificada” (Flores: 2013, 40).

A la par de los avances técnicos, normativos y operativos respecto a la delimitación del fenómeno metropolitano en el Valle de México y con ello tener un marco de referencia sobre las estrategias y/o acciones a desarrollar, teniendo en cuenta que, dada la zonificación del uso del suelo, la gestión del agua o la construcción y operación de redes de sistema de transporte deben ser planificadas con una visión de carácter metropolitano y no solamente urbano, dados los impactos que genera sobre todo el conglomerado metropolitano.

3.1. La reconstrucción política de la Ciudad de México (1985-2000)

Es relevante reconocer que las constituciones políticas del país de los años de 1824, 1857 y 1917 ratificaron al territorio de la Ciudad de México como el espacio físico de residencia de los poderes de la Federación. Designación que se había dado durante la Colonia y durante la conformación del Imperio Mexicano en 1822.

En el diseño y conformación de la estructura tanto política como administrativa de la Ciudad de México influyeron, por un lado, el pensamiento español con su tradición municipal, la cual se sustenta en ayuntamientos con sus respectivos cabildos. Del otro lado la estructura anglosajona de espíritu federalista concibe la designación de un gobernador elegido por el presidente de la república.

Entre 1824 y 1928 ambas estructuras funcionaron de manera dual, por un lado, un gobernador designado por el presidente para administrar el Distrito Federal con la finalidad de salvaguardar el espacio de los Poderes Federales, mientras que la estructura municipal quedó a cargo de administrar la vida pública cotidiana de los habitantes de la Ciudad de México.

Sin embargo, de acuerdo con los planteamientos de Larrosa (2006,116) las rivalidades y constantes pugnas entre el gobierno local de corte municipal con la figura designada por el presidente, llevo a varios episodios de confrontación en el contexto de las luchas entre federalistas versus centralistas, liberales versus conservadores, lo cual culminaría en 1928 con la desaparición de los municipios de la Ciudad de México y cancelación de su vida política.

Resultado de la reforma constitucional de 1928 al artículo 73, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), durante las próximas décadas este será el modelo de gobierno para la Ciudad de México, un jefe del Departamento del Distrito Federal (JDDF), un mero administrador, cuyo perfil es discrecional y a beneplácito del Poder Ejecutivo Federal. Este régimen permanecerá hasta finales de la década de 1980. Respecto de la estructura establecida a partir de la figura del regente de la Ciudad de México, cabe señalar con respecto al JDDF que tal y como lo señala Larrosa (2006,121):

“(…) no era ni un órgano de gobierno ya que no desempeñaba funciones gubernativas básicas y mucho menos era un poder local; la presencia determinante del poder presidencial en la conducción y las decisiones locales relegaron al Jefe de Departamento un segundo plano, e instrumental de las políticas del Ejecutivo federal en el ámbito local. A lo anterior hay que sumar la responsabilidad legislativa del Congreso de la Unión en todo lo relativo al D.F. establecida la constitución de 1917 y hasta antes de la reforma constitucional y electoral de 1993-1994.”

Además, el Departamento del Distrito Federal “(…) fue en los hechos, una instancia administrativa y de control político, que tuvo que enfrentar el manejo de los problemas locales de toda índole: el desarrollo urbano, la gestión de las demandas sociales, el control político, la relación con las fuerzas sociales, y apoyado en la reforma del Consejo Consultivo de la Ciudad de México (1929) de 1970, puso en operación la junta de vecinos (1970), y más tarde de las asociaciones de residentes y los comités de manzana (1978), para hacer mucha política sobre la base de un consenso ad hoc.” (Larrosa:2006,122).

En suma, el Departamento del Distrito Federal, se percibe como una oficina administrativa más, encargada de controlar y vigilar el desarrollo de la vida cotidiana en la Ciudad de México. No obstante, con el paso del tiempo fue necesario idear una serie de mecanismos que permitieran canalizar el descontento y la presión sociales, y, recolectar las demandas y necesidades no resueltas de los habitantes de la ciudad de ahí la creación de las asociaciones de residentes o los comités de manzana.

Del mismo modo, Larrosa (2006,124) menciona que, se buscó que la iniciativa popular fuera concebida en la ley orgánica como un método de participación directa de los ciudadanos del D.F., para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al D.F. y, el caso del referéndum podía tener carácter obligatorio o facultativo, tanto con respecto al Presidente de la República como con respecto a las cámaras de Diputados y Senadores.

Sin embargo, las presentes figuras legales de participación para los habitantes de la Ciudad de México, en realidad fueron letra muerta en la mayoría de los casos, dada la usencia de los mecanismos y canales institucionales para su puesta en práctica.

En consecuencia, 57 años después, la reforma constitucional del 23 de diciembre de 1986 posibilitó la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). La administración y gestión de la ciudad estuvo desde 1928 reservada al Poder Ejecutivo Federal y la materia legislativa quedó en manos del Congreso de la Unión. Por ello, la creación de la ARDF fue un momento decisivo en la lucha por la democratización de la ciudad, iniciando la transformación de las instituciones, los procesos y los mecanismos de toma de decisiones.

El reconocimiento de los órganos locales de gobierno como lo son la ALDF, la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal (JGDF) y el Tribunal Superior de Justicia con facultades y atribuciones específicas que anteriormente eran ejercidas por el Presidente y el Congreso de la Unión.

Con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, fecha de publicación de la reforma en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se destinó un capítulo especial para la Ciudad de México, en el cual se estableció que: "(...) tanto los poderes federales como locales se encuentran en un estatus de igualdad para desarrollar atribuciones correspondientes al gobierno del D.F. Situación que confirma el artículo 7° del Estatuto de Gobierno del D.F., que dice: "El gobierno del D.F. está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo en lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (Larrosa:2006,134).

Con lo cual la ARDF se modificó para constituirse la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a la par de permitir la elección directa vía el voto de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal para el periodo 1997-2000, y a partir del año 2000 elegir a las personas titulares de las jefaturas delegacionales.

La concreción de tales sucesos político-electorales, marcan la finalización de la transición democrática para iniciar el período de consolidación democrática cimentado en la generación de nuevas relaciones de poder entre gobernantes y gobernados; la creación de un nuevo andamiaje jurídico e institucional orientado a hacer de la Ciudad de México un escenario para el ejercicio, la garantía, difusión y protección de los derechos humanos de todas las personas; mediante acciones encaminadas a incentivar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

También se crearon nuevos procesos y mecanismos de toma de decisiones para la hechura de políticas públicas al incluir a todos actores involucrados y al mayor número de intereses buscando el equilibrio en su representatividad.

De 1997 al año 2000 fue el inicio de un proceso democrático, participativo y ciudadano para la construcción de un nuevo diseño institucional que diera respuesta a las diversas demandas y necesidades sociales por parte del gobierno del Distrito Federal. Se buscó la construcción de un proyecto de ciudad bajo el lema de “Una Ciudad para Todos”, por lo cual el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998–2000 se articuló alrededor de seis ejes, que fueron:

1. Una ciudad segura y con justicia
2. Una ciudad democrática y participativa
3. Una ciudad incluyente y solidaria
4. Un camino de desarrollo sustentable
5. Una infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad
6. Un gobierno responsable y eficiente (GDF:1998).

Para ello, el emergente gobierno del Distrito Federal recuperó muchas de las experiencias de procesos participativos que la ciudad fue explorando desde finales de la década de 1970 como los Consejos Consultivos y otros espacios que la Secretaría Desarrollo Urbano generó, donde, de acuerdo con Álvarez (2004,4)

“existían precedentes importantes de modalidades participativas y de negociación entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones del Movimiento Urbano Popular; igualmente, la experiencia acumulada por las organizaciones emergidas de las movilizaciones de los sismos de 1985 y algunas asociaciones vecinales de las clases medias y altas, que en el inicio de los años 90 habían tomado parte activa en la definición de aspectos puntuales del desarrollo urbano, en particular en la definición de las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC’s) en la Ciudad de México”.

Asimismo, es importante resaltar que, en las denominadas ZEDEC’s encontramos un instrumento de planeación urbana favorable a los Grandes Proyectos Urbanos; dado que actuaba sobre zonas específicas de la ciudad para generar un desarrollo urbano controlado y acorde a las demandas y necesidades sociales; las cuales estaban incluidas en el marco de los procesos de planeación, mediante los diversos mecanismos de participación ciudadana como lo son los comités de colonos, asociaciones de colonos, los consejos consultivos y las organizaciones del movimiento urbano popular.

En suma, a partir de la elección del primer jefe de gobierno del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, se construyó un proyecto de ciudad incluyente, democrática y de intensa participación ciudadana en la toma de decisiones en materia de políticas públicas de desarrollo urbano y de vivienda; las cuales durante los próximos 18 años (2000-2018) paulatinamente serán orientadas por los dictados de los intereses inmobiliarios y del capital financiero especulativo.

3.2. CDMX: Cómo se construye una marca o cómo vender una ciudad derechos (2000-2018)

El presente apartado centra la atención en el análisis del período 2000-2018, el cual corresponde a tres de las cuatro administraciones (1997-2000, 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018) de gobiernos de coalición de partidos de izquierda que han gobernado la Ciudad de México.

Conforme la Ciudad de México avanzó en los primeros años del nuevo milenio, al paso de cada administración de la ciudad, se fueron tergiversando los mecanismos y procesos de toma de decisiones, impregnados de un lenguaje técnico, analítico, que incentiva a que sólo los “más capacitados” participen en la toma de decisiones.

De igual forma, es relevante señalar que, pese al andamiaje jurídico e institucional concretado para hacer de la Ciudad de México, un espacio para el ejercicio de derechos humanos; se suscitaron dinámicas que permitieron la generación de complicidades al margen de la legalidad, incluso se fue más allá, resguardando la ilegalidad de los intereses en común de diversos actores privados y gubernamentales al permitir la captura de los procesos de toma de decisiones, el diseño de marcos legales a modo, contradictorios o complejos de operar; secuestrando los mecanismos de toma de decisiones para privatizar el diseño de políticas públicas; tal y como sucedió en materia de gestión y desarrollo urbano.

De este modo, al paso de las administraciones de la Ciudad de México, ciertas coaliciones promotoras lograron imponer sus creencias y sus intereses, colocando a personas cercanas o que forman parte de la coalición al frente de puestos claves para la conducción de procesos y mecanismos de toma de decisiones y, con ello, administrar la ciudad a favor de la salvaguarda de sus intereses y la ampliación de su capacidad de captura de plusvalías y sobre ganancias a costa de la especulación financiera inmobiliaria de la que fue, y sigue siendo objeto la Ciudad de México.

3.2.1. Los condicionamientos legales e institucionales

Con la llegada de la coalición de partidos de izquierda al poder en 1997, surge una batería de políticas públicas sociales y urbanas, tendientes a la regeneración del tejido social, fuertemente deteriorado por los sismos y la severa crisis económica de 1985, a lo cual se sumó la aguda crisis de 1994-1995, la peor crisis vivida hasta ese momento por el país y por la Ciudad de México. Tal y como señala Ziccardi (2016,31) es a partir de entonces que se inauguran políticas de inclusión social y políticas urbanas participativas que permiten expandir la ciudadanía y hacer efectivos los derechos ciudadanos.

De modo tal que, sea uno de los rasgos característicos y contradictorios de las administraciones de la Ciudad de México, por un lado, ambiciosas políticas sociales orientadas al cierre de las desigualdades sociales y socioterritoriales; acompañadas de políticas urbanas de mejoramiento de vivienda, acceso al crédito para vivienda de interés social y popular, programas de mejoramiento del espacio público y del entorno urbano.

La contradicción de dichas políticas públicas sociales y urbanas, deviene de las restricciones presupuestales que implica la existencia de políticas económicas de la ciudad de carácter neoliberal, las cuales direccionan el gasto público de la ciudad y, condicionan bajo criterios financieristas e instrumentos legales y financieros la expansión del presupuesto ejercido en política social y la política de planeación y gestión del desarrollo urbano; ésta última queda, mayoritariamente, en manos del sector privado para su implementación.

En materia de política social, la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2005) y de Alejandro Encinas (2005-2006) se instituyó sobre un componente territorial, el cual se volvió eje central de la misma. Ello se reflejó en el Programa Integral Territorial de Desarrollo Social (PITDS), en el cual se fusionaron diversos programas sociales para maximizar sus recursos y efectividad; en palabras de Ziccardi (2016,32), por su magnitud, los dos principales programas fueron el

Programa de Pensión Alimentaria, atención médica y medicamentos gratuitos para Adultos Mayores y el Mejoramiento de Vivienda.

También se integraron, entre otros: Los apoyos a consumidores de leche Liconsa; la asistencia para niñas y niños en situación de vulnerabilidad y pobreza; los desayunos escolares; atención a personas con discapacidad; el rescate de unidades habitacionales; créditos a microempresarios; apoyos a la producción rural, a los proyectos productivos y al empleo. La incorporación de los diversos programas y acciones presupuestales de la Ciudad de México en materia de política social implicó, por un lado, la concentración de recursos para su aplicación en unidades territoriales específicas, las cuales concentran los mayores índices de pobreza, marginación y exclusión.

De acuerdo con Ziccardi (2016,35), en la presente administración se implementaron para regular el crecimiento urbano, vinculando éste a la política de vivienda, es decir, la vivienda se convirtió en un elemento estructurador del ordenamiento territorial y un factor dinamizante de la economía a partir del sector de la construcción (Casa y Ciudad, 2008). Lo anterior se desarrolló a partir de una normativa conocida como “Bando Dos”. Sin embargo, los saldos en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano son cuestionables, dados los efectos generados.

Si bien, se menciona que dicha administración generó un robusto programa de acceso y mejora progresiva de la vivienda; los efectos generados por el marco legal en el territorio y los resultados de las acciones gubernamentales en materia de vivienda a través del Bando Dos y la Norma 26, permiten concluir que en realidad, aunque el gobierno de la ciudad realizó acciones a favor de la generación de vivienda de interés social y vivienda popular; el aparato gubernamental también generó las condiciones favorables para que el sector privado se desarrollará, generando sobre ganancias a partir de la especulación generada en la Ciudad Central al amparo de las citadas normas de desarrollo urbano.

A) El Bando Dos. Aplicación en las Delegaciones centrales

El Bando Dos de redensificación de las Delegaciones centrales, las cuales conforman la ciudad central, que a saber son: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, como política pública urbana, cuyo componente espacial y territorial tiene una centralidad, no sólo como un recurso que se utiliza, sino también como un instrumento normativo al momento de establecer criterios para la distribución de recursos financieros.

Ahora bien, el decreto de expedición del Bando Dos, puede leerse, en términos narrativos, a partir de cinco grandes temáticas:

1. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal reafirma su responsabilidad exclusiva en la conducción del desarrollo urbano de la ciudad. Cabe resaltar que dicha situación se expresó en la centralización de la toma de decisiones en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) la cual, de acuerdo con el análisis realizado en el capítulo dos de la presente investigación, es la autoridad con el mayor número de facultades en materia de desarrollo urbano.
2. Se buscó mediante el Bando Dos, poner un freno al desarrollo desordenado de la mancha urbana, dada la explosión demográfica que vivió la ciudad.
3. Se reconoce la imperiosa necesidad de preservar el suelo de conservación, conteniendo la expansión de la mancha urbana, con la finalidad de preservar el equilibrio ecológico, la zona de recarga de los mantos acuíferos y preservar la cubierta vegetal y boscosa de la zona sur de la ciudad, un pulmón más para mejorar la calidad del aire de la metrópoli.
4. También se reconoce la pérdida de población de la denominada ciudad central, lo cual viene sucediendo desde 1985 tras los sismos de septiembre y que durante los últimos 20 años (1985-2005) implicó la pérdida de 1 millón 200 mil habitantes de Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.
5. Finalmente, se reconoce la escasa disponibilidad de recursos como son agua, redes de infraestructura hidráulica en óptimas condiciones o que decir

de redes de sistemas de transporte público. A la par de esa realidad urbana, se hace explícito que, la ciudad central posee mejores condiciones en dichos rubros, incluso se clasifica como subutilizada dicha infraestructura; por lo cual está en mejores condiciones para albergar una intensa intervención urbana para generar desarrollo urbano.

El decreto de expedición del Bando Dos de redensificación de la ciudad central, generó una prohibición de nuevos permisos en materia de construcción en nueve delegaciones; en tres quedó indefinida su situación jurídica para permitir o no nuevas construcciones; en tanto que las cuatro delegaciones centrales fueron objeto de facilitación de trámites administrativos para permitir la edificación de nuevas viviendas, espacios comerciales y equipamientos de oficinas; lo anterior estuvo acompañado de fuertes inversiones públicas para la renovación y/o ampliación de infraestructuras y equipamientos urbanos (ver tabla 7).

En cumplimiento de lo anterior, se simplificaron trámites administrativos, facultando a la SEDUVI para emitir los Certificados Únicos para conjuntos habitacionales menores a 200 viviendas, vía la instalación de una Ventanilla Única. A partir de ese momento y hasta la fecha, SEDUVI ejerció el control absoluto de la política de desarrollo urbano y de vivienda, sin ningún contrapeso administrativo.

Tabla 7.
Clasificación de las delegaciones de acuerdo con el Bando Dos de redensificación.

| Situación jurídica | Delegaciones incluidas | Unidad Espacial |
|-----------------------------------|---|-------------------------|
| Desarrollo Permitido | Benito Juárez; Cuauhtémoc; Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza | Ciudad Central |
| Sin definición | Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco | Primer Contorno |
| Prohibición de nuevos desarrollos | Álvaro Obregón; Coyoacán; Cuajimalpa; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan y Xochimilco | Segundo Contorno |

Fuente: Elaboración propia con base en el decreto de expedición del Bando Dos, publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno de la Ciudad de México el 07 de diciembre de 2000.

Las restricciones del Bando Dos de redensificación de las Delegaciones centrales, para las 12 Delegaciones restantes de la Ciudad de México, violentó la aplicación de los diversos instrumentos de planeación urbana de la ciudad como lo son el Programa General de Desarrollo Urbano; los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, dado que en dichos instrumentos se determina el potencial de desarrollo urbano, tomando en consideración los usos de suelo, los metros potenciales de edificación y suministros de agua potable.

Otra consecuencia del Bando Dos, fue el proceso de judicialización del desarrollo urbano, ante la restricción para generar nuevas edificaciones, lo cual se acompañó de la anulación de los instrumentos de planeación urbana de las 12 Delegaciones, las cuales no forman parte de la ciudad central; las empresas inmobiliarias y desarrolladoras, junto con los grupos financieros promovieron juicios ante los tribunales administrativos, asesorados y/o acompañados por diputados y/o diputadas del PAN y del PRI, partidos de oposición en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), quienes se opusieron en repetidas ocasiones a la publicación del presente bando.

Con base a datos del INEGI durante el decenio 1990-2000 se contabilizó un decremento de 19 501 viviendas en la Ciudad Central (Castillo en Tamayo 2007) mientras que para el quinquenio 2000 y 2005, la diferencia resultó positiva y alcanzó 26 958 viviendas (Esquivel Hernández en Tamayo 2007). El total de acciones autorizadas en el período de 2001 a 2006 alcanzó las 160 912 (Cortés Martínez, 2010). Este auge en la actividad inmobiliaria resulta sin precedente alguno al comparar la evolución de las acciones antes y durante la política del Bando 2, por contornos de la Ciudad. Observamos una clara reorientación del mercado desde el primer y segundo contornos hacia las delegaciones centrales (Flores y Bournazou:2012,250).

Tabla. 8. Reorientación del mercado habitacional hacia la Ciudad Central.

| Período | 1998-2000 | | 2001-2003 | | 2004-2006 | |
|-------------------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|
| | Número de viviendas | % | Número de viviendas | % | Número de viviendas | % |
| Ciudad Central | 6 600 | 22.5 | 40 414 | 70.3 | 85 027 | 68.3 |
| Primer Contorno | 18 525 | 62.5 | 14 752 | 25.7 | 65 183 | 28.3 |
| Segundo Contorno | 4 450 | 15.5 | 2 304 | 4.0 | 4 195 | 3.4 |
| TOTALES | 29 635 | 100 | 57 478 | 100 | 124 405 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base en: Flores y Bournazou:2012,251.

Cabe señalar y, de acuerdo con Flores y Bournazou (2012,252), de las 160 912 acciones autorizadas (2001-2006), casi tres cuartas partes (73%) se adjudican a sector privado y el resto (27%) al INVI (Cortés Martínez, 2010). Al comparar la distribución de las acciones de ambos sectores en diferentes Delegaciones, se reconoce un patrón común que sugiere una influencia similar de los condicionantes urbanos y del mercado, tanto en la actividad inmobiliaria del sector público, como del privado.

Finalmente, tal y como ya señalaban Grajeda⁴⁵ (2005) y Paquette y Yescas (2009) el Bando Dos de redensificación fracasó en su objetivo, entre los efectos nos esperados que generó destacan:

- I. Las facilidades legales y administrativas, a lo que se añaden los incentivos fiscales, para la construcción de nuevos conjuntos habitacionales que, desde su concepción por parte de la empresas inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda, estuvieron destinados para sectores poblacionales de ingresos medios y altos.

⁴⁵Cabe mencionar que Bertha Elia Grajeda Vivero es Lic. en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde se desempeña como profesora de asignatura. Durante 19 años cubrió diversas fuentes informáticas del periódico EL Universal, especializándose en temas de la Ciudad de México. El 13 de diciembre de 2016 el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la designó Coordinadora General de Comunicación Social.

- II. Como consecuencia de lo anterior, se generó un incremento sostenido de los precios del suelo urbano de la ciudad central, lo cual favoreció la especulación financiera inmobiliaria y la consolidación de un mercado de la vivienda enfocado de los estratos de ingresos medios y altos.
- III. Se incumplió el objetivo de generar vivienda de interés social para los sectores sociales históricamente marginados de la ciudad. Dado que, tal y como se ha presentado; de las 160 mil 912 acciones en materia de vivienda, el 73%, es decir, 117mil 466 viviendas fueron construidas por el sector privado, mientras que el 27%, es decir, 43 mil 446 viviendas las edificó el INVI.
- IV. Finalmente, y en consecuencia, dados los escasos recursos destinados para tal cometido y sumado al encarecimiento del suelo urbano, se viola el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, puesto que se condena a los sectores populares a buscar opciones de vivienda en las periferias de la zona metropolitana, contribuyendo a la expansión de la mancha urbana.

B) El inicio de los GPU: Plaza Juárez y Reforma 222

En consonancia con los efectos que generó el Bando Dos de redensificación de las Delegaciones centrales, la presente administración 2000-2006 no sólo aprobó, sino que brindó las facilidades administrativas y fiscales para la edificación de los primeros desarrollos mixtos de grandes dimensiones en la denominada ciudad central.

Como parte del programa de redensificación y recuperación de la ciudad central, fueron edificados los primeros Grandes Proyectos Urbanos de la Ciudad de México en la era neoliberal; los cuales son Reforma 222 y Plaza Juárez, ambos complejos ubicados en la Delegación Cuauhtémoc, cada uno con sus peculiaridades, y mecanismos de complicidades que favorecieron al sector inmobiliario.

Plaza Juárez inaugurado parcialmente en el año 2005, cuya gestión comenzó desde principios de la década de 1990, se ubica en predios que quedaron en ruinas tras

los sismos de septiembre de 1985. El primer acto polémico, devino de la adquisición de los predios propiedad de la firma canadiense *Reichmann International*, (empresa constructora de Torre Mayor) por un costo de 70 millones de pesos con cargo a las arcas de la Ciudad de México (Proceso:2005), la cual aceptó la venta en dicho valor a cambio de las facilidades brindadas para “armonizar”⁴⁶ el proyecto de acuerdo a las normas de Programa de Desarrollo Urbano de Cuauhtémoc y del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la colonia Cuauhtémoc, así comenzó la red de complicidades entre el aparato gubernamental y los grupos inmobiliarios.

El segundo momento tiene que ver con la designación del arquitecto Ricardo Legorreta como ejecutor de la obra, sin realizarse un concurso abierto, que de acuerdo con Ana Lilia Cepeda Directora en ese momento del Fideicomiso del Centro Histórico quien argumento lo creativo y la amplia trayectoria reconocida nacional e internacionalmente del arquitecto, así lo declaró a Proceso (29 de marzo de 2005).

A ello, se sumó la condonación de un adeudo de 23 millones de pesos a Grupo Brener⁴⁷ por concepto de Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, a cambio de la donación del mural Velocidad del pintor David Alfaro Siqueiros, valuado en 34 millones de pesos, los 11 millones de pesos de valor adicional del mural fueron “donados” por el Grupo Brener al proyecto Plaza Juárez.

Plaza Juárez alberga la Torre Tlatelolco de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Torre del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), espacios destinados a locales comerciales, el Museo Memoria y Tolerancia, Patio

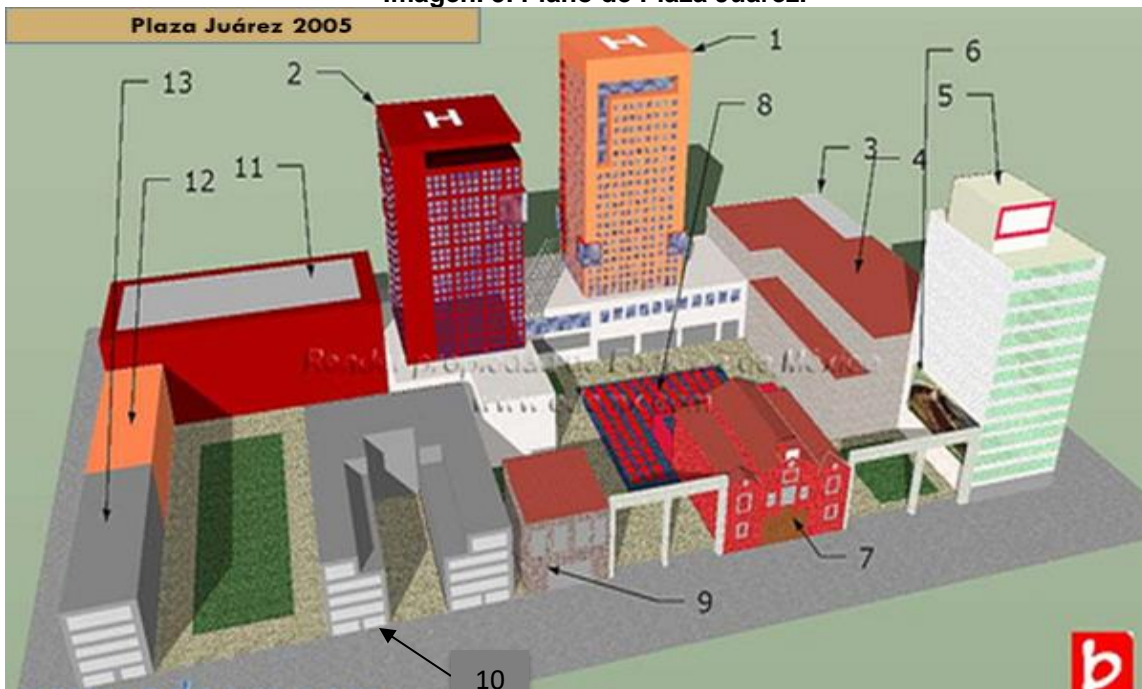
⁴⁶Así lo hizo saber un socio consultor de Deloitte, empresa consultora encargada de proporcionar servicios legales en materia fiscal, administrativa y tributaria. Pese a que los terrenos eran valuados en al menos 200 millones de pesos, se accedió al pago por la suma ofrecida por el GDF, con la finalidad de “evitar la multa millonaria por violación del uso del suelo y los diversos instrumentos de planeación urbana y un eventual freno en las obras. **La persona entrevistada pidió mantener su identidad en el anonimato, (Entrevista realizada el 22 de Febrero de 2018 en Torre Mapfre).**

⁴⁷Grupo Brener pertenece a los hermanos Pablo e Israel Brener, hijos del lituano judío León Brener, han participado en sectores de la industria azucarera, en la producción de ganado para exportación. Formaron parte del grupo de empresarios que donaron a la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari, beneficiarios de las privatizaciones de los ingenios cañeros y de la privatización de Aeroméxico, operaron dicha aerolínea hasta su quiebra durante la política de cielos abiertos. Lo cual los llevó a la venta de varios bienes inmuebles en la Ciudad de México ver: <https://expansion.mx/expansion/2011/09/14/pablo-e-israel-brener-brener>.

Juárez como centro comercial con servicios ancla como son bancos y renta de bodegas de almacenaje.

Adicionalmente se desarrolló Puerta Alameda un conjunto habitacional a espaldas de Plaza Juárez, el cual alberga 600 departamentos, a dicho corredor se suma la adquisición por el Grupo Hilton del entonces hotel María Isabel Sheraton Centro Histórico, para convertirlo en un hotel y centro de convenciones. Una cuadra adelante aparece Parque Alameda, centro comercial que alberga al Hotel Fiesta Inn. La razón que aparezcan como edificios separados se debe en buena medida a la oposición vecinal al cierre de las calles: Luis Moya, Revillagigedo y José Azueta.

Imagen. 5. Plano de Plaza Juárez.



Fuente: Elaboración propia, 1) Torre de la SRE; 2) TSJDF; 3) y 4) corresponde al espacio del Museo Memoria y Tolerancia; 5) Edificio Luis Moya de departamentos arrendado por grupo Carso previa cita y valoración sociocultural y socioeconómica se notifica si se es candidato a residente (renta promedio oscila entre los 18 mil a 45 mil pesos mensuales y en cuya planta baja y primer piso se encuentra un banco Inbursa y un Sanborns; 6) Mural Velocidad de David Alfaro Siqueiros donado por grupo Brener; 7) Ex templo de Corpus Cristi del Siglo XVII es un museo y foro público, el cual alberga los documentos fundacionales de la Ciudad de México y de la Federación; 8) es la fuente de baldosas marrón del Mtro. Vicente Rojo; 9) Patio Juárez alberga un restaurante de la cadena de cafeterías Toks, bancos, renta de mini bodegas y varios bares, cafés y restaurantes; 10) Mini Plaza comercial; 11) y 12) Zona de estacionamiento, pensiones y oficinas administrativas de Plaza Juárez y 13) es un edificio desocupado, el cual se encuentra en dictamen para demolición, ubicado en Av. Juárez, esquina con la calle de Dolores donde se ubica el inicio del barrio chino de la Ciudad de México.

De igual forma, la vinculación del arquitecto Legorreta a Plaza Juárez, está estrechamente relacionado con sus intereses y de sus socios financieros; a cambio de su participación para conducir y legitimar el proyecto, él y Grupo Danhos obtuvieron las facilidades administrativas para la fusión de los predios donde se construyó Reforma 222, los cuales fueron catalogados como predios siniestrados, con lo cual el pago por concepto de compra-venta fue reducido al mínimo, y además recibieron subsidios para la construcción del proyecto, el cual además contó con el financiamiento de la infraestructura urbana y equipamientos urbanos por parte del Gobierno del Distrito Federal.⁴⁸

Finalmente, entre los elementos que tienen en común ambos desarrollos destacan:

- ☞ Reforma 222 y Plaza Juárez fueron diseñados bajo un esquema de uso de suelo mixto: uso habitacional, comercial y edificación de oficinas.
- ☞ Fueron concebidos para ofrecer vivienda a los sectores de ingresos medios y altos⁴⁹, con la finalidad de volver atractivo vivir cerca del centro histórico.
- ☞ Ambos desarrollos aprovecharon y se vieron favorecidos por: las facilidades legales; administrativas; técnicas; los subsidios y las gestiones proporcionadas por el GDF en el marco del Bando Dos de redensificación de las Delegaciones centrales.
- ☞ Ambos desarrollos son identificados por la presente investigación como los primeros Grandes Proyectos Urbanos de la Ciudad de México.
- ☞ A partir de lo anterior, hay una evidente retirada del sector público como agente constructor de obras públicas, dando paso a la primacía del sector privado como agente inmobiliario y gestor del desarrollo urbano.

⁴⁸De acuerdo con información proporcionada por personal de la Administración General de Consorcio Residencial y Comercial Reforma 222, el Gobierno del Distrito Federal (GDF), se encargó de realizar las adecuaciones de la infraestructura hidráulica de agua potable, drenaje y alcantarillado, solicitó las adecuaciones en el voltaje y cableado de luz eléctrica necesario para las demandas del proyecto. Y por si fuera poco, el GDF tramitó la licencia del helipuerto de Reforma 222 en una zona que hasta ese momento no permitía la operación de helipuertos. **La persona entrevistada pidió mantener su identidad en el anonimato, (Entrevista realizada el 15 de Marzo de 2018, Café Juan Valdés de Av. Paseo de la Reforma).**

⁴⁹Entrevista realizada a un residente de Puerta Alameda, el cual fue de los primeros inquilinos cuando el conjunto fue inaugurado en su primera etapa en 2006. Petr Pablo Ruben Olson Francois, 36 años, agente de publicidad, hijo de padre noruego, madre francesa registrado como mexicano.

- ☞ De manera coincidente, los dos Grandes Proyectos Urbanos se edificaron en la Delegación Cuauhtémoc, en la cual se ubica el Centro histórico de la ciudad y colonias que dadas sus características están catalogadas como patrimonio arquitectónico y urbanístico de la ciudad, es el caso de la Condesa, Hipódromo, Roma Norte, Roma Sur y Juárez, por lo cual hay una intensa incidencia del GDF en materia de desarrollo urbano. Cabe señalar que, tanto en la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal como de la Delegación Cuauhtémoc han sido gobernadas durante los últimos 15 años por la misma coalición de partidos de izquierda.
- ☞ A su vez, mientras se construían estos Grandes Proyectos Urbanos, en Miguel Hidalgo y Benito Juárez se edificaron nuevos centros comerciales que se volvieron íconos de dichas demarcaciones como Plaza Parque Delta inaugurada en 2005 en Benito Juárez o la Plaza Antara Fashion Hall inaugurada en 2006 en Polanco, Delegación Miguel Hidalgo, ésta última sirve de referencia para trazar los límites entre Polanco y el Gran Proyecto Urbano Denominado Nuevo Polanco.

3.2.2. La puesta en marcha: Financiarización y éxito inmobiliario

La administración de Marcelo Ebrard Casaubón (2007-2012), representó en buena medida, la continuidad del programa de gobierno de las dos administraciones anteriores. Se fortalecieron las políticas sociales y urbanas, ampliando el número de personas beneficiarias, los presupuestos asignados; la creación de nuevos programas orientados a atender a grupos en situación de vulnerabilidad como las personas jóvenes a quienes se destinó el programa Prepa Sí, para abatir la deserción escolar del nivel medio superior. De igual forma, programas como la Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores continuó y se blindó su implementación al instituirlo vía la emisión de su ley reglamentaria.

Un aspecto particular de esta administración, fue sin duda el fortalecimiento y blindaje de diversos programas sociales, mediante la emisión de leyes que los regulan, siendo los principios, en materia de derechos humanos de universalidad,

progresividad, interdependencia, garantía y protección. Sin embargo, ello no sucedió con las políticas públicas urbanas de acceso y mejoramiento de la vivienda, al crédito para la vivienda los cuales quedaron supeditados únicamente a reglas de operación anuales.

De igual forma, Ziccardi (2016) resalta la incorporación de nuevos derechos colectivos, denominados de cuarta generación, a partir de la firma de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho la Ciudad, la cual integra el compromiso de autoridades locales y de diversos sectores de la sociedad civil para construir una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable. Ello fue acompañado por un mayor énfasis de esta administración en áreas como la sustentabilidad, la movilidad y la recuperación de espacios públicos degradados y/o deteriorados.

Pese al reconocimiento legal en el marco normativo y programático al incorporarlo como criterios operativos de algunos programas, políticas públicas y/o acciones gubernamentales de la ciudad, a través de una política social, la cual ha mantenido un presupuesto progresivo, el cual alcanzó en 2017 65 mil millones de pesos de los 195 mil millones de pesos ejercidos por el gobierno de la Ciudad de México.

Sin embargo, se incumple con el principio de progresividad de los derechos humanos, ya que el gobierno de la ciudad no eliminó las prácticas clientelares, sino que se mantuvieron muchas veces mediante la utilización de los programas sociales con fines electorales.

En materia de desarrollo urbano, se mantuvo la dinámica gubernamental tendiente a favorecer las sobre ganancias y la especulación inmobiliaria en detrimento del derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda. En términos de la propia lógica política, son entendibles los vínculos de complicidad con uno de los sectores económicos más rentables de la ciudad, tal y como lo es la industria de la construcción y los servicios de bienes raíces del sector financiero; sector que en una economía terciarizada bajo los principios del modelo económico neoliberal, dicta las prioridades para la generación y concentración de la riqueza.

Prueba de lo anterior, es la implementación de diversos instrumentos financieros para la construcción de infraestructura y equipamientos urbanos bajo esquemas de las asociaciones público-privadas, en las cuales coparticiparon empresas privadas, instituciones gubernamentales de la ciudad; los contratos de Pago por Prestación de Servicios (PPS) que permitieron la concesión vialidades que fueron edificadas durante la presente administración como: la ampliación de los Segundos Pisos del Periférico bajo la denominación de “Autopista Urbana Sur y Autopista Urbana Norte” y la Super Vía Poniente.

De igual forma, en 2012, se otorgó la Concesión respecto a la administración, preservación y mantenimiento del Parque Alameda Central, mediante contrato de PPS, durante 15 años las empresas que participaron en su remozamiento, las cuales son “administradoras” de la Alameda Central.

Asimismo, en la presente administración se creó la empresa pública paraestatal Calidad de Vida Progreso y Desarrollo Humano para la Ciudad de México S. A. de C.V., empresa inmobiliaria pública, encargada de administrar “proyectos especiales” de desarrollo urbano a partir de la definición de ciertas áreas de la ciudad subutilizadas o degradadas, que podían ser objeto de atención del gobierno de la ciudad, para lo cual en una se constituiría un grupo de inversionistas y actores públicos, privados y sociales para su administración denominadas Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES).

A) La norma urbana 26

Producto de las críticas al Bando Dos de redensificación, los efectos no esperados de la implementación de este, la administración de Marcelo Ebrard Casaubón decidió poner fin al Bando Dos y sustituirlo por la emisión de un nuevo instrumento normativo, el cual se denominó Norma de Ordenación número 26, la cual fue publicada el 10 de agosto de 2010 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Su aplicación se orientaba en uso de suelo urbano con las siguientes zonificaciones: 1) Habitacional (H); 2) Habitacional con Comercio (HC); 3) Habitacional con Oficinas (HO); 4) Habitacional Mixto (HM) y 5) Centro de Barrio (CB). Ello con la finalidad de

generar un mejor desarrollo urbano y aprovechar los bienes y recursos de la ciudad. De igual forma, la Norma 26, contemplaba cinco ámbitos en los cuales no aplica su instrumentación que a saber son:

1. Suelo de Conservación,
2. Zonas de alto riesgo y vulnerabilidad;
3. En predios que no tengan acceso a vía pública o ésta sea menor a 6 metros de ancho;
4. Predios ubicados en el tercer territorio, cuya factibilidad de servicios sea negativa y;
5. Áreas de conservación y valor patrimonial ubicadas en el tercer territorio de la presente norma.

Además, la Norma 26 determinó tres zonas de intervención mediante la delimitación de las mismas conforme a la traza de vialidades específicas de la Ciudad, así el primero de los territorios es el área delimitada dentro del Circuito Interior con una zonificación H 5/20, el segundo es el área comprendida entre el Circuito Interior y el Anillo Periférico con una zonificación H6/20 y el tercer territorio es el área comprendida entre el Anillo Periférico y el límite del Distrito Federal y el límite del suelo urbano, con una zonificación H 4/20.

Por lo anterior se generó un boom inmobiliario de manera desordenada por toda la ciudad, cambiando drásticamente el paisaje urbano, puesto que se edificaron diversos edificios de mayor altura dentro de la propia centralidad de colonias que anteriormente tenían un menor número de niveles autorizado.

Además, se contempló que, cuando la zonificación de acuerdo con el programa de desarrollo urbano aplicable era mayor a la establecida como directa de la Norma 26, se tomará la indicada por la zonificación del programa.

De igual forma, se instituyó un mecanismo de distribución de responsabilidad sustentable orientado a la reducción de consumo de agua y energía que oscilan de un mínimo de 30% hasta un 80%, lo cual se acompañó de medidas que garanticen un número de cajones de estacionamiento.

Sin embargo, los abusos por parte de las empresas constructoras no terminaron, como parte de una serie de artimañas legales y mercantiles las empresas constructoras obtuvieron permisos que autorizaron la edificación de un mayor número de niveles bajo la justificación de realizar vivienda de interés social, cuyo costo final en el mercado no excedía los \$709 mil 431 pesos. Acto seguido las constructoras, mediante notarios vendían los conjuntos habitacionales en obra negra a empresas de bienes raíces quienes “contrataban” a las empresas constructoras para terminar el conjunto el cual se vendía como residencial para los sectores de ingresos altos y medios.⁵⁰

Asimismo, es relevante recuperar el punto de acuerdo, promovido por el entonces diputado local Christian Damián Von Roehrich de la Isla⁵¹, a la contaduría mayor de hacienda de la ALDF, para que realice una auditoría la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) relacionada con la autorización y expedición de certificados de usos de suelo conforme a la Norma 26 en la Delegación Benito Juárez⁵², en el cual se narra la conflictividad alrededor de los cambios realizados a la Norma de Ordenación Número 26, tal y como se expresan a continuación:

☞ **8 de Abril de 2005.** Se reforman, adicionan y derogan las Normas de Ordenación Generales, para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, entre las que se encuentran la Norma General de Ordenación “*26. Norma para Impulsar y Facilitar la Construcción de Vivienda de Interés Social y Popular en Suelo Urbano.*”

⁵⁰Información proporcionada por persona exfuncionaria pública de SEDUVI, quien al denunciar las irregularidades que estaban sucediendo fue despedida. Por motivos legales, dado que se encuentra en un litigio laboral contra SEDUVI por despido injustificado después de 20 años de servicio, se solicitó reservar su identidad en el anonimato.

⁵¹Licenciado en derecho, militante del Partido Acción Nacional desde 1997, sobrino del ex delegado José Espina Von Roehrich (2000-2003), ha sido diputado local por la Alcaldía de Benito Juárez. En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue secretario de la Comisión de Gestión Integral del Agua, también fue secretario de la Comisión de Participación Ciudadana, amigo cercano del entonces delegado Jorge Romero Herrera (2012-21015) de quien fue sucesor al ser delegado de Benito Juárez para el período 2015-2018. Actualmente es senador por Ciudad de México de la coalición Por México al Frente.

⁵²Ello con la finalidad de canalizar el descontento social que su amigo el entonces delegado Jorge Romero Herrera de Benito Juárez para el período 2012-2015 enfrentaba ante el descontento vecinal por la desmedida construcción de nuevos desarrollos por toda la demarcación.

- ☞ **10 de agosto de 2010.** Se reforma, adiciona y deroga la Norma de Ordenación Número 26, que forma parte de la Ley y el Programa General arriba señalados, para queda como “26. Norma para Incentivar la Producción de Vivienda Sustentable de Interés Social y Popular”.
- ☞ **13 de septiembre y 9 de noviembre de 2010.** Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para incorporar los Criterios de Sustentabilidad a los proyectos de Vivienda regulados por la Norma de Ordenación Número 26 para Incentivar la Producción de Vivienda Sustentable, de Interés Social y Popular.
- ☞ **8 de octubre de 2012.** Se publica el acuerdo de suspensión temporal de la Norma 26, también quedó suspendido temporalmente el ingreso de trámites para nuevos desarrollos privados relacionados con la misma.
- ☞ **12 de Octubre de 2012.** Ante Comisiones Unidas de Desarrollo e Infraestructura Urbana y de Vivienda de la VI Legislatura de la ALDF, el entonces secretario de SEDUVI Arquitecto Felipe Leal Fernández, reconoce el abuso de desarrolladores respecto al uso del Norma 26.
- ☞ **23 de enero de 2013.** La SEDUVI emite los criterios para la aplicación de la Norma de Ordenación Número “26.- *Norma para incentivar la producción de vivienda sustentable, de interés social y popular*”.
- ☞ **20 de agosto de 2013.** El Gobierno del Distrito Federal emite una nueva suspensión temporal de la Norma 26 de la presente fecha de publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y hasta el 13 de diciembre del mismo año.
- ☞ **2 de septiembre de 2017.** En Gaceta Oficial del Distrito Federal, la SEDUVI prorrogó y determinó la suspensión definitiva de la Norma 26.

Como constata la presente cronología, la Norma de Ordenación 26 estuvo vigente durante 12 años, con algunos lapsos de suspensión. Sin embargo, la voracidad inmobiliaria no se detuvo, el daño a la ciudad es incuantificable: tan sólo en la

Alcaldía de Benito Juárez durante el trienio 2006-2009 se edificaron alrededor de 789 unidades habitacionales.⁵³

Finalmente, lo sucedido con la Norma 26, refleja la necesidad de mecanismos de vigilancia y sanciones coercitivas a las empresas inmobiliarias y desarrolladores que violenten las normas de desarrollo urbano. Asimismo, se entiende por qué los Grandes Proyectos Urbanos han operado al margen de la ley, dadas las cuantiosas inversiones públicas y privadas que se accionan para su realización impulsadas por las coaliciones promotoras de los mismos.

B) La ciudad de ciudades y la venta de centralidades: Las ZODES

La Administración de Marcelo Ebrard Casaubón (2007-2012), mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de agosto de 2007, constituyó la empresa pública paraestatal Calidad de Vida Progreso y Desarrollo Humano para la Ciudad de México S. A. de C.V.; misma que puso en operaciones el 15 de febrero de 2008⁵⁴; empresa inmobiliaria pública, cuyo objeto es diseñar y formular acciones en materia de desarrollo urbano a partir de tres ejes rectores: 1) la optimización del uso del suelo urbano; 2) fomentar acciones de densificación de espacios de la ciudad y, 3) el aprovechamiento y mejor dotación de servicios públicos urbanos.

Asimismo, ejecutar las acciones dirigidas al desarrollo de satisfactores sociales, obras y servicios necesarios que incrementen la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México. Su composición resulta por demás interesante, teniendo como accionistas a las siguientes dependencias de la administración pública de la Ciudad de México:

⁵³Dato proporcionado por el encargado de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Benito Juárez, entrevista realizada el 20 de julio de 2018.

⁵⁴Mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno de la Ciudad de México, el 15 de febrero de 2018, p. 64.

- ☞ Gobierno del Distrito Federal, 75%;
- ☞ Sistema de Transporte Colectivo Metro 6.25%;
- ☞ Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal 6.25%;
- ☞ Corporación Mexicana de Impresión S. A. de C.V. 6.25% y;
- ☞ Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. 6.25%.

Llama la atención que Servicios Metropolitanos S. A. de C.V., mejor conocida como SERVIMET, sea socio accionista en esta nueva empresa paraestatal, empresa encargada de la administración y construcción de infraestructura y equipamientos urbanos del proyecto de desarrollo urbano Santa Fe, a través del manejo de la CEDEREC.

Además, la inclusión de la Corporación Mexicana de Impresión S. A. de C.V., COMISA; encargada de la impresión de los boletos de los diversos sistemas de transporte público operados por el gobierno de la Ciudad de México, no tiene mucho sentido, salvo, la justificación de crear un conglomerado de actores públicos a través de los cuales puede subcontratarse a empresas del sector privado sin la mayor sospecha, dada la falta de publicidad de dichas empresas públicas en el entorno social.

Calidad de Vida Progreso y Desarrollo Humano para la Ciudad de México S. A. de C.V., se encargó de realizar diversos estudios para la identificación de áreas potenciales de desarrollo, los cuales se encuentran de manera subutilizadas en la ciudad, con la finalidad de plantear las estrategias y acciones a desarrollar para la implementación de las ZODES. Se plantearon un total de seis ZODES mediante polígonos de actuación con sus respectivos planes maestros; mismas que aparecen en el siguiente cuadro 6.

Cuadro. 6. Proyectos ZODES y estado actual.

| Nombre de la ZODE | Ubicación | | Situación Actual |
|-------------------------------|--------------|---|------------------|
| | Delegación | Colonia (s) | |
| Ciudad Jardín | Azcapotzalco | Zona Industrial Vallejo | Canceladas |
| Ciudad Administrativa | Cuauhtémoc | Doctores y Obrera | |
| Corredor Cultural Chapultepec | Cuauhtémoc | Roma Norte, Roma Sur, Condesa y Juárez | |
| Ciudad del Futuro | Coyoacán | Adolfo Ruiz Cortines, San Úrsula, Pedregal de Santo Domingo, Ajusco, Ajusco Huayamilpas, Pedregal de San Úrsula | |
| Cuidad de la Salud | Tlalpan | Isidro Fabela, Cantera Puente de Piedra, Pueblo Quieto, Comuneros de Santa Úrsula, Toriello Guerra, Belisario Domínguez sección 16 y San Lorenzo Huipulco | En obra |
| Biometrópolis | Tlalpan | Picacho Ajusco | Detenida |

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el portal de la Agencia de Promoción, Inversión y Desarrollo para la Ciudad de México S. A. de C. V. (PROCDMX), la cual mediante decreto sustituyó a la empresa Calidad de Vida Progreso y Desarrollo Humano para la Ciudad de México S. A. de C.V.; define a las Zondas de Desarrollo Económico y Social (ZODES) como áreas que se desarrollan por asociaciones estratégicas, es de decir, por asociaciones público-privadas, a partir de la identificación de áreas de la ciudad cuyas condiciones de ubicación; usos de suelo; equipamientos y otros activos intangibles de gobierno; al aplicar una vocación productiva, potencian y generan inversión e infraestructura social para recuperar; urbanizar; redensificar sustentable y cualitativamente la zona con servicios públicos, dotándola de conectividad y movilidad para elevar el valor patrimonial de sus habitantes.

Sin embargo, la empresa Calidad de Vida sólo desarrollo el estudio para la ZODE Ciudad del Futuro, ubicada en la antigua planta de asfalto del gobierno de la Ciudad de México, la cual, fue cancelada junto con varias de las ZODES a partir de la oposición vecinal y posterior consulta vecinal, misma donde se ratificó el rechazo al proyecto del Corredor Cultural Chapultepec.

No menos importante, es señalar el vacío de responsabilidad y de complicidad alrededor del decreto de creación de las ZODES, el cual fue emitido el primero de diciembre de 2012. La ambigüedad deviene porque, formalmente fue Marcelo Ebrard Casaubón quién firmó el decreto de creación de las ZODES, siendo responsable de su implementación Miguel Ángel Mancera Espinosa cuya administración vio fracasar los diversos intentos por impulsar dichos proyectos.

Finalmente, era reconocido el nivel de conflictividad tan elevado que ocasionarían las ZODES entre los habitantes vecinos de dichos proyectos que, la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), en la publicación del Programa Institucional del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de la Ciudad de México⁵⁵, en su meta 1.1. contempla “Recoger las opiniones y recomendaciones que las organizaciones de la sociedad civil y la academia en los proyectos denominados Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES) con el fin de incorporar aquellas que reditúen en beneficios sociales para la ciudadanía en general.” Por si fuera poco, se ilustra la fragmentación del espacio de toma de decisiones y el manejo gerencial en materia de desarrollo urbano, dado que debió ser SEDUVI y el CONDUSE quienes realizarán dicha acción.

3.2.3. Gerencia Pública y Brókers Inmobiliarios

Todo ejercicio de gobierno implica una serie de costos en el momento de tomar decisiones, el ejercicio de gobierno termina por agotar a las instituciones y de manera particular al partido político en el gobierno.

La presente administración representa el agotamiento y fractura de la coalición de partidos de izquierda, organizaciones sociales e integrantes del movimiento urbano popular que llegaron al poder en 1997 en la Ciudad de México.

La impunidad, corrupción y complicidad en materia de desarrollo urbano se evidenció con los sucesos de los sismos de septiembre de 2017; en el cual varios

⁵⁵Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 7 de septiembre de 2016.

edificios quedaron reducidos a escombros, 369 personas perdieron la vida, pese a la existencia de un reglamento de construcción modificado tras los trágicos sismos de septiembre de 1985, el cual establece que las edificaciones deben, al menos, resistir un sismo de 8.0 grados en la escala de Richter.

Esta vez la corrupción vino del sector privado, empresas inmobiliarias dedicadas al lucro para obtener la máxima sobre ganancia a costa de utilizar materiales de menor calidad y/o aplicar técnicas de construcción prohibidas.

No es gratuito que en los últimos 5 años en la Ciudad de México, se manifieste de manera tan abierta un modelo de administración pública cimentado en los principios de la gerencia pública en materia de desarrollo urbano, cuya gestión de la política pública urbana queda operada por proyecto; y de acuerdo al proyecto hay una institución distinta al frente, con miras a la diversificación de los centros de toma de decisiones y así; evitar el conflicto urbano ante la exclusión de otros actores, particularmente sociales formales (organizaciones de la sociedad civil, comités vecinales y comités de los pueblos originarios) e informales (movimientos urbanos sociales y de vecinos) en los procesos y mecanismos de toma de decisiones.

Ello fue, de manera tan explícita en la administración 20013-2018 el establecimiento de la nueva gerencia pública como paradigma de gestión de las políticas públicas urbanas de la administración de la Ciudad de México, la fragmentación y atomización de los espacios de toma de decisiones quedando a cargo de una lista de gerentes para implementar una diversidad de grandes proyectos urbanos a través de distintas secretarías y no sólo a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano (SDUVI), tal y como lo refleja la tabla 9.

Tabla 9. Fragmentación de la gestión urbana en la Ciudad de México.

| Institución | Responsable | Proyectos |
|---|---------------------------------|--|
| SEDUVI | Simón Newman | Ciudad Administrativa. Ciudad del Futuro. |
| | Felipe de Jesús Gutiérrez | |
| SEDECO | Salomón Chertorivski Woldenberg | Renovación de Mercados. Distrito Merced. Reciclamiento del AICM. |
| PROCDMX | Simón Levy Dabbah | Corredor Cultural Chapultepec. |
| SEMOVI | Carlos Meneses | Plaza Oasis |
| SOBSE | Edgar Oswaldo Tugüi Rodríguez | Renovación de los CETRAM |
| SEDEMA | Tanya Müller | Rueda de la fortuna, Be Grand Bosque de Chapultepec. Tercera Sección del Bosque de Chapultepec |
| Salud | José Armando Ahued | Ciudad de la Salud. |
| SCTI | René Drucker Colín (finado) | Biometrópolis |
| Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades | Rosa Icela Rodríguez | Ciudad Jardín |

Fuente: Elaboración propia al 15 de diciembre de 2017.

En realidad, debió ser SEDUVI quien encabezara la gestión y desarrollo de los diversos proyectos en materia de desarrollo urbano, con un acompañamiento de cada una de las diversas instituciones gubernamentales de la ciudad cuando la temática así lo requiriera.

Con la atomización del espacio para la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano, se vuelve permisible la incidencia de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos para controlar y capturar los procesos y mecanismos de toma de decisiones en materia de políticas públicas urbanas.

A manera de conclusión del presente capítulo, en el cual se busca establecer algunas ideas fundamentales para el análisis de los casos de estudio de la presente

investigación y contextualizar los procesos de urbanización que la Ciudad de México y el Valle de México han vivido desde la década de 1990. Aunque no es objeto de la presente investigación realizar un análisis del fenómeno metropolitano, es necesario reconocer las implicaciones entre fenómenos urbanos y metropolitanos a partir de la explosión demográfica que vivió la ciudad y la configuración territorial que la expansión urbana generó. Asimismo se destacan los siguientes puntos:

- I. Los grandes proyectos urbanos y los megaproyectos han acompañado la construcción y expansión de la ciudad a lo largo del siglo XX. Antes de la década de 1980 no se les enunciaban de dicha forma, porque el análisis se centraba en el concepto de inversión y obras públicas, dado que el Estado era el mayor inversor inmobiliario.
- II. La puesta en escena de los grandes proyectos urbanos en la era neoliberal, resaltan dada la forma en que se gestionan; siendo actores privados sean estos: empresas inmobiliarias, constructoras o empresas financieras quienes deciden la construcción de dichos proyectos, abogando por la intervención gubernamental para dotar de los equipamientos urbanos, la infraestructura y los servicios públicos, lo cual se convierte en un proceso privatizador por la enorme cantidad de recursos públicos transferidos a unas cuantas manos privadas.
- III. La forma en que se establecen los grandes proyectos urbanos, marca una forma de hacer obras pero no ciudad, se ratifican las desigualdades socioterritoriales y aumenta la polarización socioespacial en la ciudad.
- IV. Los primeros grandes proyectos urbanos son los concretados durante el período 2000-2006 que a saber son: Plaza Juárez y Reforma 222, desarrollos de uso mixto que fueron avalados por parte del GDF desde los cambios en la normatividad, canalización de recursos financieros, condonación de impuestos y adeudos a la hacienda pública y el establecimiento de facilidades legales para la regulación de los predios impactados.
- V. La aprobación del Bando Dos, originó un boom inmobiliario y especulativo sobre las Delegaciones centrales, incentivando la verticalización de la ciudad

central. Durante este período se dan los permisos de Nuevo Polanco, el cual para la presente investigación representa el caso de éxito.

- VI. Las adecuaciones administrativas y legales instituidas al finalizar la gestión 2007-2012 establecieron los lineamientos para que se desarrollaran dos de los tres casos a comparar en la presente tesis; por un lado se logra la gestión, inicio de obras y apertura de Nuevo Polanco; mientras que se logra la gestión e inicio de obras de “Mitikah. Ciudad Viva, y a su vez quedan los lineamientos legislativos y programáticos de las Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES) para implementarse en la administración 2013-2018, lo cual enmarca el contexto en el cual se desarrolla el tercer caso, el Corredor Cultural Chapultepec.
- VII. Caracterizar la administración 2013-2018 permite evidenciar el nivel de incidencia que han alcanzado las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos al establecer para la administración pública un enfoque gerencial, fragmentando el espacio de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano, con lo cual SEDUVI deja de ser el principal y único espacio de toma de decisiones en materia desarrollo urbano.
- VIII. El análisis del periodo 2000-2018, correspondiente a tres de las administraciones de la Ciudad de México, permite identificar e indagar la existencia de coaliciones promotoras de políticas públicas urbanas, en este caso en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano; las cuales operan dentro y fuera de las oficinas gubernamentales, integradas por personas físicas y morales que laboran en la administración pública la Ciudad de México, en despachos de arquitectos, empresas de la construcción, en la banca comercial, empresas administradoras de fondos de inversión; en medios de comunicación, marketing y publicidad.

CAPÍTULO IV

Grandes Proyectos Urbanos en la Ciudad de México: Casos de estudio

“Nos confrontamos a una globalidad en la que el derecho a la expansión del capital es el eje sobre el que giran las políticas que rigen la naturaleza, los hábitats y las metrópolis” (Angotti: 2015, 590).

El presente capítulo, está orientado en hacer una descripción de los principales componentes de los grandes proyectos urbanos que son objeto de análisis en la presente investigación. Dicho capítulo se guía por las preguntas de investigación respecto a ¿Cómo gestionan las coaliciones promotoras los grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México? y ¿Cuáles son los rasgos particulares de las coaliciones promotoras que participan en los grandes proyectos urbanos objeto de comparación de la presente investigación?; a fin de observar los rasgos particulares de las coaliciones promotoras que participan en los grandes proyectos urbanos objeto de comparación de la presente investigación.

A partir de la aplicación del marco analítico descrito en el capítulo I, se hipotetiza cuál es el sistema de intereses que une a los diversos actores de la coalición promotora de cada gran proyecto urbano analizado, lo cual también permite reconocer si efectivamente son ideas y sistemas de creencias, en cierto sentido es más complejo de construir o bien; si en realidad es el pragmatismo de los intereses en común, cuya finalidad última es generar únicamente sobre ganancias a partir de la especulación urbana lo que los une.

También, permite identificar cuáles son los mecanismos de vinculación de los actores que conforman cada coalición promotora, ello es una pieza clave en el éxito que tendrá o no la coalición para gestionar el gran proyecto urbano mediante los mecanismos operativos que son los espacios de incidencia y captura del diseño de políticas públicas urbanas.

Por otra parte, para la presentación de cada gran proyecto urbano se recurre a la identificación de los mecanismos y procesos de toma de decisiones, los cuales pueden ser espacios de cooperación, negociación o de conflicto que se expresan

en una serie de dimensiones que son coincidentes de los mecanismos operativos utilizados por las coaliciones promotoras.

Dichos elementos permiten perfilar el tipo de coalición promotora que está detrás de cada gran proyecto urbano, los recursos que posee para la gestión de este. Finalmente, la identificación de los diversos actores que participan se realizó a partir del dossier periodístico de los grandes proyectos urbanos y la aplicación de entrevistas a personas informantes clave que se desempeñan como 1) personas funcionarias públicas de las agencias e instituciones de gobierno de la Ciudad de México y de las Alcaldías, 2) personal de las empresas constructoras, empresas consultoras y empresas inmobiliarias, 3) personas legisladoras, 4) personas periodistas que cubren temas urbanos de los periódicos de mayor tiraje nacional y 5) vecinas y vecinos de los grandes proyectos urbanos.

Dichas fuentes de información permiten la aplicación del modelo analítico para construir una tipología que será comprobada o refutada a partir de la información recolectada en el trabajo de campo.

4.1. Tipología de los grandes proyectos urbanos en las delegaciones centrales

El diseño de la tipología permite conocer el tipo de casos que posee la presente investigación, con lo cual garantizar el grado de comparabilidad sea por las mayores semejanzas o diferencias entre los distintos casos. Si bien los tres casos planteados en la investigación se localizan en la denominada ciudad central de la Ciudad de México; lo cierto es que presentan características distintas. Por ello, en la presente tipología se consideran cuatro criterios:

A) Los aspectos físico-territoriales, es decir, el tipo de predio en el cual se llevan a cabo o planifican los grandes proyectos urbanos y el radio de impacto que tienen los mismos en la escala urbana de la ciudad. Para lo cual se consideran los siguientes lineamientos:

1. **Límites del proyecto.** Con base en los planos del gran proyecto urbano realizado por los despachos de arquitectos, empresas constructoras e inmobiliarias.
2. **Límites espaciales y administrativos.** Son los límites, territoriales, jurídicos y administrativos en que se divide la Ciudad de México.
3. **Delimitación de radio de influencia inmediato.** Con base en criterios metodológicos del enfoque de Desarrollo Orientado al Transporte, el radio de influencia inmediato es un radio de 800m caminable alrededor del proyecto.
4. **Radio e influencia de viaje corto.** De igual forma que en el punto anterior, el presente radio de influencia se considera en 2km a la redonda del proyecto, el cual puede ser recorrido caminando oh, en sistemas de transporte no motorizado, como lo es la bicicleta.
5. **Radio de influencia urbana.** El presente radio mide los alcances e impacto que tiene el conjunto urbano en un diámetro de 5 a 10 km, para visualizar las repercusiones en los servicios públicos, equipamientos, redes de transporte y vialidades
6. **Composición sociodemográfica.** Contextualiza el perfil sociodemográfico de los habitantes, la densidad demográfica y el tipo de usos de suelo.

B) Los instrumentos de planeación para su gestión, en dicho apartado se busca identificar los diversos instrumentos de planeación a los cuales recurren las coaliciones promotoras para la gestión de los grandes proyectos urbanos, más allá de los programas de desarrollo urbano, delegacionales y/o parciales.

C) La identificación de los actores que conforman las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos, es decir; dado que se reconoce que hay una gama diversa de actores individuales y colectivos, gubernamentales y privados del sector inmobiliario, de la industria de la construcción, despachos contables y legales que están detrás de la concepción e implementación del gran proyecto urbano. Identificar quiénes participar y con ello comprender los mecanismos que utilizan para legalizar, legitimar y en consecuencia autorizar el desarrollo de las obras.

D) La coalición promotora: Interacciones y operación, aunado al inciso anterior, se aboca en comprender las diversas interacciones que se dan al interior de la coalición promotora y en distintos espacios de toma de decisiones tanto del sector privado como del sector gubernamental a fin de garantizar la realización del gran proyecto urbano.

De acuerdo con el modelo analítico presentado en el capítulo uno, los actores se organizan alrededor de tres espacios específicos: 1) el sistema de intereses en el cual se localizan las razones que los unen y orientan a formar parte de la coalición; 2) lo cual se ve reforzado por los mecanismos de vinculación que establecen para establecer las funciones y responsabilidades que tienen a su cargo; finalmente el punto 3) es la construcción de los mecanismos operativos de la coalición, es decir; en qué espacios de la vida pública asociada a la política pública en cuestión van trabajar para establecer su agenda y en consecuencia tomar posesión sobre los procesos de toma de decisiones.

Ahora bien, respecto a los procesos de toma de decisiones que se llevan a cabo a través de diversos mecanismos de toma de decisiones los cuales se generan para impulsar un proyecto urbano; estos oscilan entre la cooperación, la negociación permanente y el conflicto.

Dichos mecanismos son de cinco tipos; 1) los financieros que tienen que ver con la forma en que se financia el desarrollo de las obras; 2) de toma de decisiones referidos al tipo de espacio en el cual se construyen los consensos a modo para la legitimación del gran proyecto urbano en cuestión; 3) Legislativos donde se expresan los cambios en la normatividad y la generación de reglamentaciones adecuadas a los requerimientos del gran proyecto urbano; 4) instrumentos de planeación que son utilizados para la gestión urbana del gran proyecto, utilizados en detrimento del programa delegacional de desarrollo urbano y/o del programa parcial de desarrollo urbano y; 5) Judiciales el cual está asociado al proceso de judicialización de la toma de decisiones en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano determinado por jueces.

4.2. Benito Juárez: Mitikah. Ciudad Viva y el Pueblo originario de Xoco

La Alcaldía⁵⁶ Benito Juárez, ha vivido una intensa actividad constructora e inmobiliaria. De las cuatro demarcaciones territoriales que constituyen la ciudad central, es la unidad territorial que más edificaciones y, en consecuencia, acumula el mayor número de quejas y denuncias vecinales por violaciones al uso del suelo, la normatividad urbana y de los programas de desarrollo urbano, generan un ambiente de constante disputa alrededor de cada nuevo desarrollo.

Prueba de lo anterior, es que en Benito Juárez se edificaron entre 2006-2009 alrededor de 789⁵⁷ unidades habitacionales de manera indiscriminada, sin considerar las presiones sobre los servicios públicos y los equipamientos urbanos de las colonias donde fueron desarrollados.

Respecto a las autoridades de Benito Juárez, es importante resaltar que ha estado gobernada, de los 18 años que se llevan eligiendo a la persona que ocupa la jefatura delegacional, 15 años corresponden a administraciones panistas, caracterizadas por tener un manejo de la administración pública de corte gerencial, es decir; bajo criterios administrativos del sector privado en los diversos asuntos públicos, teniendo un mayor énfasis en la planeación y gestión del desarrollo urbano.

a) Aspectos físico-territoriales

Para el análisis físico territorial del gran proyecto urbano se define a partir de considerar los siguientes criterios.

- 1. Límites del proyecto.** El gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva, se compone de 10 estructuras, de las cuales 6 son edificios de vivienda bajo esquema de arrendamiento; una torre médica; una torre de oficinas con

⁵⁶Para la presente investigación Delegación y Alcaldía se utilizan como sinónimos. Si bien para el proceso electoral ordinario 2017-2018, apareció en las boletas la denominación para elegir alcaldes y concejales, lo cierto es que el cambio de nombre de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México será efectivo a partir de que entre en vigor la Constitución Política de la Ciudad de México a partir del 16 de septiembre de 2018.

⁵⁷Dato proporcionado por persona funcionaria de la dirección de desarrollo urbano de Benito Juárez, entrevista realizada el 20 de julio 2018. La persona entrevistada solicitó se guardara la confidencialidad de su identidad.

helipuerto; una sala de conciertos y la torre central denominada Mititkah de 64 pisos, de uso mixto oficinas y centro comercial semi abierto ocupan los primeros 20 pisos, del piso 21 al 40 son residencias, del piso 41 al 64 son pisos bajo arrendamiento para centros educativos, médicos entre otros.

- 2. Límites espaciales y administrativos.** Mititkah. Ciudad Viva se desarrolla al sur de la Alcaldía de Benito Juárez en la Pueblo Originario de Xoco. Delimitado al norte por las calles Puente de Xoco y Mayorazgo Higuera, al este por la calle San Felipe, al Sur por la lateral de la vía primaria Circuito Interior en su tramo Av. Río Churubusco dirección centro el cual además se encuentra en los límites de las Alcaldías de Benito Juárez y Coyoacán; al oeste colinda con la plaza comercial Centro Coyoacán y Av. Universidad dirección norte.

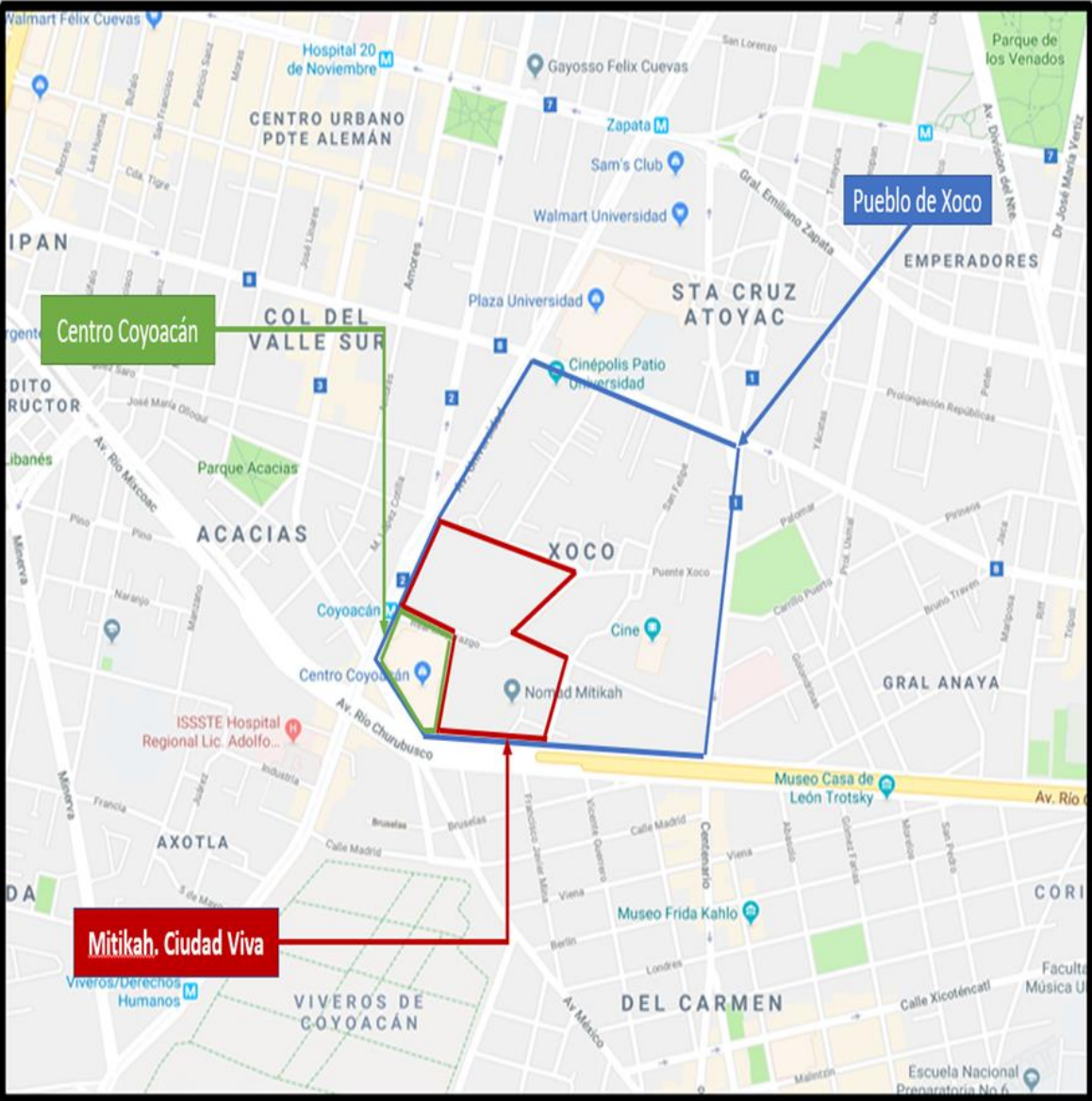
Además, es importante señalar que el Pueblo Originario de Xoco colinda con las colonias General Anaya hacia el este; al Norte con Santa Cruz Atoyac; y al oeste con las colonias Del Valle Sur y Acacias todas pertenecientes a la Alcaldía de Benito Juárez y con una intensa actividad inmobiliaria; y al sur con la colonia Del Carmen de la Alcaldía de Coyoacán.

El Pueblo de Xoco ocupa un total de 30 hectáreas, es decir 0.3 kilómetros cuadrados que representa el 1.12% de los 26.63 kilómetros cuadrados del territorio de la demarcación, el 92% de los residentes del pueblo no cuenta con título de propiedad⁵⁸. Mititkah. Ciudad Viva se desarrolla en 10 hectáreas del pueblo de Xoco, es decir en un tercio de su superficie total, la cual no corresponde al área patrimonial de Xoco.

⁵⁸Dato proporcionado por los vecinos del Pueblo Originario de Xoco, entrevistas realizadas el 10 de enero de 2019.

Asimismo, es relevante mencionar que el Pueblo de Xoco, a partir de la promulgación del Bando Dos de redensificación de las delegaciones centrales en el año 2000, fue zonificado como zona con potencial de desarrollo. Finalmente, el Fondo de Inversión de Bienes Raíces y Arrendamiento Uno (FRIBA UNO o FUNO), adquirió en enero de 2019 el Centro Comercial Coyoacán, ampliando aún más el terreno que ocupará Mitikah. Ciudad Viva.⁵⁹

Imagen 6. Pueblo de Xoco y predio de Mitikah. Ciudad Viva.



Fuente: Elaboración propia.

⁵⁹Ver:<https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/tendras-tiempo-de-despedirte-de-centro-coyoacan-sera-demolido-en-2-anos>

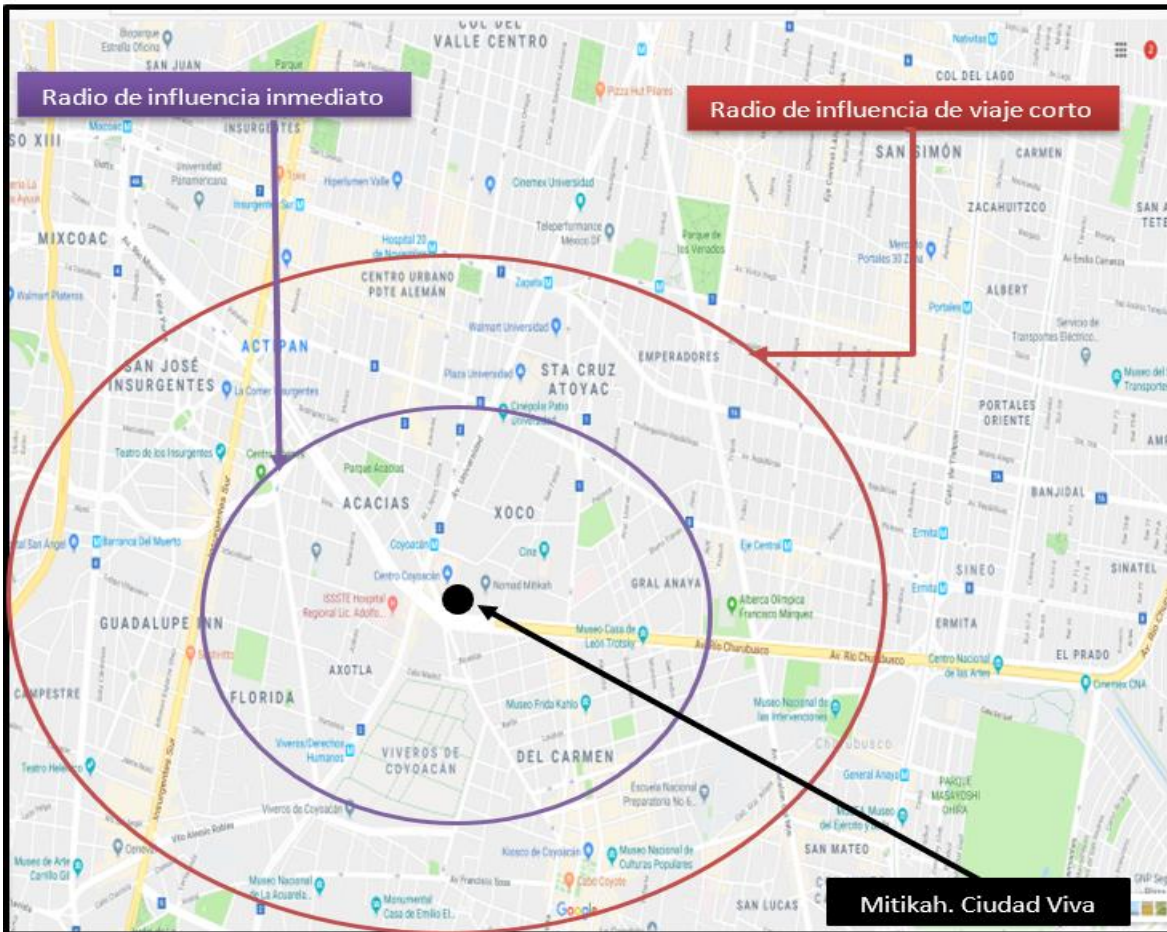
Imagen 7. Vista panorámica de Mitikah. Ciudad Viva una vez concluida la obra en 2021.



Fuente: Tomada del repositorio de Google Maps.

- 3. Delimitación de radio de influencia inmediato.** De acuerdo con criterios del enfoque de Desarrollo Orientado al Transporte (DOT) el cual es aplicable a los desarrollos encaminados a generar una ciudad policéntrica como es el caso del gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva; el radio de influencia inmediato está contenido en un radio de 800 metros a la redonda que permiten el acceso peatonal (imagen 8).
- 4. Radio de influencia de viaje corto.** Aunado a lo anterior el radio de influencia de viaje corto se media en un perímetro de 2km a la redonda con acceso al gran proyecto urbano a través del uso de la bicicleta; lo anterior se toma en consideración dada la infraestructura de ciclovía existente en la Alcaldía de Benito Juárez (imagen 8).

Imagen 8. Radio de influencia inmediato y Radio de influencia de viaje corto.



Fuente: Elaboración propia con base en criterios diseñados por el enfoque de desarrollo orientado al transporte.

5. **Radio de influencia urbana.** Para la medición que tiene el gran proyecto urbano de Mitikah, Ciudad Viva en el conjunto urbano de la Ciudad de México, se traza un radio de influencia urbano a partir de 5km a 10km alrededor del desarrollo. Tal y como se ilustra en la imagen 9, el radio de influencia urbana de 5km alcanza el límite norte de Ciudad Universitaria al sur, mientras que el límite norte del radio de influencia es las calles próximas a glorieta de Av. División del Norte, hacia el este delimitado por la Av. Andrés Molina Enríquez y al oeste (zona poniente de la ciudad) por el Eje 5 Poniente, Puentes de los Poetas.

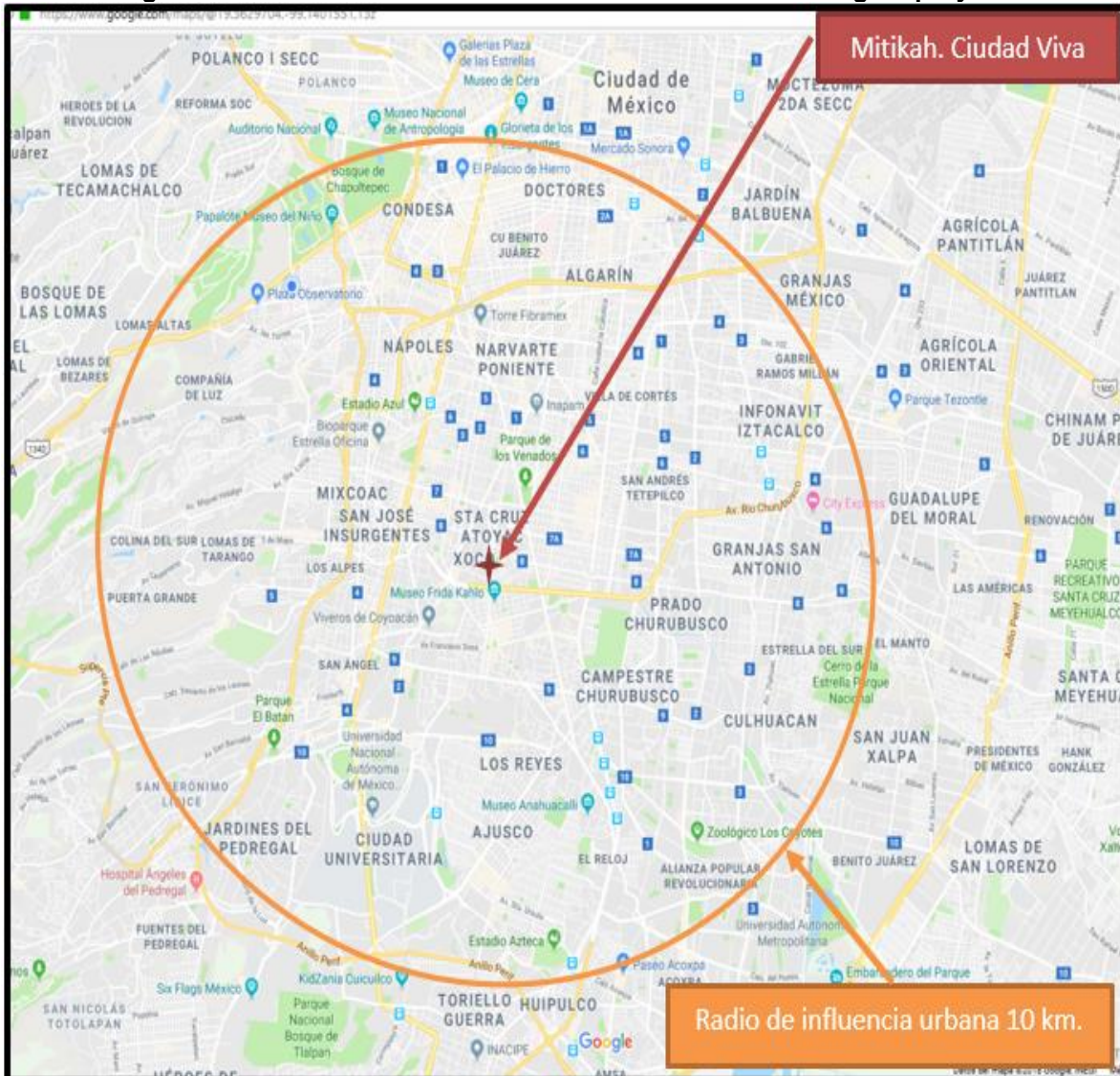
Imagen 9. Radio de influencia urbana de 5 km alrededor del gran proyecto urbano.



Fuente: Elaboración propia con base en criterios diseñados por el enfoque de desarrollo orientado al transporte.

Ahora bien, al trazar un radio de influencia urbana de 10 km del gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva, de acuerdo con la imagen 10, el perímetro de influencia al sur termina en Ciudad Universitaria y las inmediaciones de Periférico Sur y Av. de los Insurgentes; al norte el perímetro de influencia termina en la Glorieta de los Insurgentes; al este el perímetro de influencia concluye en las inmediaciones del Cerro de la Estrella; finalmente al oeste de la ciudad el radio de influencia alcanza las inmediaciones de la Super Vía Poniente, vialidad de cuota para conectar Santa Fe con el sur de la Ciudad de México.

Imagen 10. Radio de influencia urbana de 10 km alrededor del gran proyecto urbano.



Fuente: Elaboración propia con base en criterios diseñados por el enfoque de desarrollo orientado al transporte.

6. Composición Sociodemográfica. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (INEGI:2010) y la Encuesta Intercensal (INEGI,2015), en la Alcaldía de Benito Juárez viven un total de 416 mil 301 habitantes, de los cuales 195 mil 661 son hombres lo que representa el 46.2% de la población total y 220 mil 640 son mujeres, 53.8% de la población total de la Alcaldía. De igual forma, la edad promedio de la población es de 38 años.

Respecto al grado de escolaridad de los habitantes de la Alcaldía, con base a la Encuesta Intercensal de Población (INEGI:2015), el 62.8%, 262,270 personas, cuentan estudios universitarios, en tanto que el 20.8%, 83 mil 260 personas, cuentan con estudios de educación media superior, y el 16.4% de la población cuentan con estudios de primaria y secundaria. Así, los datos anteriores muestran que, el 83.6% de los habitantes de la Alcaldía está por encima de la media nacional de escolaridad, la cual se ubica en nivel secundaria.

En la Alcaldía de Benito Juárez existen un total de 159 mil 700 viviendas particulares habitadas, cuyo promedio de habitantes por vivienda es de 2.6 (INEGI:2015), Con una densidad de población 15 mil 632.8 habitantes, mientras que, la densidad promedio de la Ciudad de México es de 5 mil 969.6 habitantes por kilómetro cuadrado. Así, la Alcaldía de Benito Juárez prácticamente triplica la densidad de población de la ciudad.

Finalmente en el pueblo originario de Xoco viven un total de 3 mil 500 personas, con lo cual es la colonia con el menor número de habitantes de la Alcaldía de Benito Juárez, lo que representa el 0.84% de la población total de la demarcación.

En contraste, los desarrolladores de Mitikah Ciudad Viva proyectan un total de 30 mil residentes para el desarrollo de usos mixtos, lo cual representa el 7.20% de la población total de la Alcaldía de Benito Juárez. Asimismo se contempla que trabajen y visiten el complejo de usos mixtos 120 mil personas a la semana. Con lo cual el pueblo de Xoco recibirá un total de 150 mil personas en su territorio (ver tabla 10).

**Tabla. 10 Datos sociodemográficos:
Alcaldía de Benito Juárez, Pueblo de Xoco y proyecciones de Mitikah. Ciudad Viva**

| Indicador | Total |
|--|----------------|
| Alcaldía Benito Juárez | |
| Población total | 416, 301 |
| Hombres | 195, 661 |
| Mujeres | 220, 640 |
| Porcentaje total de hombres | 46.2 % |
| Porcentaje total de mujeres | 53.8% |
| Edad promedio de los habitantes | 38 años |
| Porcentaje de personas mayores de 15 años con instrucción media superior | 62.8% |
| Porcentaje de personas mayores de 15 años con instrucción superior | 20.8% |
| Densidad de población | 15,632.8 |
| Total de viviendas particulares habitadas | 159,700 |
| Promedio de habitantes por vivienda | 2.6 habitantes |
| Pueblo de Xoco | |
| Población total | 3,500 |
| Densidad de población | 1.050 |
| Porcentaje que representa de la población total de la Alcaldía | 0.84% |
| Mitikah Ciudad Viva | |
| Población total | 30,000 |
| Densidad de población | 3,000 |
| Porcentaje que representa de la población total de la Alcaldía | 7.20% |
| Población que trabaja en el complejo mixto | 120,000 |
| Porcentaje que representa de la población total de la Alcaldía | 28.82% |

Fuente: Elaboración propia, estimaciones con base en datos de la Encuesta Intercensal, INEGI: 2015 e información recopilada entrevistas a personas informantes clave durante el trabajo de campo.

Tal y como lo refleja la tabla 10, la presión demográfica y, especialmente la presión sobre los servicios públicos, los equipamientos urbanos y la infraestructura de la zona donde se construye Mitikah. Ciudad Viva requiere de mayores inversiones públicas por parte de la Alcaldía de Benito Juárez, del gobierno de la Ciudad de México y de un plan maestro de acciones de mitigación de carácter integral para la zona impactada.

b) Instrumentos de planeación para su gestión

La Alcaldía de Benito Juárez posee un programa delegacional de desarrollo urbano y tres programas parciales de desarrollo urbano (PPDU), todos ellos vencidos desde el año 2005. Los PPDU de Benito Juárez son para las colonias: 1) Insurgentes-Mixcoac⁶⁰; 2) Nápoles, Ampliación Nápoles, Nochebuena y Ciudad de los Deportes⁶¹ y 3) San Simón Ticumac⁶². De acuerdo con personas funcionarias públicas de la dirección de desarrollo urbano de la Alcaldía entrevistadas un aspecto relevante es:

“la desactualización de los programas de desarrollo urbano antes mencionados coincide con el fin del Bando dos de redensificación de las delegaciones centrales y la puesta en funcionamiento de la norma 26 que permitió la explosión inmobiliaria en Benito Juárez y en la totalidad de la Ciudad de México.” (Personal de la Dirección de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, 20 de julio de 2018)⁶³

Asimismo, es relevante destacar que las personas funcionarias públicas entrevistadas realizaron un señalamiento sobre la altísima rentabilidad que representa para las empresas constructoras e inmobiliarias la desactualización de programas de desarrollo urbano, dado que:

“recurren ante tribunales administrativos ante la negativa de la demarcación para autorizar un nuevo desarrollo; los tribunales fallan a favor de las empresas constructoras al señalar que: “en tanto no exista un nuevo programa delegacional de desarrollo urbano, el programa actual vencido en 2005 es el vigente” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, 20 de julio de 2018).

Aunado a lo anterior, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal⁶⁴ reconoce el establecimiento de otros instrumentos de planeación e intervención del territorio para la gestión del desarrollo urbano como lo son los Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC) y los Sistemas de Transferencia de Potencialidades (STP). Para el desarrollo del gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva, el grupo de inversores;

⁶⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicado el 27 de julio de 2000.

⁶¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicado el 27 de Agosto de 2002.

⁶²Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicado el 27 de julio de 2000.

⁶³Las personas entrevistadas solicitaron mantener la confidencialidad de sus identidades.

⁶⁴Última versión de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; 23 de marzo de 2017

empresas constructoras, grupos inmobiliarios, fondos de inversión, todos aglomerados alrededor de Fibra Uno; de acuerdo con personal de la empresa consultora de servicios legales, Deloitte S.C. para él se desarrolló de Mitikah Ciudad Viva se:

“negociaron con la Alcaldía de Benito Juárez la implementación de un SAC, el cual fue aprobado por el Gobierno de la Ciudad de México a través de sus diferentes agencias gubernamentales.” (Persona consultora de la empresa consultora Deloitte S.C., 23 de julio de 2018)⁶⁵

El gran proyecto urbano, Mitikah. Ciudad Viva inició mesas de negociaciones y preparativos legales y administrativos desde el año 2006, al inicio de la nueva administración delegacional y de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal en ese momento; las cuales se concretaron a la par de la aprobación de las obras de construcción de la línea 12 del metro; en consecuencia Mitikah inició trabajos de construcción en 2008.

c) Identificación de los actores

Un aspecto relevante del enfoque de coaliciones promotoras de políticas públicas es el peso que tienen los distintos actores, los cuales conforman una serie de redes de contactos, vínculos e interacciones alrededor de un sistema de intereses y complicidades que en algunas ocasiones se ven fortalecidos por los sistemas de creencias, es decir; las ideas y concepciones que se tiene en algunos tópicos de la vida pública.

Para la presente investigación, lo más cercano al sistema de creencias deviene del modelo de ciudad y la idea que poseen los actores sobre la planeación y gestión del desarrollo urbano a través de la captura de los procesos de toma de decisiones en materia de políticas públicas urbanas.

En el caso del gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva, hay una constelación compleja de actores individuales y colectivos, tanto gubernamentales como privados. Así, se han identificado un total de 80 actores privados conglomerados

⁶⁵La persona entrevistada solicitó mantener la confidencialidad de su identidad.

alrededor del Fideicomiso de Inversión de Infraestructura, Bienes Residenciales y Arrendamiento (FIBRA Uno); de los cuales se encuentran 45 empresas de bienes y servicios asociadas a cadenas de franquicias de alimentos y bebidas, tiendas de departamentales entre otros; 18 fondos de inversión administrados por 1 banco que es BBVA Bancomer; 8 empresas asociadas a servicios residenciales (seguridad, mantenimiento y cuidado de áreas comunes), 4 empresas inmobiliarias y 6 empresas constructoras.

La información de los grupos inmobiliarios, empresas constructoras y financieras que participante en el gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva se obtuvo de la consulta de revistas especializados en los bienes raíces, el mercado inmobiliario y la industria de la construcción como son: *Real State. Market & Lifestyle*, *Revista Obras*, e *Inmobiliare*. Asimismo se realizaron entrevistas con personas funcionarias de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Benito Juárez, personas de empresas consultoras Deloitte y Price Waterhouse Coopers, personal de las empresas constructoras, del despacho de arquitectos Sordo Madaleno Arquitectos y personas periodistas. Destacan los siguientes actores:

Real State Building Inc⁶⁶. Durante la gestación del gran proyecto urbano Mitikah, en ese momento llamada Ciudad Progresiva, de 2006 al inicio de las obras en 2008 Real Estate Building Inc.

“empresa del sector de bienes raíces inmobiliarios estuvo a cargo de las negociaciones con el gobierno de la delegación y de la Ciudad de México hasta su salida en 2009 para participar en el desarrollo de Nuevo Polanco en la Alcaldía de Miguel Hidalgo.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, 20 de julio de 2018).

Grupo Financiero BBVA Bancomer.⁶⁷ Es relevante destacar la participación del Grupo Financiero Banco Bilbao Vizcaya Argentina Bancomer (BBVA Bancomer), el cual tras la crisis financiera y económica mundial de 2008-2009 y la crisis española de 2008-2011 inició una reestructuración global que le llevó a una mejora y

⁶⁶Ver: <http://pacbuilding.com/real-estate/>

⁶⁷Ver: <https://www.bancomer.com/>

renovación de imagen de sus diversas sucursales y relocalizar sus oficinas centrales en la Ciudad de México. En 2010 inició la construcción de Torre BBVA Bancomer en Av. Paseo de la Reforma en la Ciudad de México, con lo cual desocupó su inmueble en Av. Universidad a un costado del Centro Comercial Centro Coyoacán facilitando así los terrenos sobre los cuales se desarrolla Mitikah. Ciudad Viva, siendo el principal agente capitalizador del proyecto hasta 2014 con el ingreso de FIBRA UNO.

FUNO⁶⁸. Fideicomiso de Inversión de Infraestructura, Bienes Residenciales y Arrendamiento, conocido como FIBRA UNO o FUNO, la primera en su tipo en el mercado mexicano de bienes raíces y servicios financieros nació en 2011,⁶⁹ la cual colocó en el mercado bursátil una deuda de 300 millones de dólares en marzo del mismo año a un plazo de 30 años; en marzo de 2012 colocó 700 millones de dólares a un plazo de 30 años. Durante 2013 realizó una nueva colocación por 1, 400 millones de dólares.⁷⁰

Los Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces, mejor conocidos como FIBRAS; son instrumentos financieros que permiten invertir en el sector inmobiliario a través de bienes raíces bajo el esquema de arrendamiento. De acuerdo con Deloitte Galaz, Yamazaki, Ruiz Urquiza, S.C. (2014) Dentro de los principales requisitos para mantener el régimen fiscal, al menos el 70% de los activos de la FIBRA debe estar invertido en bienes raíces destinados al arrendamiento. La propiedad construida o adquirida debe tener como fin el arrendamiento y las propiedades no deben de ser vendidas al menos cuatro años después de su adquisición o termino de construcción.

También se deben realizar distribuciones a los tenedores de Certificados Bursátiles Fiduciarios Inmobiliarios (CBFIs) por lo menos una vez al año. Estas distribuciones

⁶⁸Ver: <http://funo.mx/>

⁶⁹Información recuperada el 10 de julio de 2018 de la entrevista realizada a Gonzalo Robina, Director General Adjunto de FUNO ver: <http://www.imagenradio.com.mx/gonzalo-robina-director-general-adjunto-de-fibra-uno-0>.

⁷⁰Cifras tomadas de *FRIBA UNO. Revoluciona el mercado inmobiliario* en: Real State. Market & Lifestyle, número 107, 2016 México. El presente número fue dedicado en su FUNO, la cual en 2016 cumplió cinco años desde su lanzamiento al mercado bursátil en 2011.

deben ser al menos 95% del valor equivalente del resultado fiscal del Fideicomiso. No obstante, se pueden hacer más distribuciones durante el año.

FUNO, es hoy la séptima empresa emisora y manejadora de bienes raíces bajo arrendamiento en el mundo y la primera en México; posee 400 inmuebles con un valor total de 42 mil millones de dólares, de los cuales al 2017 316 ya están escriturados, con una presencia en las 32 entidades federativas del país. En Ciudad de México FIBRA UNO es propietario y arrendador de edificios como son: Torre Mayor; Reforma 99; Torre Reforma Latino; Torre Diana; y Torre Skype⁷¹.

Cuadro 7. Distribución de inmuebles de FIBRA UNO por sector.

| Tipo de Inmueble en arrendamiento. | | | |
|------------------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------|
| Año | Residencial y Comercial | Corporativo de Oficinas | Naves Industriales |
| 2014 | 40% | 20% | 40% |
| 2018 | 55% | 15% | 30% |

Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada en la entrevista realizada el 26 de julio de 2018 a personal de FIBRA UNO.

Pelli Clarke y Pelli Architects⁷². Despacho de arquitectos fundado en 1977 por el arquitecto Cesar Pelli, dedicado al diseño arquitectónico, el cual se ha consolidado por un portafolio muy amplio de diseños tanto a nivel nacional como internacional. Es la empresa encargada del diseño del gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva, concebido como un subcentro abocado a ser una nueva centralidad de gran importancia al sur de la Ciudad de México.

Sordo Madaleno Arquitectos (SMA)⁷³. Es un despacho de arquitectos abocado a potenciar el valor social, ético, de diseño y programa urbanístico en cada uno de los

⁷¹Torre Skype se construye sobre Av. Paseo de la Reforma dirección Centro, esquina con Av. Sevilla, en la Colonia Juárez en la alcaldía de Cuauhtémoc, se ubicará en contra esquina de Torre Diana, complejo de oficinas perteneciente a FUNO.

⁷²Ver: <https://www.pcparch.com/>

⁷³Ver: <http://www.sordomadaleno.com/es/>

proyectos que interviene. En el caso de Mitikah ha sido el grupo de arquitectos representante del proyecto para escuchar las quejas denuncias e inquietudes de los habitantes del Pueblo Originario de Xoco y llevar las negociaciones pertinentes.⁷⁴

Cesar Méndez Franco (CMF S.C.)⁷⁵ y McNamara/Salvia Inc⁷⁶. El presente consocio de despachos binacional, especializados en el diseño estructural, con una amplia experiencia en el estudio y desarrollo de estructuras inteligentes para responder a los movimientos sísmicos y una amplia experiencia en construcción y diseño estructural en ciudades altamente sísmicas como San Francisco (EE. UU.), Tokio o Kobe (Japón), son los responsables de la seguridad estructural del complejo Mitikah.

Springall+Lira⁷⁷. Despacho de arquitectos fundado en 1988 por los arquitectos Billy Springall y Miguel Ángel Lira, se posicionaron en la escena internacional de la arquitectura del diseño de interiores al abrir sus oficinas internacionales en el año 2003 en Madrid, España, los cuales se encargaron de la arquitectura interior de Torre BBVA Bancomer y ahora lo hacen en Mitikah. Ciudad Viva.

Space⁷⁸. Despacho de arquitectos dedicado al diseño sustentable y aplicación de tecnologías verdes de complejos urbanos mediante la implementación de su metodología denominada Gama Verde, son los responsables del diseño de amenidades y de la gestión hídrica del gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva.

Hirsch Bedner Associates (HBA)⁷⁹. Se presenta como un estudio boutique dedicado al diseño de amenidades en complejos residenciales y comerciales de

⁷⁴Cabe señalar que el despacho Sordo Madaleno Arquitectos fue identificado por personal de la Dirección de Desarrollo Urbano de la alcaldía de Benito Juárez, por personas funcionarias de SEDUVI y por vecinos del pueblo de Xoco como el responsable de las mesas de negociaciones entre los habitantes del pueblo de Xoco y Mitikah Ciudad Viva.

⁷⁵Ver: <http://www.cesarmendezfranco-sc.com/es/>, entre sus edificios más icónicos se encuentra la Torre Cívica en la Ciudad de Monterrey, la cual alberga la mayor parte de las oficinas del gobierno estatal de Nuevo León.

⁷⁶Ver: <https://www.mcsal.com/>

⁷⁷Ver: <http://www.springall-lira.es/>, uno de sus edificios más icónicos es el Liverpool de la ciudad de Toluca localizado en Paseo Tolloca inaugurado en 2013.

⁷⁸Ver: <https://www.archdaily.mx/mx/office/space>

⁷⁹HBA cuenta un personal de diseñadores de 1,300 personas en 21 oficinas en diferentes ciudades alrededor del mundo como son Atlanta (EE. UU.); Bali (Indonesia); Bangkok (Tailandia); Beijing (China); Dubái (Emiratos Árabes Unidos); Hong Kong (China); Estambul (Turquía); Yakarta (Indonesia), Londres (Inglaterra), Manila

espacios semi abiertos. Fundado en San Mónica, California en 1965 por Howard Hirsch y Michael Bedner, sus oficinas se encuentran en la Ciudad de San Francisco, dedicada al diseño de espacios confortables y equipamiento de amenidades que permiten una experiencia de confort y calidad tanto a residentes como visitantes.

Alcaldía de Benito Juárez. En el caso del aparato gubernamental de la Alcaldía de Benito Juárez, ha participado de manera directa en las mesas de negociación y de trabajo para el impulso de Mitikah. Ciudad Viva, la Dirección de Desarrollo Urbano, Dirección de Asuntos Jurídicos y la Dirección de Participación Ciudadana las cuales asisten al jefe delegacional (ahora alcalde), figura en la cual está centralizada la toma de decisiones con respecto al presente gran proyecto urbano.

Gobierno de la Ciudad de México. Sin duda alguna una de las piezas centrales para el impulso del gran proyecto urbano en cuestión, es la participación del gobierno de la Ciudad de México a través de sus distintas instituciones y agencias gubernamentales asociadas a la planeación y gestión del desarrollo urbano.

Aunque la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano, de acuerdo con el marco regulatorio e institucional vigentes, están concentradas en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); en el caso de Mitikah la Jefatura de gobierno de la Ciudad de México, puesto que:

“participó activamente en las mesas de trabajo a fin de contar con la colaboración de la Alcaldía de Benito Juárez para la construcción de la Línea 12 del sistema de transporte colectivo metro.”
(Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018)⁸⁰

Secretaría de Finanzas. Su participación ha sido esencial en las mesas de negociaciones para gestionar y aprobar la transferencia de recursos, en primera instancia a la Alcaldía de Benito Juárez para realizar obras de mitigación, en

(Filipinas); Melbourne (Australia); Miami (EE. UU.); Bombay (India); Nueva Delhi (India); Seúl (Corea del Sur); Shanghái (China); Singapur (Singapur) y Tokio (Japón), ver: <https://www.hba.com/>

⁸⁰La persona entrevistada solicitó mantener la confidencialidad de su identidad. El principal motivo por cuestiones laborales, ya que actualmente sostiene un juicio laboral contra SEDUVI por despido injustificado, dada su negativa autorizar transferencias de dinero a ciertos grupos inmobiliarios que presenta varias irregularidades y violaciones a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Ello no restringe la utilización de la información proporcionada respecto a la gestión de los Grandes Proyectos Urbanos Mitikah. Ciudad. Viva; Nuevo Polanco y Corredor Cultural Chapultepec.

segundo lugar para liberar recursos a través de SEDUVI para las obras de adecuación a los equipamientos e infraestructura urbana asociada al gran proyecto urbano de Mitikah. Finalmente, tal y como lo señaló personal de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Benito Juárez:

“se realizó la transferencia del fondo financiero a la Alcaldía de Benito Juárez para realizar las obras de adecuación y mitigación en las colonias impactadas por la construcción de la línea 12 del sistema de transporte colectivo metro, lo cual se realizó a través de la Secretaría de Obras y Servicios Especiales (SOBSE).” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, 20 de julio de 2018).

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). Como se ha mencionado con anterioridad, SEDUVI es la instancia gubernamental del gobierno de la Ciudad de México que concentra la toma de decisiones en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano. En el caso de Mitikah. Ciudad Viva, SEDUVI ha fungido de institución puente entre la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y la Alcaldía de Benito Juárez para garantizar determinadas transferencias de recursos y como institución responsable de atender el descontento social que la obra genere, cargando consigo los costos políticos de dicha actuación.⁸¹

Secretaría de Obras y Servicios Especiales (SOBSE). La presente secretaría, se ha encargado de realizar los diversos estudios técnicos y de impacto que el gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva tiene en el Pueblo Originario de Xoco; además de calcular el costo de las obras de mitigación y mejoramiento de la infraestructura y equipamiento urbanos las cuales serán desarrolladas por la Alcaldía de Benito Juárez con recursos financieros liberados por la secretaría de finanzas de la Ciudad de México a través de la SOBSE.

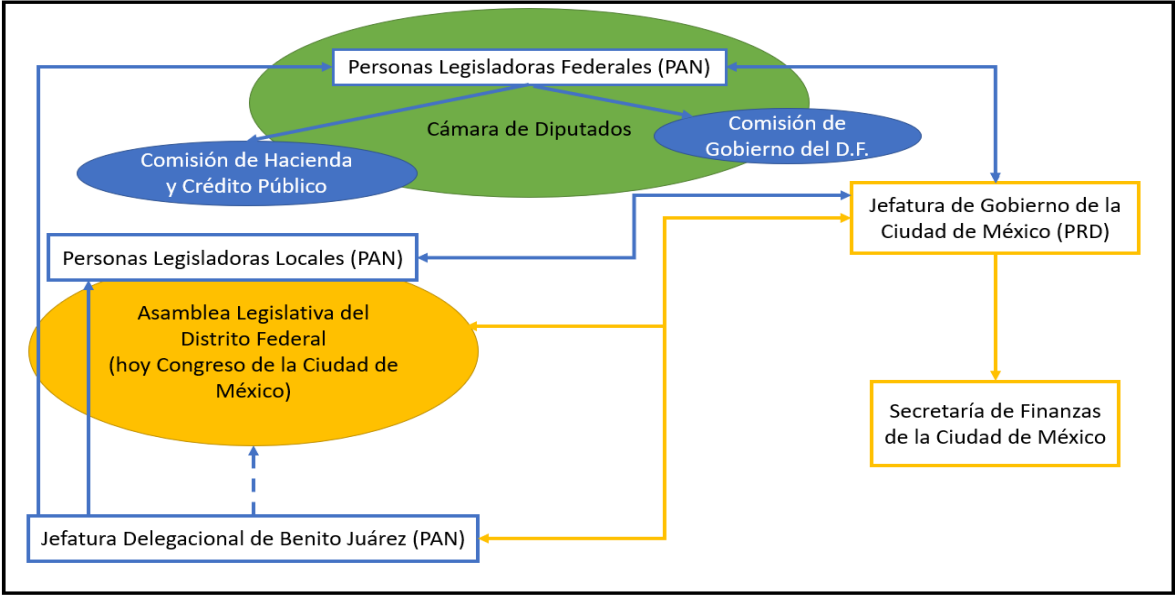
Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Otro de los actores gubernamentales de la Ciudad de México en la planeación y gestión del gran

⁸¹Al cierre de la presente investigación, 30 de mayo de 2019, no se otorgó nen ningún momento una entrevista por parte de personal de la secretaría. La única persona funcionaria de SEDUVI que accedió a conceder la entrevista fue contactada gracias a persona de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Benito Juárez. También es importante señalar que se mantiene una controversia mediante el mecanismo de impugnaciones del Sistema Nacional de Transparencia, por inconformidad en la respuesta dada a la solicitud de transparencia realizada el 08 de octubre de 2017.

proyecto urbano en cuestión son las personas legisladoras, particularmente las asociadas al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) en la ALDF quienes ocupan puestos en las comisiones de vivienda; infraestructura urbana y presupuesto. A partir de dichas posiciones legislativas han generado espacios de constante negociación entre el gobierno de la Ciudad de México, el cual estuvo en manos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de 1997 a 2018, a favor de las necesidades y requerimientos de la Alcaldía de Benito Juárez, pese a la sobrerrepresentación existente del PRD en la ALDF.

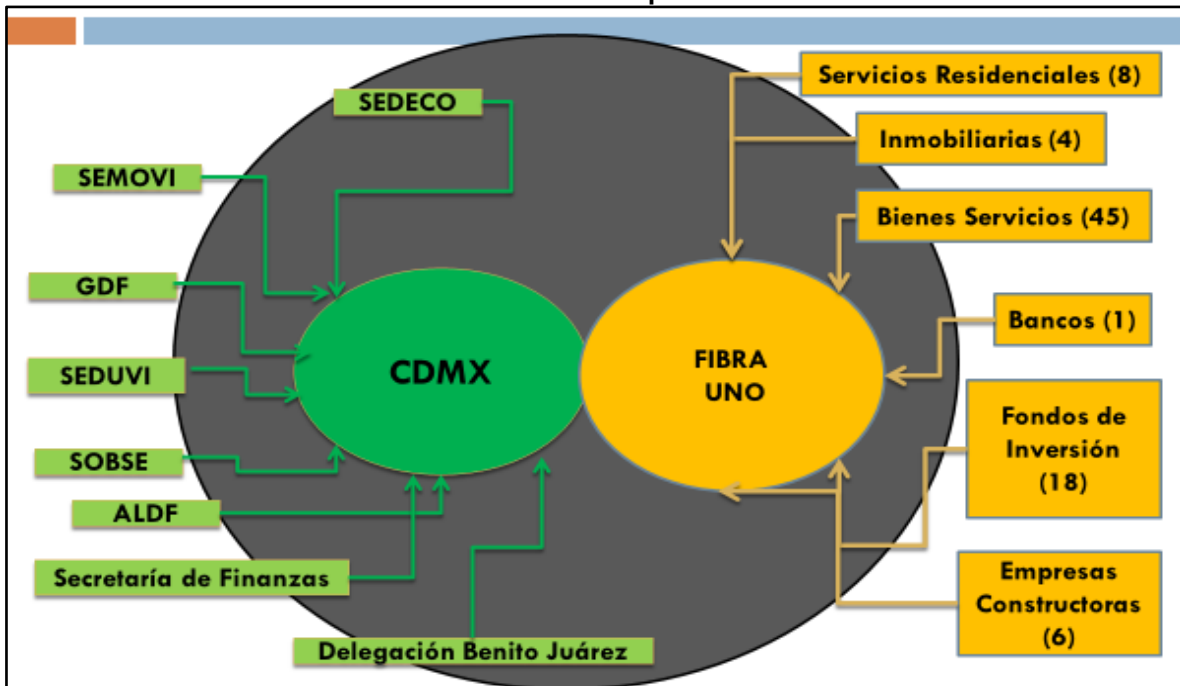
Cabe señalar que las personas legisladoras locales del PAN en la Ciudad de México utilizaron sus vínculos con sus pares de la fracción parlamentaria del PAN en la Cámara de Diputados; los cuales en varias legislaturas controlaron las comisiones de: Hacienda y crédito público, desarrollo metropolitano, urbano, Ordenamiento Territorial y movilidad y comisión especial sobre Ciudad de México; en ésta última se negociaba el techo de endeudamiento del gobierno de la Ciudad de México, razón por la cual obligaban al gobierno de la Ciudad de México, en manos del PRD, a mantener los canales de comunicación y negociación abiertos con las autoridades delegacionales de Benito Juárez (esquema 9).

Esquema 9. Negociación legislativa de la Alcaldía de Benito Juárez y el Gobierno de la Ciudad de México.



Fuente: Elaboración propia.

Esquema 10.
Identificación de los actores de la coalición promotora de Mitikah. Ciudad Viva.



Fuente: Elaboración propia. Los números representan la cantidad de actores por giro económico.

Como se aprecia en el esquema 10, respecto a la identificación de los diversos actores públicos y privados que conforman la coalición promotora del gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva, cada uno de estos actores cumplen un papel específico en la gestión y desarrollo del proyecto. Aunque aparece la Secretaría de Movilidad (SEMOVI) y la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) de la Ciudad de México, su participación ha sido escasa, así lo mencionó la persona funcionaria pública de SEDUVI:

“Tanto a SEDECO como a SEMOVI sólo se les ha convocado a algunas reuniones para hacer de su conocimiento el desarrollo del gran proyecto urbano y la tentativa de incluirlas como instancias de transferencia de recursos para el desarrollo del proyecto, de acuerdo con sus respectivas funciones”.
 (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

d) La coalición promotora: Interacciones y operación

Una vez realizada la identificación de los actores tanto gubernamentales como privados que conforman la coalición promotora del gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad, es posible hipotetizar cómo son las interacciones de los diversos actores al interior de la coalición promotora y su operación en la Ciudad de México, a partir de la aplicación del modelo analítico, de manera específica en el territorio de la Alcaldía de Benito Juárez para la construcción de la obra. En la tabla 11 se presentan de manera sintética los componentes de la coalición, mismos que se describen de la siguiente manera:

Tabla 11. Marco analítico de la coalición promotora de Mitikah. Ciudad Viva.

| Gran Proyecto Urbano: Mitikah. Ciudad Viva. | | | | | |
|---|-----------------------------|---|---|---|---|
| Conceptos Clave | Dimensiones | | Componentes | | |
| Los Actores | Sistema de Intereses | | Sin relación | | |
| | | | Congruentes | X | |
| | | | Divergentes | | |
| | Mecanismos de Vinculación | | Simbiótica | X | |
| | | | Competitiva | | |
| | Mecanismos Operativos | | Legislación | | |
| | | | Programas y/o presupuestos | X | |
| | | | Opinión Pública | X | |
| | | | "Acompañamiento" a personas funcionarias públicas | X | |
| | | | "Policy Brokers" o Intermediarios | X | |
| La Gestión | Procesos o Mecanismos | Cooperación Negociación Conflicto | Financieros | Asociaciones Público-Privadas (APP) | |
| | | | | Licitaciones/Concesiones | |
| | | | | Pago por Prestación de Servicios (PPS) | |
| | | | Toma de Decisiones | Consejos | |
| | | | | Asambleas | |
| | | | | Foros de Consulta | |
| | | | Legislación | Comisiones | X |
| | | | | Grupos técnicos de trabajo | X |
| | | | Instrumentos de Planeación | Programa Delegacional de Desarrollo Urbano | X |
| | | | | Programa Parcial de Desarrollo Urbano | |
| | | | | Sistema de Actuación por Cooperación | X |
| | | | | Sistema de Transferencia de Potencialidades | |
| | | | | Polígonos de Actuación | |
| | | | Judiciales | Recurrencia a tribunales administrativos | X |

Fuente: Elaboración propia.

Los Actores:

Sistema de intereses. En el caso del gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva, la coalición promotora posee un sistema de intereses de carácter congruente; es decir, los diversos actores ven representados sus intereses, armonizados en un esquema donde cada uno de ellos gana, dado que el gran proyecto urbano permite a cada uno de los actores obtener ganancias tanto monetarias como simbólicas.

Aunado a lo anterior, si bien no existe un sistema de creencias, asociado a un código de ideas bien delimitado y compartido por cada uno de los actores, persiste una idea central alrededor del modelo de ciudad que se busca promover como nuevo esquema de gestión urbana tanto por los actores públicos como privados y es: La ciudad policéntrica, moderna, cosmopolita y global a partir de la construcción de nuevas centralidades y subcentros que permiten aglomerar funciones, bienes y equipamientos urbanos que permite un mejor aprovechamiento del suelo urbano, los recursos existentes y una mayor redensificación de la zona central de la Ciudad de México.⁸²

Mecanismo de Vinculación. Respecto a la forma en que los diversos actores se relacionan al interior del gran proyecto urbano de Mitikah. Ciudad Viva, es importante reconocer la existencia de vínculos que se han construidos desde el año 2006 cuando iniciaron las mesas de gestión del gran proyecto urbano; la coalición promotora en cuestión posee un mecanismo de vinculación simbiótico; ello se debe a la claridad con la que se puede delimitar qué funciones desempeña cada uno de los diversos actores.

Los despachos de arquitectos más renombrados como Pelli Clarke Pelli Architects, CMF S.C., Macnamara Salvia Inc. y Springall+Lira se encargan de la gestión arquitectónica del proyecto, dando certeza sobre la calidad y seguridad de la estructura; los grupos de amenidades como HBA Space se encargan del confort de los espacios y las condiciones de habitabilidad de estos. Respecto al papel que

⁸²Respecto al modelo de ciudad que se impulsa, fueron coincidentes las respuestas de las personas funcionarias públicas de SEDUVI, de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Benito Juárez, personal de Deloitte y de Sordo Madaleno Arquitectos.

desempeñan empresas de consultoría Deloitte S.C. y Price Waterhouse Coopers (PwC) la persona funcionaria de la Dirección de Desarrollo Urbano de Benito Juárez enfatizo que:

“son responsables de los estudios técnicos y financieros, además del blindaje legal ante las eventuales quejas y denuncias vecinales en donde interviene Sordo Madaleno Arquitectos (SMA) para gestionar soluciones alternativas y éticas ante las inconformidades de los pobladores del Pueblo Originario de Xoco.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, 20 de julio de 2018).

Por su parte el gobierno de la Ciudad de México a través de Secretaría de Finanzas, la SEDUVI, la SOBSE y los órganos auxiliares en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano que contempla la LDUDF, los cuales gestionan los recursos y transferencias presupuestales necesarios, así como las facilidades administrativas requeridas para la realización del proyecto, además de su defensa ante la presión y oposición vecinal. De igual forma:

“la Alcaldía de Benito Juárez desempeña un papel de mediación al presentar las diversas necesidades y requerimientos de los inversionistas antes las instituciones de la Ciudad de México correspondientes.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

FIBRA UNO y Grupo BBVA Bancomer se encargan de la capitalización y viabilidad financiera del proyecto⁸³, administrando los fondos de inversión y atrayendo nuevos inversionistas para mantener la liquidez requerida por el gran proyecto urbano durante su construcción y una vez concluida la obra.

Mecanismo Operativo. La coalición promotora del gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva, utiliza diversos mecanismos operativos para la realización del proyecto, salvo su escasa incidencia en materia legislativa la cual no ha sido utilizada de manera directa. Sin embargo, tal y como lo señala personal de Deloitte S.C. sobre el cabildeo legislativo:

⁸³Información recuperada de *FRIBA UNO. Revoluciona el mercado inmobiliario* en: Real State. Market & Lifestyle, número 107, 2016 México. El presente número fue dedicado en su FUNO, la cual en 2016 cumplió cinco años desde su lanzamiento al mercado bursátil en 2011.

“se ha mantenido una estrecha vinculación con personas legisladoras tanto del Partido Acción Nacional (PAN) que anteriormente fueron jefes delegacionales en Benito Juárez y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) quienes han jugado un papel clave en el retraso a la actualización de los programas de desarrollo urbano de la Ciudad de México y de cada una de las Alcaldías.” (Persona consultora de la empresa consultora Deloitte S.C., 23 de julio de 2018)

Uno de los espacios donde la coalición promotora tiene mayor incidencia es en el área de presupuesto respecto a la utilización, transferencia y etiquetado de recursos públicos para la realización de obras públicas de adecuación, mitigación y /o ampliación de los equipamientos e infraestructura urbana relacionada con el gran proyecto urbano en cuestión, para lo cual se han utilizados los denominados *policy brokers* o intermediarios de la política pública.

Particularmente, los *policy brokers* de Mitikah. Ciudad Viva han sido las personas funcionarias de la dirección de desarrollo urbano de la Alcaldía de Benito Juárez, de SEDUVI y de los órganos auxiliares, de manera particular, así lo hizo saber personal de Price Waterhouse Coopers (PwC):

“las mediaciones y los mecanismos de negociación se dieron de manera muy puntual en el seno de la comisión de para el mejoramiento de infraestructura y el equipamiento de la Ciudad de México, el Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica y el Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano, los cuales se vuelven a su vez en los espacios donde se han tomado las decisiones que permiten la realización de las obras al margen de la legalidad.” (Persona consultora de Price Waterhouse Coopers, 23 de julio de 2018)⁸⁴

Aunado a lo anterior, es menester mencionar las actividades que las empresas de consultoría PwC y Deloitte S.C. realizan para el desarrollo del gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad, así lo expresó la persona funcionaria de SEDUVI:

“Se encargan de implementar estrategias de “acompañamiento” de las personas funcionarias públicas que toman decisiones, sensibles para el desarrollo de las obras del gran proyecto urbano, proporcionando asesoría técnica a las personas funcionarias y además, incorporando a personal de dichas empresas y de otras empresas asociadas a Mitikah como personal de confianza cercano a las direcciones generales y de área que tienen capacidad de toma de decisiones; con lo cual se evita

⁸⁴La persona entrevistada solicitó mantener la confidencialidad de su identidad.

la politización de la toma de decisiones y se legitima que hayan sido decisiones consensadas bajo criterios técnicos y presupuestales.” (persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

El último de los componentes del mecanismo operativo utilizado por la coalición promotora del gran proyecto urbano en cuestión, es la generación y conducción de la opinión pública respecto del gran proyecto urbano; al respecto uno de los principales medios de comunicación que sigue de cerca el desarrollo de Mitikah. Ciudad Viva, es el grupo multimedia El Financiero Bloomberg, el cual tiene una visión positiva respecto al desarrollo de las obras, salvo éste, ningún otro medio de cobertura nacional le ha dado seguimiento a Mitikah, excepto las semanas posteriores a los sismos de septiembre de 2017, dada la violación de la veda de construcción impuesta por el gobierno de la Ciudad de México para la realización de revisiones en materia de protección civil y seguridad estructural de los edificios, infraestructura pública y obras en desarrollo.

La Gestión:

El segundo concepto clave definido por el modelo teórico es la gestión, relacionada del gran proyecto urbano respecto a los procesos, los cuales poseen mecanismos de toma de decisiones como de gestión utilizados por la coalición promotora para el desarrollo de las obras del gran proyecto urbano.

Los vínculos y ocupación de los espacios de toma de decisiones y la captura de los mecanismos y procesos de toma de decisiones por parte de la coalición han garantizado un ambiente de intensa cooperación y negociación permanente a través de las distintas agencias gubernamentales.

Sin embargo, ha generado un intenso y creciente ambiente de conflictividad, dado el modelo de gestión, con los vecinos del Pueblo Originario de Xoco.

Mecanismo Financiero. En el caso de Mitikah. Ciudad Viva, no se recurrió a las figuras de Asociaciones Público-Privadas (APP); procesos de licitaciones y/o concesiones, tampoco bajo el esquema de contratos por pago por prestación de servicios (PPS), dado que el gran proyecto urbano se construye en un predio

propiedad privada, el cual es financiado por FUNO⁸⁵ y Grupo Financiero BBVA Bancomer quienes aportan el capital necesario para el financiero de las obras.

Sin embargo, el gobierno de la Ciudad de México participa en los esquemas de financiamiento del gran proyecto urbano así lo hicieron saber vecinos de Xoco y la persona funcionaria de SEDUVI al enunciar que:

“El gobierno de Miguel Ángel Mancera, financia de manera indirecta a Mitikah respecto a las obras de equipamiento e infraestructura necesarias, para lo cual se realizan transferencia de recursos directamente desde la Secretaría de Finanzas a través de la SEDUVI, la SOBSE y la Comisión para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de la Ciudad de México, recursos que son administrados por la Alcaldía de Benito Juárez de forma indirecta y discrecional.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).⁸⁶

Toma de Decisiones. El proceso de toma de decisiones para la gestión de Mitikah. Ciudad Viva ha sido discrecional y a puerta cerrada bajo criterios técnicos; es decir, se anuló cualquier posibilidad de incorporar a la ciudadanía y de manera particular a los vecinos del Pueblo Originario de Xoco, siendo consultadas únicamente personas expertas, todas ellas vinculados a los diversos actores promotores del gran proyecto urbano en cuestión.

Mecanismo Legislativo. Si bien la coalición promotora de Mitikah. Ciudad Viva no recurrió a la realización de modificaciones al marco regulatorio vigente en la Ciudad de México, los diversos actores que forman parte de la coalición promotora aprovecharon las modificaciones que el Bando 2 de redensificación generó en la ciudad central, en el caso de Benito Juárez, el Pueblo Originario de Xoco fue denominado como un polígono de desarrollo potencial mediante sistemas de transferencia de potencialidades; espacios que la propia LDUDF permite. De igual forma, persona de Deloitte S.C. enunció que:

⁸⁵Desde que FUNO adquirió los derechos para continuar con el gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva en 2014 ha inyectado un total de 13 mil millones de pesos para el desarrollo de las obras. Cifra recuperada de *FRIBA UNO. Revoluciona el mercado inmobiliario* en: Real State. Market & Lifestyle, número 107, 2016 México. El presente número fue dedicado en su FUNO, la cual en 2016 cumplió cinco años desde su lanzamiento al mercado bursátil en 2011.

⁸⁶Su opinión coincide con la vertida en la entrevista realizada el 19 de enero de 2019 con vecinos del Pueblo Originario de Xoco, quienes solicitaron mantener la confidencialidad de su identidad.

“Los espacios técnicos de discusión, negociación y concertación de transferencia de recursos y acuerdos político-administrativos se dieron en SEDUVI y en los órganos auxiliares de la planeación y gestión del desarrollo urbano con la participación de la SOBSE, la Secretaría de Finanzas y personal de la dirección de desarrollo urbano de la Alcaldía de Benito Juárez.” Persona consultora de la empresa consultora Deloitte S.C., 23 de julio de 2018).

Tal y como se ha descrito en párrafos anteriores, los órganos auxiliares son los espacios predilectos para la captura de la toma de decisiones, se concretan las sesiones de las mesas de trabajo que desde el año 2006 vienen gestionando el gran proyecto urbano como ejemplo de la ciudad policéntrica que la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México fomenta; además, los vecinos del Pueblo Originario de Xoco, han ido enfáticos al señalar que:

“Cómo explicas oh, dime tú cómo se entiende que en los espacios de toma de decisiones que tienen entre su personal a personas fuertemente vinculadas con los actores privados que están detrás de Mitikah” (Vecinos del Pueblo Originario de Xoco, 19 de enero de 2019).

Asimismo, se autoriza la transferencia de recursos del presupuesto público de la Ciudad de México para las obras de adecuación en la infraestructura y mitigación de los impactos que genera el nuevo desarrollo.

Instrumentos de Planeación. Originalmente, el gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva, se presentó (y se sigue presentando) como un desarrollo privado en un predio propiedad privada, por lo cual no requería ninguno de los instrumentos de planeación existentes en la ciudad, salvo sujetarse al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) el cual venció en 2005.

Sin embargo, dada la violación al PDDU de Benito Juárez y la organización del Pueblo Originario de Xoco en contra del proyecto a partir del año 2008, la coalición promotora a través de sus distintos actores recurrió al análisis de los otros instrumentos de planeación contemplados en la LDUDF, de los cuales se optó por el sistema de transferencia de potencialidades (STP).

El STP es una figura a modo que legalizó las irregularidades de la obra y garantizó la cooperación permanente por parte de las agencias gubernamentales de la Ciudad

de México y la transferencia de recursos financieros del presupuesto público a través de los *policy brokers* que forman parte de la coalición promotora.

Mecanismos Judiciales. En consonancia con el punto anterior, la coalición promotora del gran proyecto urbano recurrió a los tribunales administrativos para demandar a la Alcaldía de Benito Juárez y conseguir los permisos para la construcción de Mitikah. Ciudad Viva. El razonamiento jurídico radica en que, tal y como lo señaló personal de PWC:

“en tanto el PDDU de 2005 está vencido y no ha sido actualizado sigue siendo el vigente, por lo tanto la Alcaldía debe otorgar los permisos de construcción.” (Persona consultora de Price Waterhouse Coopers, 23 de julio de 2018).

Otro uso de las instancias judiciales por parte de la coalición promotora del gran proyecto urbano ha sido el litigio estratégico, al respecto la persona funcionario de SEDUVI recalcó:

“El litigio estratégico se realiza ante los tribunales de lo administrativo y mercantiles de la Ciudad de México por las empresas de consultoría PWH y Deloitte S.C., es personal altamente especializado en servicios legales, derecho fiscal, auditoría y contabilidad. Esos mismos, han realizado la defensa de las obras ante la oposición vecinal del Pueblo Originario de Xoco quien ha interpuesto cuatro amparos, los cuales han perdido ante el gran proyecto urbano de Mitikah. Ciudad Viva.” (persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

4.3. Cuauhtémoc: Corredor Cultural Chapultepec y la oposición ciudadana

La Alcaldía de Cuauhtémoc, representa, entre otras cosas, el territorio donde se asienta el Centro Histórico colonial de la Ciudad de México, alberga diversas colonias, calles y avenidas emblemáticas en la historia política y económica tanto del país como de la ciudad capital. También concentra en su territorio los edificios de los tres poderes federales del país: El Palacio Nacional; El Palacio Legislativo de Lázaro; La Cámara del Senado de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, alberga varios de los edificios de las instituciones gubernamentales del gobierno de la Ciudad de México: El Antiguo Palacio del Ayuntamiento, sede de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, La sede del Congreso Local por mencionar algunos.

Además, la Alcaldía de Cuauhtémoc fue la demarcación territorial que concentró los mayores daños tanto en el sismo del 19 de septiembre de 1985 como de 2017, dada la alta vulnerabilidad de esta a los movimientos sísmicos, producto del lecho fangoso del ex lago de Texcoco sobre la cual se asienta y las distintas fallas y fracturas que presenta el subsuelo a consecuencia de la sobreexplotación del acuífero.

Finalmente, la presente demarcación territorial tiene un papel nodal en las actividades económicas y productivas de la capital, espacio donde se expresan infinidad de visiones políticas de diversas organizaciones populares, de la sociedad civil y de una ciudadanía inconforme al tomar Paseo de la Reforma en dirección a la plaza pública por excelencia de la ciudad y del país: El Zócalo.

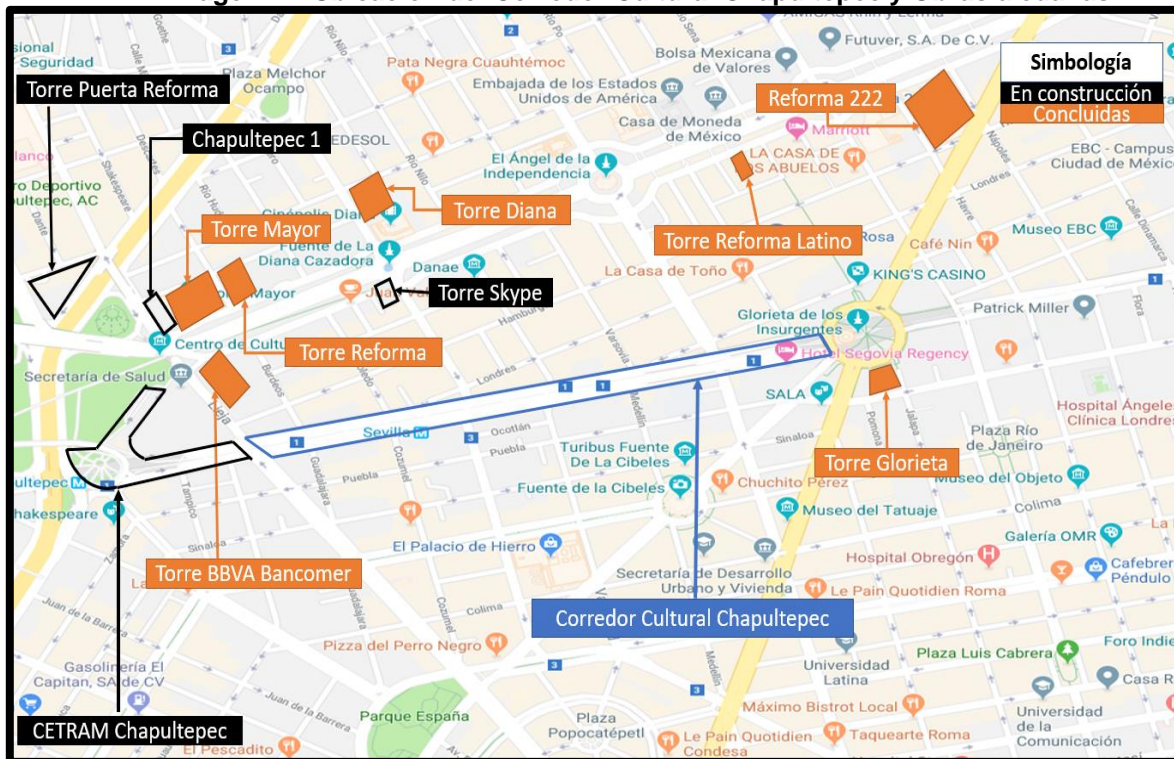
Por si fuera poco, durante los últimos 18 años, gobernada por partidos de izquierda, ha vivido una intensa actividad constructiva, concentrada en las colonias Condesa, Roma Norte, Roma Sur; Juárez, Cuauhtémoc y Santa María la Ribera.

a) Aspectos físico-territoriales

La delimitación física y territorial del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec, se realizará a partir de los siguientes criterios:

- 1. Límite del proyecto.** El Corredor Cultural Chapultepec se diseñó para construir un segundo piso sobre la AV. Chapultepec, contemplando la creación de nuevo espacio público con áreas verdes, para el uso peatonal y ciclista; delimitado por locales comerciales y espacios culturales como salas de exposición y galerías de arte.
- 2. Límites espaciales y administrativos.** El gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec (CCC), fue diseñado como segundo piso para ser construido sobre la Av. Chapultepec la cual corre de manera paralela a Av. Paseo de la Reforma, delimitado al poniente por la Calle de Lieja y al oriente delimitado por la Glorieta de los Insurgentes. Su impacto es directo sobre las colonias Juárez, Roma Norte y Cuauhtémoc (ver imagen 11).

Imagen 11. Ubicación del Corredor Cultural Chapultepec y Obras aledañas.



Fuente: Elaboración propia utilizando Google maps.

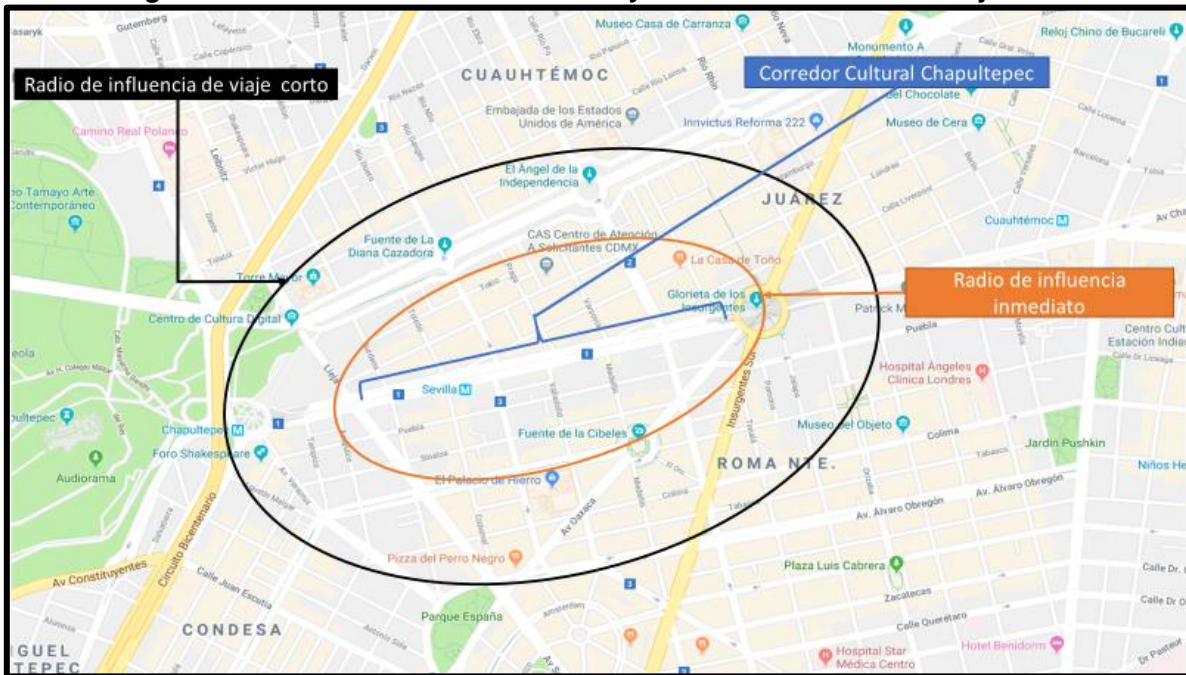
Imagen 12. Vista del Corredor Cultural Chapultepec visto desde calle Lieja en dirección a la Glorieta de Chapultepec.



Fuente: Tomado del repositorio de imágenes Google.

- 3. Delimitación de radio de influencia inmediato.** En el caso del gran proyecto urbano CCC, el radio de influencia, considerado a partir de 800mts. a la redonda, se da cuatro cuadras a partir de Av. Chapultepec.
- 4. Radio e influencia de viaje corto.** Respecto al radio de influencia de viaje corto del gran proyecto urbano en cuestión, delimitado al norte por la calle Río Lerma; al sur por Av. Álvaro Obregón; al este por la calle de Córdoba y al oeste por el Circuito Interior, el cual es además límite entre las Alcaldías de Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, tal y como se aprecia en la imagen 13.

Imagen 13. Radio de influencia inmediato y Radio de influencia de viaje corto.

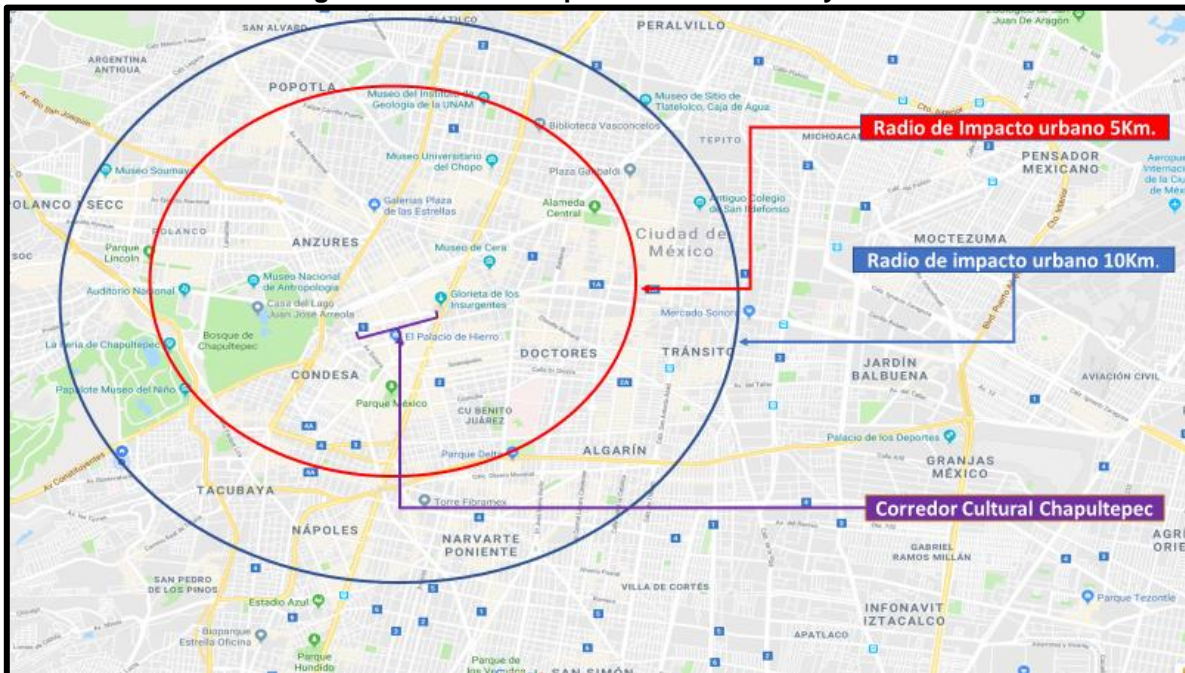


Fuente: Elaboración propia con base en criterios diseñados por el enfoque de desarrollo orientado al transporte.

5. Radio de influencia urbana. El presente gran proyecto urbano tiene un radio de influencia urbana de 5km está delimitado hacia el Sur por el Viaducto Miguel Alemán; al este por la calle de Isabel la Católica; al norte por la calle Eligio Ancona en la colonia Santa Mará la Ribera y; al oeste delimitado por AV. Paseo de la Reforma y la Primera Sección del Bosque Urbano de Chapultepec (ver imagen 13).

El radio de influencia urbana del gran proyecto urbano a 10km, está delimitado al norte por la Av. Profesor Eulalia Guzmán, al este por Calzada de la Viga, al sur Por el eje 5 poniente San Antonio al cruce con la Av. de los Insurgentes y al oeste por la Av. de los Constituyentes a la altura del Lienzo del Charro, ubicado sobre la misma avenida en dirección a la carretera federal México-Toluca.

Imagen 14. Radio de impacto urbano a 5km y 10km



Fuente: Elaboración propia con base en criterios diseñados por el enfoque de desarrollo orientado al transporte.

6. Composición sociodemográfica. El Censo Nacional de Población y Vivienda (INEGI:2010) y la Encuesta Intercensal (INEGI,2015) señalan que en la Alcaldía de Cuauhtémoc viven un total de 531 mil 831 habitantes, de los cuales 251 mil 725 son hombres, 47.6% del total de la población y 280 mil 106 son mujeres, lo que representa el 52.4% de la población total de la Alcaldía. La edad promedio de la población es de 34 años.

En materia educativa la Alcaldía de Cuauhtémoc, con base a la Encuesta Intercensal de Población (INEGI:2015), el 40.3%, 212 mil 732 personas cuentan con estudios universitarios, en tanto que el 26.4%, 138 mil 276 personas, cuentan con estudios de educación media superior y 39.3% de las personas cuentan con educación primaria y/o secundaria. De tal forma que, el 60.7% de la población de la Alcaldía está por encima de la media nacional, la cual se ubica en nivel secundaria.

En la Alcaldía de Cuauhtémoc existen un total de 188 mil 135 viviendas particulares habitadas, cuyo promedio de habitantes por vivienda es de 2.8 (INEGI:2015), Con

una densidad de población 16 mil 373.7 habitantes, mientras que, la densidad promedio de la Ciudad de México es de 5 mil 969.6 habitantes por kilómetro cuadrado, por lo cual la Alcaldía de Cuauhtémoc prácticamente triplica la densidad de población de la ciudad (ver tabla 12).

Tabla 12. Datos sociodemográficos de la Alcaldía de Cuauhtémoc.

| Indicador | Total |
|--|----------------|
| Población total | 531, 831 |
| Hombres | 251,725 |
| Mujeres | 280,106 |
| Porcentaje total de hombres | 47.6 % |
| Porcentaje total de mujeres | 52.4% |
| Edad promedio de los habitantes | 34 años |
| Porcentaje de personas mayores de 15 años con instrucción media superior | 40.3% |
| Porcentaje de personas mayores de 15 años con instrucción superior | 26.4% |
| Densidad de población | 16,373.7 |
| Total de viviendas particulares habitadas | 188,135 |
| Promedio de habitantes por vivienda | 2.8 habitantes |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Intercensal, INEGI: 2015.

b) Instrumento de planeación para su gestión

La Alcaldía de Cuauhtémoc posee un programa delegacional de desarrollo urbano el cual venció en 2008; a la par se instrumentaron seis programas parciales de desarrollo urbano (PPDU), los cuales se publicaron 1997, cuatro en el año 2000 y uno en 2010. Los PPDU de Cuauhtémoc comprenden las siguientes zonas: Centro Alameda⁸⁷; Centro Histórico⁸⁸; Centro Histórico⁸⁹; Colonia Hipódromo⁹⁰ y; Santa María la Ribera; Atlampa y Santa María Insurgentes.⁹¹

De acuerdo con personas funcionarias públicas de la dirección de desarrollo urbano de la Alcaldía entrevistadas, la desactualización de los programas de desarrollo urbano antes mencionados se mantiene en buena medida en esta situación dada la elevada conflictividad urbana persisten en Cuauhtémoc, consecuencia relacionada

⁸⁷Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicado el 15 de septiembre de 2000.

⁸⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicado el 07 de septiembre de 2000.

⁸⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicado el 10 de agosto de 2010.

⁹⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicado el 15 de septiembre de 2000.

⁹¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicado el 14 julio de 2000.

con la puesta en funcionamiento de la norma 26 que permitió la explosión inmobiliaria en la totalidad de la Ciudad de México.

Para la gestión del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec, amparados en la aprobación de las Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES) en diciembre de 2012, las cuales fueron presentada el 05 de diciembre por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera Espinosa, se desarrollan a partir de sociedad anónimas de capital variable; mediante la Agencia de Promoción, Inversión y Desarrollo S. A. de C.V. (PROCDMX), una empresa pública paraestatal, inmobiliaria se buscará a los socios inversionistas para captar los recursos financieros necesarios para el desarrollo de las obras; es decir, se constituyen asociaciones público-privadas.

La gestión de las ZODES tuvo una particularidad muy significativa, fueron planificadas y gestionadas desde distintas agencias gubernamentales de la Ciudad de México sin que en ellas figurará SEDUVI. Así en el caso de la ZODE Corredor Cultural Chapultepec, se determinó su gestión a través de PROCDMX S. A. de C.V. mediante un proceso de licitación se concesionaría el proyecto por un período de 40 años para su explotación comercial, administración y mantenimiento.

A partir de dicha concesión, se privatiza Av. Chapultepec al ser administrada vía PROCDMX S.A. de C.V. y los socios inversionistas del sector privado. De igual forma, el proyecto contempló realizar modificaciones a los instrumentos de planeación urbana que gestionan las colonias colindantes con el desarrollo para permitir un proceso de redensificación y revalorización de una zona que, pese a ser paralela al corredor de Av. Paseo de la Reforma, el cual se ha venido revalorizando durante los últimos 18 años, Av. Chapultepec se encuentra inmersa en un proceso de degradación y pérdida de plusvalía.

c) Identificación de los actores

Un elemento importante del modelo analítico es la identificación de los diversos actores que conforman la coalición promotora de grandes proyectos urbanos; su naturaleza, es decir; si son actores públicos o privados; individuales o colectivos.

En el caso del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec (CCC), se identificaron un total de 9 actores gubernamentales, los cuales son diferentes instituciones y agencias del gobierno de la Ciudad de México; si bien también se identifica al gobierno de la Alcaldía de Cuauhtémoc, ésta última no tuvo injerencia a favor o en contra del gran proyecto urbano en cuestión.

Asimismo, se identificó a un total de 130 actores privados, de los cuales 4 son bancos interesados en el financiamiento del proyecto y arrendamiento de espacios dentro del CCC; 6 empresas inmobiliarias encargadas de los procesos de arrendamiento de los espacios comerciales del proyecto; 8 empresas de servicios residenciales encargadas del mantenimiento de las áreas verdes, comunes y los equipamientos urbanos, así como de los servicios públicos y la seguridad en el proyecto; 8 fondos de inversión los cuales mediante la constitución de una empresa operadora del gran proyecto urbano serían los beneficiarios de la licitación y posterior concesión en la administración y explotación del CCC y; finalmente un total de 90 empresas y marcas de bienes y servicios interesados en alquilar los espacios comerciales que ofrecía el gran proyecto urbano. Destacan los siguientes actores:

Gobierno de la Ciudad de México. Sin duda alguna una de las piezas centrales para el impulso del Gran Proyecto Urbano en cuestión, es la participación del gobierno de la Ciudad de México a través de sus distintas instituciones y agencias gubernamentales asociadas a la planeación y gestión del desarrollo urbano y; de manera particular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

Aunque la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano, de acuerdo con el marco regulatorio e institucional vigentes, están concentradas en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); en el caso del Corredor Cultural Chapultepec, el Jefe de gobierno de la Ciudad de México Miguel Ángel Mancera

Espinosa tuvo un papel crucial, así lo constató la persona funcionaria pública de SEUDVI al señalar que

“El Dr. Mancera participó activamente en las mesas de trabajo y promoción del gran proyecto urbano, dado que en 2013 presentó las Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES), como la nueva forma de hacer una ciudad policéntrica y revalorizar ciertas zonas de la ciudad que dadas sus características poseen un alto potencial de desarrollo.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).⁹²

Además, se dio un papel relevante a la Agencia de Promoción Inversión y Desarrollo para la Ciudad de México S. A. de C.V., (PROCDMX) para gestionar las ZODES y otras obras de infraestructura y equipamientos como son los Centros de Transferencia Multimodal (CETRAM).⁹³

Secretaría de Finanzas. Su participación fue esencial en las mesas de negociaciones para gestionar y aprobar la transferencia de recursos para que la empresa pública paraestatal PROCDMX administre los recursos para las obras de mitigación; en segundo lugar para liberar recursos, de acuerdo con personal de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Cuauhtémoc:

“La liberación de recursos financieros fue a través de SEDUVI para las obras de adecuación a los equipamientos e infraestructura urbana asociada al gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec; y finalmente realizar obras de mejoramiento en las colonias impactadas por el gran proyecto urbano, a través de la Secretaría de Obras y Servicios Especiales (SOBSE).” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Cuauhtémoc, 26 de agosto de 2018).⁹⁴

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). Como se ha mencionado con anterioridad, SEDUVI es la instancia gubernamental del gobierno de la Ciudad de México que concentra la toma de decisiones en materia de planeación y gestión

⁹²La persona entrevistada solicitó mantener la confidencialidad de su identidad.

⁹³Durante el desarrollo de la presente investigación (2015-2019) iniciaron obras en los Centros de Transferencia Multimodal (CETRAM) de Observatorio, Constitución de 1917 y Chapultepec, éstos dos fueron suspendidos temporalmente dado que presentaron irregularidades en los permisos, proceso de licitación y violaciones al uso del suelo. En el caso del CETRAM Chapultepec se debe a la edificación de una torre de 20 niveles para albergar oficinas, un hotel y un centro comercial sobre área verde de amortiguamiento entre la zona urbana y la primera sección del Bosque Urbano de Chapultepec. CETRAM Cuatro Caminos concluyó obras e iniciaron estudios los CETRAM de Indios Verdes, Tacubaya y Taxqueña.

⁹⁴La persona entrevistada solicitó mantener la confidencialidad de su identidad.

del desarrollo urbano. En el caso del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec, SEDUVI tuvo un papel de mediación, sí lo constata la persona funcionaria de SEDUVI al señalar que:

“La secretaría fungía como la institución intermediaria (un *policy broker*) entre la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y PROCDMX para garantizar determinadas transferencias de recursos y como institución responsable de atender el descontento social que la obra genere, cargando consigo los costos políticos de dicha actuación.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Secretaría de Obras y Servicios Especiales (SOBSE). La presente secretaría, se encargó de realizar los diversos estudios técnicos y de impacto que el gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec en las colonias aleñadas al mismo; además de calcular el costo de las obras de mitigación y mejoramiento de la infraestructura y equipamiento urbanos las cuales serían desarrolladas por la presente secretaría en la Alcaldía de Cuauhtémoc, respecto a la procedencia de los recursos, la persona funcionaria pública de SEDUVI recalcó que:

“los recursos financieros fueron liberados por la secretaría de finanzas de la Ciudad de México, por instrucciones del Dr. Mancera para realizar las obras de mitigación y mejoramiento de infraestructura necesarias para el proyecto.” (Ídem.)

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Otro de los actores gubernamentales de la Ciudad de México en la planeación y gestión del gran proyecto urbano en cuestión son las personas legisladoras, particularmente las asociadas al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) en la ALDF quienes ocupan puestos en las comisiones de vivienda; infraestructura urbana y presupuesto; además algunas de sus legisladoras formaron parte de la coalición opositora al gran proyecto urbano, es el caso de la diputada Margarita Fisher Martínez.

Asimismo, cobran relevancia personas legisladoras del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) como Leonel Luna quien fue señalado por la persona funcionaria de SEDUVI:

“Leonel Luna es un impresentable, él estuvo al frente de la mesa directiva de la ALDF y posee fuertes vínculos con diversa empresas inmobiliarias y constructoras de la Ciudad de México, a las cuales favoreció como diputado local y durante los dos mandatos que estuvo como delegado en Álvaro Obregón, si hay que buscar un responsable del desastre de Parque San Antonio ese es Leonel Luna.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Finalmente, a partir de la elección intermedia de 2015 se posicionan personas legisladoras del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) como Adolfo Suárez del Real, quien también formó parte de la coalición promotora opositora al Corredor Cultural Chapultepec y a diversos proyectos de desarrollo urbano en la denominada ciudad central de la Ciudad de México.

Agencia de Promoción, Inversión y Desarrollo (PROCDMX). La presente agencia gubernamental, denominada como empresa pública paraestatal, sociedad anónima de capital variable, fue responsable de gestionar los diversos estudios técnicos y de factibilidad de las ZODES en la Ciudad de México, siendo las más relevantes: Ciudad Futura en los Pedregales de Coyoacán en el predio de la antigua planta de asfalto de la ciudad y; el Corredor Cultural Chapultepec, mediante la conformación de Asociaciones Público-Privadas para presentarse al concurso de licitación y obtener la concesión para la puesta en marcha de las obras en cada una de las ZODES.

Asimismo, era responsable de llevar a cabo los estudios técnicos y financieros, de la propuesta de reforma a los instrumentos de planeación urbana existentes para adecuarlos a las necesidades de cada uno de los proyectos en cuestión.

Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO). Su papel dentro de la coalición promotora del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec, devino en proporcionar asistencia técnica. Además, que legitimar la necesidad y beneficios económicos del proyecto así lo enunciaron las personas funcionarias públicas de SEDUVI y de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Cuauhtémoc:

“SDECO participó como operador legitimador al enfatizar las bondades económicas que generaba el proyecto urbano en cuestión, enfocado en la degradación y pérdida de plusvalía que presenta Av. Chapultepec con respecto a Av. Paseo de la Reforma y, acompañar el proceso de presentación del proyecto a diversos grupos de inversionistas para captar potenciales fondos de inversión.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Cuauhtémoc, 26 de agosto de 2018)

Agencia de Gestión Urbana (AGU). La presente agencia gubernamental creada en 2013 por el Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa, se convirtió en un enorme gestor de quejas y denuncias ciudadanas sobre las fallas o malos servicios públicos, equipamientos e infraestructura urbana de la Ciudad de México, orientada a generar reportes y canalizarlos a las diversas instancias correspondientes; fue requerido su apoyo técnico para organizar los diversos grupos de trabajo con respecto a los servicios públicos, equipamientos e infraestructura urbana que serían necesarias renovar, adecuar o crear de acuerdo a las necesidades del gran proyecto urbano en cuestión.

Secretaría de Movilidad (SEMOVI). En el gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec, la presente secretaría estaría a cargo de los planes de movilidad asociados al proyecto respecto a la nueva traza vial de Av. Chapultepec, la conformación de nuevos corredores de transporte público y las licitaciones asociadas a los mismos.

Autoridad del Espacio Público. La presente agencia gubernamental estuvo a cargo de los estudios técnicos para la conservación y cuidado del patrimonio urbano de la zona, además de, en conjunto con SEMOVI y la AGU gestionar los diversos planes de intervención urbana privilegiando la ampliación y cuidado del espacio público tanto el administrado por el gobierno de la Ciudad de México, como el espacio público que estaría concesionado a través del Corredor Cultural Chapultepec.

Grupo Aalsea. Es uno de los consorcios mexicanos más grande que opera franquicias de comida rápida como son: VIPS, Portón, Italiannis, Chilis, Burguer King; Chilis; P.F. Chang; Domino’s Pizza; Pizza, California & Kitchen y Starbucks,

interesado en contar con varios locales comerciales para sus franquicias. Asimismo, cuando se presentó el proyecto Grupo Alsea, se sabe que consorcio buscó una nueva sede para sus oficinas corporativas y tuvo interés de participar en el gran proyecto urbano, así lo confirma la persona funcionaria pública de SEDUVI quién mencionó:

“Alsea buscaba una nueva sede para sus oficinas corporativas sobre Av. Paseo de la Reforma. Sin embargo, se vio interesada en adquirir un inmueble sobre Av. Chapultepec una vez que se construyera el Corredor Cultural Chapultepec.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Asimismo, se conoce que otras empresas y/o marcas estuvieron interesadas en rentar varios locales comerciales del gran proyecto urbano en cuestión en conjunto con galerías de arte privado que se localizan en las inmediaciones o alrededores de Av. Chapultepec.

Grupo Ixe y Banorte. Ambos bancos expresaron su interés de participar en el gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec, mediante la emisión de bonos de deuda y participación a accionista en las utilidades reportadas producto del arrendamiento de los locales comerciales.

The Bank of Nova Scotia o Scotiabank. Banco de origen canadiense, es el tercer banco más importante en Canadá, fue otro de los bancos interesados en el gran proyecto urbano, principalmente como institución financiera encargada de captar los recursos financieros para el gran proyecto urbano, prueba de ello es lo declarado por la persona funcionaria pública de SEDUVI:

“Socotianbank tuvo una participación limitada a la captación y administración de diversos fondos de inversión privado tanto nacionales como internacionales; además de coadyuvar en la transición del grupo financiero e inmobiliario Danhos en Fibra Danhos.” (Ídem.)

Grupo Santander. Es el cuarto banco interesado en el gran proyecto urbano, su interés por participar como inversionista del gran proyecto urbano se desarrolló a partir de la mediación del gobierno de la Ciudad de México, así lo señala la persona funcionaria de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Cuauhtémoc:

“Al igual de Grupo BBVA Bancomer, Grupo Santander estaba en la búsqueda de una nueva sede corporativa a nivel global, eligiendo la Ciudad de México para sus oficinas corporativas. Interesado en los cambios que se harían en el uso del suelo de las colonias aledañas a Av. Chapultepec, se facilitaba el acceso a suelo barato y cercano a la Av. Paseo de la Reforma.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Cuauhtémoc, 26 de agosto de 2018).

Grupo Danhos/ Fibra Danhos. Grupo desarrollador mexicano fundado en 1976, orientado a la generación de bienes inmobiliarios que generen rentabilidad. Sus inversiones se dividen en inmuebles comerciales, de oficinas y de uso mixto. La mayor parte de sus activos se encuentran en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

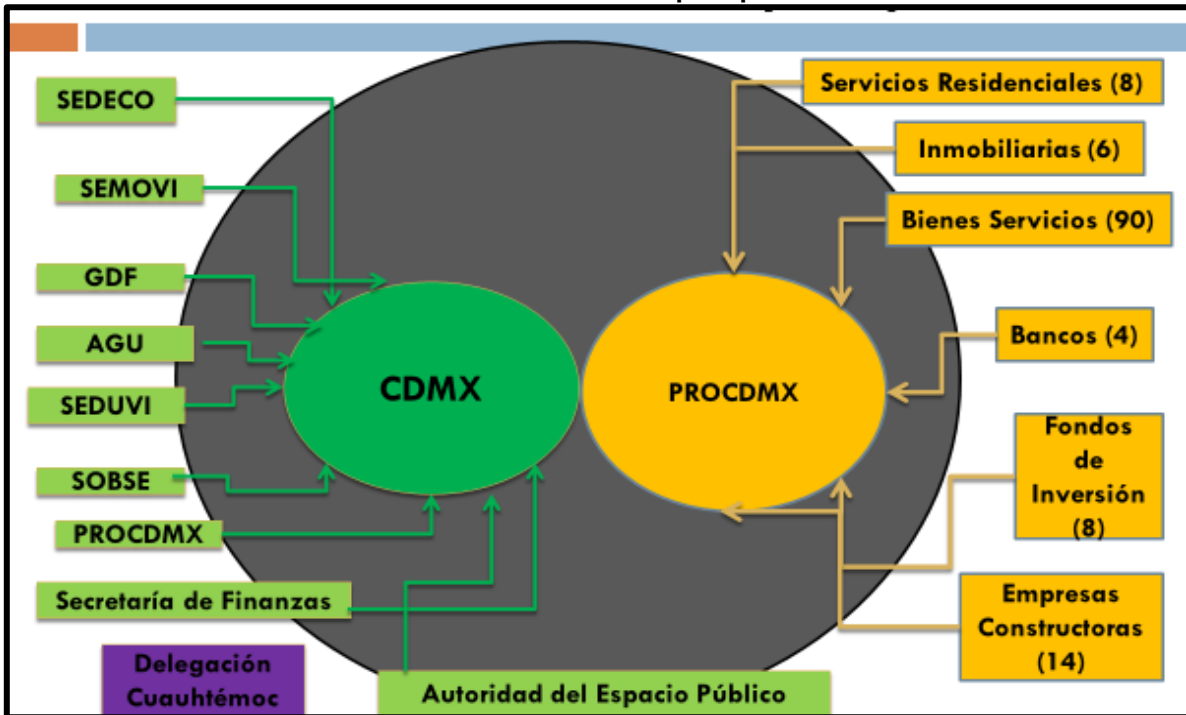
Entre su personal ejecutivo se encuentra Jorge Gamboa de Buen, quien se desempeñó en la Dirección General de Coordinación de Reordenación Urbana en el entonces Departamento del Distrito Federal hasta 1996, un año antes de la elección del primer jefe de gobierno de la Ciudad de México, actualmente es el Director de Desarrollo de Negocios en Fibra Danhos.

Otros fondos de inversión administrados por Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLLES)⁹⁵ participaban en el financiamiento del gran proyecto urbano en cuestión, mediante la colocación de activos financieros provenientes de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

Empresas constructoras. Hasta el momento se desconoce, de manera específica, cuáles son las empresas constructoras contempladas para el desarrollo del gran proyecto urbano, hasta donde se conocen son medianas empresas dedicadas a la construcción en la Ciudad de México y en la zona Metropolitana del Valle de México.

⁹⁵De acuerdo con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), las sofoles eran entidades financieras autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reguladas por la Comisión Nacional Bancaria (CNB), las cuales tenían por objeto colocar recursos financieros y otorgar créditos a sectores o actividades específicas. A partir de la derogación de la Ley de Instituciones de Crédito del apartado que las regulaba, dejaron de existir desde el 18 de julio de 2013.

Esquema 11. Identificación de los actores que conforman la coalición promotora del Corredor Cultural Chapultepec



Fuente: Elaboración propia.

d) La coalición promotora: Interacciones y operación

A partir de la identificación de los actores tanto gubernamentales como privados que conforman la coalición promotora del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec, es posible, hipotetizar el tipo de interacciones de los diversos actores al interior de la coalición promotora y su operación en la Ciudad de México, de manera específica en el territorio de la Alcaldía de Cuauhtémoc para la construcción de la obra. En la tabla 13 se presentan de manera sintética los componentes de la coalición, mismos que se describen de la siguiente manera:

Tabla 13.
Marco analítico de la coalición promotora del Corredor Cultural Chapultepec.

| Gran Proyecto Urbano: Corredor Cultural Chapultepec | | | | | |
|---|-----------------------------|---|---|---|----------|
| Conceptos Clave | Dimensiones | | Componentes | | |
| Los Actores | Sistema de Intereses | | Sin relación | X | |
| | | | Congruentes | | |
| | | | Divergentes | X | |
| | Mecanismos de Vinculación | | Simbiótica | | |
| | | | Competitiva | X | |
| | Mecanismos Operativos | | Legislación | X | |
| | | | Programas y/o presupuestos | X | |
| | | | Opinión Pública | | |
| | | | "Acompañamiento" a personas funcionarias públicas | X | |
| | | | "Policy Brokers" o Intermediarios | X | |
| La Gestión | Procesos o Mecanismos | Cooperación Negociación Conflicto | Financieros | Asociaciones Público-Privadas (APP) | X |
| | | | | Licitaciones/Concesiones | X |
| | | | | Pago por Prestación de Servicios (PPS) | X |
| | | | Toma de Decisiones | Consejos | X |
| | | | | Asambleas | |
| | | | | Foros de Consulta | X |
| | | | Legislación | Comisiones | |
| | | | | Grupos técnicos de trabajo | |
| | | | Instrumentos de Planeación | Programa Delegacional de Desarrollo Urbano | |
| | | | | Programa Parcial de Desarrollo Urbano | |
| | | | | Sistema de Actuación por Cooperación | |
| | | | | Sistema de Transferencia de Potencialidades | X |
| | | | | Polígonos de Actuación | |
| | | | Judiciales | Recurrencia a tribunales administrativos | X |

Fuente: Elaboración propia.

Los Actores:

Sistema de intereses. En el caso del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec, la coalición promotora posee un sistema de intereses sin relación; es decir, los diversos actores pugnan por la representación de sus intereses, con lo cual el vínculo es bastante frágil, dado que no están armonizados en un esquema donde cada uno de ellos gana, el gran proyecto urbano es visto por cada uno de los

actores sólo como un mecanismo para obtener ganancias tanto monetarias como simbólicas.

Aunado a lo anterior, si bien no existe un sistema de creencias, asociado a un código de ideas bien delimitado y compartido por cada uno de los actores, impera una postura eminentemente pragmática; persiste una idea central alrededor del modelo de ciudad que se busca promover como nuevo esquema de gestión urbana tanto por los actores públicos como privados y es:

“La ciudad policéntrica, moderna, cosmopolita y global a partir de la construcción de nuevas centralidades y subcentros que permiten aglomerar funciones, bienes y equipamientos urbanos que permite un mejor aprovechamiento del suelo urbano, los recursos existentes y una mayor redensificación de la zona central de la Ciudad de México.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

En el caso del Corredor Cultural Chapultepec, la impresión que tiene el personal de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Cuauhtémoc sobre el gran proyecto urbano fue la siguiente:

“El Corredor cultural sobre Av. Chapultepec, se centra en la promoción y creación de un corredor paralelo al corredor Reforma-Centro; para revitalizar y revalorizar un espacio degradado de la ciudad mediante la generación de vivienda y nuevo espacio público, mediante una asociación público-privada responsable de administrar por 40 años el proyecto.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Cuauhtémoc, 26 de agosto de 2018).

Mecanismo de Vinculación. La coalición promotora del gran proyecto urbano en cuestión, presenta un mecanismo de vinculación basado en la competitividad entre los diversos actores de la coalición. En consecuencia, es un mecanismo frágil, constituido a partir de la publicación del decreto de creación de las ZODES en diciembre del año 2012. Desde el principio no hubo claridad sobre la distribución de funciones respecto al Corredor Cultural Chapultepec y su desarrollo, lo cual dificultó aún más su gestión.

Aunado a lo anterior, los diversos actores privados, en especial los bancos y fondos de inversión se fueron retirando por así convenir a sus intereses y, das las

discrepancias existentes al interior de la coalición, así lo evidenció la persona funcionaria de SEDUVI quien mencionó:

“Las discrepancias entre diversos actores económicos con el gobierno de la Ciudad de México ante la promesa incumplida de la Agencia de Promoción, Inversión y Desarrollo S.A. de C.V. (PROCDMX) sobre las ganancias y facilidades para el desarrollo y la creciente oposición vecinal y ciudadana, orilló a los primeros a retirar su apoyo financiero ante el alza de riesgo para garantizar la tasa de retorno.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Mecanismo Operativo. A partir de la formulación de las ZODES, se determinaron polígonos de actuación, en el caso del Corredor Cultural Chapultepec se determinó su implementación sobre Av. Chapultepec en un tramo de 1.1 km comprendido entre la calle de Lieja y la Glorieta de los Insurgentes. Asimismo, los rumores sobre la tentativa de presentar una iniciativa para modificar el uso de suelo para la autorización de crecimiento en altura fueron corroborados por persona de la Alcaldía de Cuauhtémoc:

“Como parte del plan maestro del Corredor Cultural, se contempló una iniciativa para modificar el uso del suelo de las colonias Condesa; Hipódromo; Juárez; Roma Norte y Roma Sur para autorizar más niveles de construcción y con ello cumplir la estrategia de redensificación de la zona.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Cuauhtémoc, 26 de agosto de 2018).

Además, se establecieron partidas presupuestales operadas por PROCDMX a través de Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); la Secretaría de Obras y Servicios Especiales (SOBSE) y la Secretaría de Movilidad (SEMOVI) para realizar las obras y estudios requeridos por el gran proyecto urbano, así lo ha señalado la persona funcionaria de SEDUVI:

“Además de los incentivos fiscales, las facilidades legales y administrativas, una de las peticiones de PROCDMX al gobierno central fue la intervención de SOBSE y SEMOVI para realizar los estudios y obras de mitigación que requería el proyecto, para lo cual se sugería utilizar la figura del contrato de pago por prestación de servicios.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Respecto al manejo de la opinión pública, fue fragmentado por parte de las instituciones y agencias gubernamentales involucradas en el gran proyecto urbano; lo cual ocasionó la rápida filtración de la información del Corredor Cultural

Chapultepec entre los medios de comunicación y los habitantes del perímetro de actuación. De igual forma, las declaraciones y mensajes contradictorios enviados por el Jefe de gobierno de la Ciudad de México Miguel Ángel Mancera Espinosa y el director de PROCDMX Simón Levy Dabbah. Asimismo dicha intervención debilitó el gran proyecto urbano:

“La intervención de otras agencias gubernamentales, además de SEDUVI, debilitaron el discurso a partir del cual se promovió y defendió el gran proyecto urbano en cuestión.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Del mismo modo, el inicio de los movimientos vecinales y del movimiento urbano popular al sur de la Ciudad de México en oposición a los proyectos de Ciudad Futura en la antigua planta de asfalto de la Ciudad de México y la ZODE denominada Ciudad de la Salud en la zona de hospitales de Tlalpan; alertaron a los vecinos del Corredor Cultural Chapultepec (CCC), ya que los tres proyectos están contemplados como ZODES a desarrollar.

Tanto en el acompañamiento de las personas funcionarias públicas y la actuación de los *policy brokers* o intermediarios de la política pública, estuvo a cargo de PROCDMX y su director Simón Levy Dabbah. Es relevante señalar que:

“Legalmente la agencia en cuestión y Simón Levy forman parte del aparato gubernamental, lo cierto es que la presente empresa pública paraestatal opera como agencia inmobiliaria privada, orientada a colocar en el mercado inmobiliario los proyectos y propiedades establecidas en los polígonos de actuación.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Aunado a lo anterior, cabe recordar los cambios realizados a la estructura administrativa de PROCDMX; al pasar de una junta de gobierno donde las diversas instituciones y agencias gubernamentales de la Ciudad de México tenían voz y voto sobre las operaciones de la empresa en cuestión; dicha figura fue sustituida por una asamblea de accionistas privados los cuales toman las decisiones sobre las actividades de PROCDMX, dejando de convocar a las reuniones a las agencias e instituciones gubernamentales a las cuales sólo se les notificaba o convocaba a reuniones por razones técnicas. Lo anterior:

“(…) fue posible dada la cesión de acciones de distintas instituciones gubernamentales a favor de PROCDMX para su capitalización financiera, la cual a su vez puso en venta a los privados parte de sus acciones; privatizando así la empresa pública paraestatal que a partir de ese momento abocara todos sus recursos humanos, técnicos y financieros para garantizar la aprobación y puesta en marcha de las ZODES, principalmente el Corredor Cultural Chapultepec y Ciudad Futura.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

La Gestión

En el caso del Corredor Cultural Chapultepec, pese a los vínculos y ocupación de los espacios de toma de decisiones y la captura de los mecanismos y procesos de toma de decisiones por parte de la coalición promotora; no fue posible garantizar un ambiente de intensa cooperación y negociación permanente a través de las distintas agencias gubernamentales y los actores privados. Por el contrario:

“las negociaciones se fueron debilitando conforme el ambiente se inclinaba hacia el conflicto urbano, producto de la confrontación entre las agencias e instituciones gubernamentales del gobierno de la Ciudad de México con los vecinos opositores al gran proyecto urbano.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Cuauhtémoc, 26 de agosto de 2018).

Cabe mencionar que, durante el desarrollo de las acciones preparativas del Corredor Cultural Chapultepec, tanto los mecanismos como los procesos de toma de decisiones que involucraron a las agencias e instituciones gubernamentales; las autoridades de la Alcaldía de Cuauhtémoc; los empresarios de la industria de la construcción; las inmobiliarias; los bancos; los fondos de inversión y otras instituciones financieras transitaron de un ambiente de negociación hacia una conflictividad creciente de manera exponencial respecto al gran proyecto urbano.

Mecanismo Financiero. En materia financiera, para el Corredor Cultural Chapultepec se contempló la utilización de tres distintas figuras, muy utilizada por la administración pública de la Ciudad de México y en el país. La primera de ellas, la conformación de una Asociación Público-Privada (APP) para la presentación de una propuesta y operación del gran proyecto urbano durante la fase de construcción

y comercialización, de la cual la Ciudad de México formaría parte a través de PROCDMX.

El segundo instrumento financiero, y no menos importante, es el proceso de licitación de las empresas constructoras del gran proyecto urbano en cuestión y la concesión para la construcción, administración y explotación del proyecto por los próximos 40 años, con posibilidades de renovación y/o modificación de los plazos por parte de la APP administradora. El tercer y último instrumento financiero para la realización del Corredor Cultural Chapultepec, son los contratos de pago por prestación de servicios que en palabras de la persona funcionaria pública de SEDUVI:

“Los contratos de pago por prestación de servicios se consideraron para la realización de mejoras en la infraestructura y equipamientos urbanos de la zona en materia de drenaje y alcantarillado; agua potable; banquetas; carpeta asfáltica; alumbrado público; estacionamientos; carriles confinados y estaciones para los sistemas de transporte; entre los que se contemplaba una línea del Metrobús desde el CETRAM Chapultepec hasta Plaza Tlaxcoaque sobre las Av. Chapultepec, Av. Dr. Río de la Loza y Av. Fray Servando Teresa de Mier, un recorrido de 4.8 kilómetros.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Toma de decisiones. Con respecto a la toma de decisiones; fueron dos los mecanismos utilizados en distintos momentos para la realización del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec. Entre las maniobras realizadas por el gobierno de la Ciudad de México para llevar a cabo el gran proyecto urbano destacan las siguientes:

“En primer lugar, se conformó un consejo consultivo integrado por especialistas convocados por PROCDMX; personas funcionarias públicas de las agencias e instituciones gubernamentales de la Ciudad de México, relacionadas con el desarrollo urbano y representantes de grupos financieros, bancos, fondos de inversión y empresas constructoras interesadas en el proyecto. De las sesiones que, hasta donde se sabe fueron discrecionales y a puerta cerrada, sus resolutivos o acuerdos producto de las sesiones se desconocen.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

El segundo instrumento para la toma de decisiones, producto de la opacidad y falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones alrededor del gran proyecto

urbano hasta ese momento (de 2013 al 2016) y, a la activa oposición ciudadana de los vecinos y habitantes de las colonias aledañas al Corredor Cultural Chapultepec; las organizaciones de la sociedad civil; los comités vecinales de las colonias impactadas por el proyecto; las asociaciones y colegios de profesionistas; los asambleístas de partidos políticos de oposición; personas periodistas y personas académicas e investigadoras de las Instituciones de Educación Superior ubicadas en la Ciudad de México.

Lo anterior se suman las crecientes discrepancias entre la Jefatura de gobierno de la Ciudad de México y la PROCDMX, se decide realizar una consulta pública de carácter no vinculante, plagada de arbitrariedades para legitimar la construcción de la obra, donde opinen todos los habitantes de la Alcaldía de Cuauhtémoc, así lo confirmó la persona funcionaria pública de SEDUVI:

“El criterio territorial para la consulta pública se estableció con la finalidad de garantizar el sí al Corredor cultural Chapultepec, dado que acotar la consulta a las colonias impacta por el gran proyector urbano en cuestión garantizaba el no. Sin embargo, pese a las distintas maniobras y práctica antidemocráticas, clientelares y corporativas implementadas por el PRD y el gobierno de la Ciudad de México ganó el no al desarrollo del CCC.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Mecanismo Legislativo. Si bien no se utilizaron mecanismos para incidir en la legislación existente en materia de desarrollo urbano al momento de iniciar el gran proyecto urbano en cuestión:

“la PROCDMX se encargó de realizar una iniciativa de modificación al programa delegacional de desarrollo urbano de la Alcaldía de Cuauhtémoc, con la asistencia técnica del órgano auxiliar en la materia; el Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Instrumentos de Planeación. En lo referente a los instrumentos de planeación urbana, para la delimitación de cada una de las ZODES se recurrió al establecimiento de polígonos de actuación considerando, entre otros tópicos, la infraestructura y equipamientos urbanos, características socioeconómicas y sociodemográficas, así como la ubicación geográfica y las actividades económicas

que se desarrollan; criterios utilizados en la delimitación del Corredor Cultural Chapultepec.

Asimismo, se recurrió a la creación de un sistema de transferencia de potencialidades en el cual se buscó permitir la construcción de más niveles a los permitidos por el programa delegacional de desarrollo urbano de Cuauhtémoc; con ello:

“(...) se buscó generar certeza a los inversionistas para construir nuevos edificios de oficinas y de vivienda, cumpliendo también con el objetivo de revitalizar y redensificar el polígono de actuación establecido para el Corredor Cultural Chapultepec.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Mecanismos Judiciales. No menos importante son los procesos de judicialización del gran proyecto urbano. Un ámbito descuidado por la coalición promotora del Corredor Cultural Chapultepec fue el blindaje judicial del mismo, ante las diversas arbitrariedades y negativas de la Jefatura de gobierno de la Ciudad de México por abrir el proyecto a una consulta ciudadana, la escasa información y transparencia del proyecto; el cual dicho sea de paso fue dado a conocer por Simón Levy Dabbah, Director de PROCDMX, a través de un noticiero nocturno.

Los integrantes de la coalición promotora opositora al gran proyecto urbano en cuestión, interpusieron una serie de amparos ante un juez administrativo y de lo mercantil. Dichas medidas legales estuvieron respaldadas por las solicitudes de comparecencia del secretario de SEDUVI y del director de PROCDMX, promovida por legisladores de los partidos de oposición Margarita Martínez Fisher (PAN) y Alfonso Suárez del Real (MORENA).

4.4. Miguel Hidalgo: El Nuevo Polanco

La Alcaldía de Miguel Hidalgo forma parte de la denominada ciudad central de la Ciudad de México, posee lugares emblemáticos en la historia de la ciudad y del país, entre los que destacan el Bosque urbano de Chapultepec I, II y III secciones; ahí mismo se ubica el Castillo de Chapultepec que fuera hasta 1934 la residencia oficial del presidente de la república, la cual se trasladó a la entonces hacienda la Hormiga, renombrada como Residencia Oficial de Los Pinos por el presidente Lázaro Cárdenas del Río.

Dentro de la demarcación, se localiza el pueblo originario de Tacubaya donde inició la guerra de los pasteles de 1836, la defensa heroica del pueblo ante el avance de las tropas estadounidenses en 1847 o la promulgación del Plan de Tacubaya que acompañó la promulgación de las Leyes de Reforma en 1857.

En la época contemporánea la Alcaldía d Miguel Hidalgo presenta contratos socioterritoriales abismales; de un lado Polanco y la Lomas, mientras que del otro lado está la ciudad pérdida de Tacubaya y las personas que viven en los vagones de trenes abandonados en los límites con la Alcaldía de Azcapotzalco, ambas reflejo de la persistencia de las desigualdades socioeconómicas, socioespaciales y socioterritoriales persistentes en la demarcación.

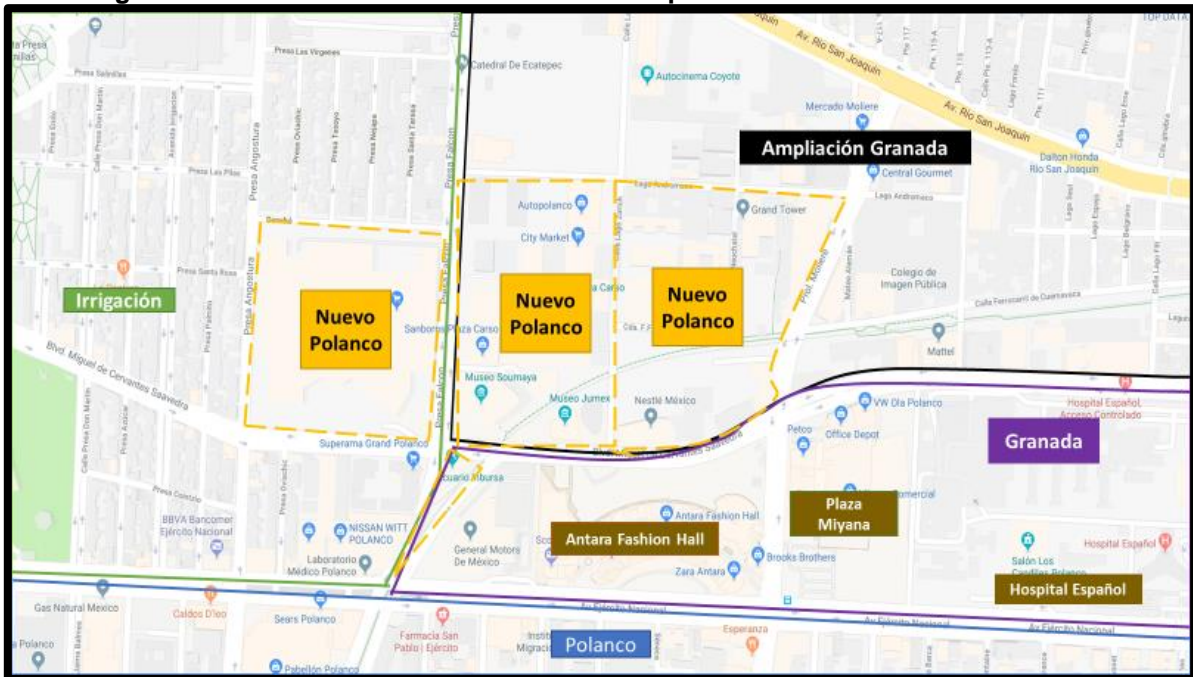
Desde el año 2000, en que se abrió la posibilidad para elegir a la persona titular de la jefatura delegacional, la Alcaldía de Miguel Hidalgo ha estado gobernada entre 2000-2018, durante 15 años por administraciones del Partido Acción Nacional (PAN) de 2000 a 2012 y de 2016 a 2018. Durante la administración 2013-2015 estuvo a cargo de Víctor Hugo Romo Guerra militante del Partido de la Revolución Democrática (PRD) quien ahora vuelve como el primer alcalde de Miguel Hidalgo por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) para el período 2019-2021. Sin duda es de señalar que siendo la única administración de izquierda, hasta antes de 2018.

“(…) su mayor obra de intervención urbana fue el remozamiento de Av. Presidente Masaryk en Polanco y, durante su gestión se concretaron las obras del gran proyecto urbano Nuevo Polanco.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

a) Aspectos físico-territoriales

Para la delimitación territorial del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, es importante hacer un primer señalamiento respecto a su ubicación territorial. En primera lugar Nuevo Polanco no está ubicado en ninguna de las secciones de la colonia Polanco, sino que, en realidad se ubica en las colonias Irrigación y Ampliación Granadas, uno de los primeros efectos socioterritoriales, fue la denominación de la zona como Nuevo Polanco, a continuación se presenta su caracterización de acuerdo con los siguientes criterios:

Imagen 15. Delimitación de colonias sobre las que se desarrolló el Nuevo Polanco.



Fuente: Elaboración propia utilizando Google maps.

- 1. Límite del Proyecto.** El gran proyecto urbano Nuevo Polanco, se desarrolló en cuatro predios específicos, dos ubicados en la colonia Ampliación Granada, uno en la colonia Irrigación y uno en la colonia Granada. Asimismo,

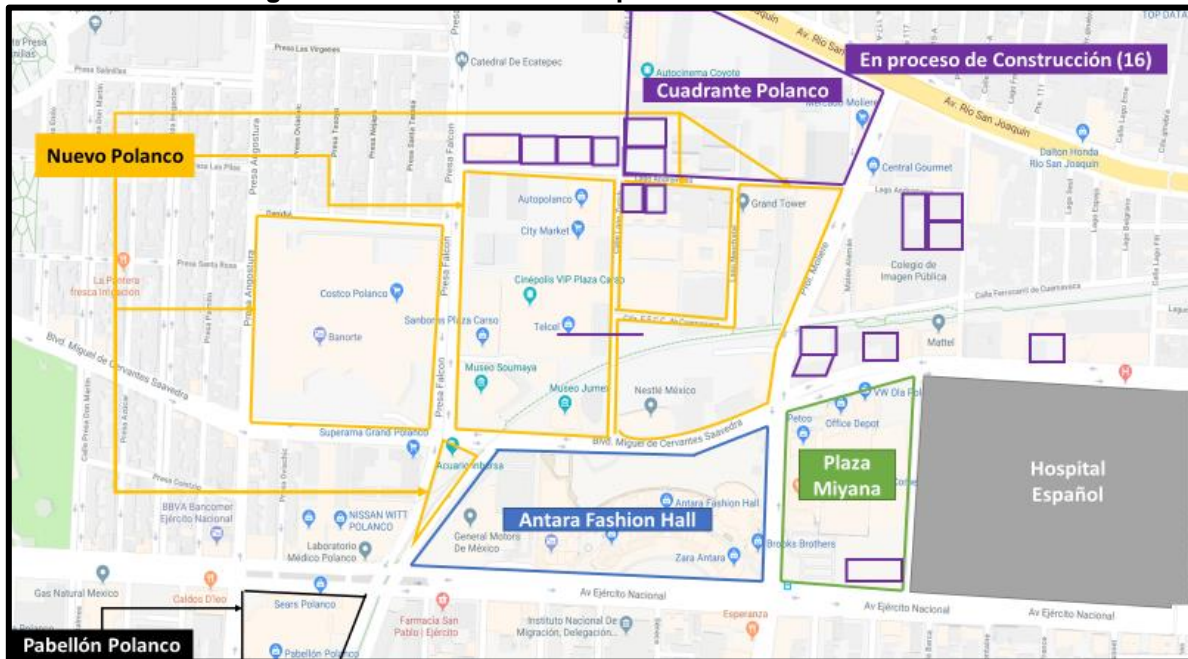
a partir de este gran proyecto urbano se han desarrollado otros desarrollos aleñados al Nuevo Polanco.

- 2. Límites Espaciales y Administrativos.** El Nuevo Polanco se desarrolló en la Alcaldía de Miguel Hidalgo, tal y como se señala en el límite del proyecto, se sienta en tres colonias específicas, delimitado al sur por el Boulevard Miguel de Cervantes Saavedra y Av. Ferrocarril de Cuernavaca, al oeste por la calle Presa la Angostura, al norte por Lago Andrómaco y calle Danxhó al este por Av. Prolongación Moliere. Ahora bien los predios están separados por las calles (de oeste a este) por Presa Falcón; Lago Zúrich y Lago Neuchatel.

El gran proyecto urbano Nuevo Polanco, fue “concebido para incidir en un espacio de 336 hectáreas, es decir 3.36 kilómetros cuadrados que representan el 7.15% de los 46.99 kilómetros cuadrados de la Alcaldía, mismo que ocupan las 14 colonias de la Alcaldía de Miguel Hidalgo, las cuales forman el Sistema de Actuación por Cooperación (SAC) Granadas.

Tal y como se aprecia en la imagen 16, previo a la creación del Nuevo Polanco se construyó en 2004 Antara Fashion Hall en la colonia Granada y Pabellón Polanco en la colonia Polanco. A partir de la construcción de Nuevo Polanco e inauguración en 2014, están en construcción 16 nuevos edificios de oficinas y vivienda, en tanto que en 2017 se inauguró Plaza Miyana complejo de uso mixto donde existe un centro comercial, una torre de oficinas, tres torres de vivienda, la cuarta y quinta torre de vivienda están en construcción.

Imagen 16. Localización de los predios del Nuevo Polanco.



Fuente: Elaboración propia utilizando Google maps.

Imagen 17. Vista panorámica de Nuevo Polanco desde Antara Fashion Hall



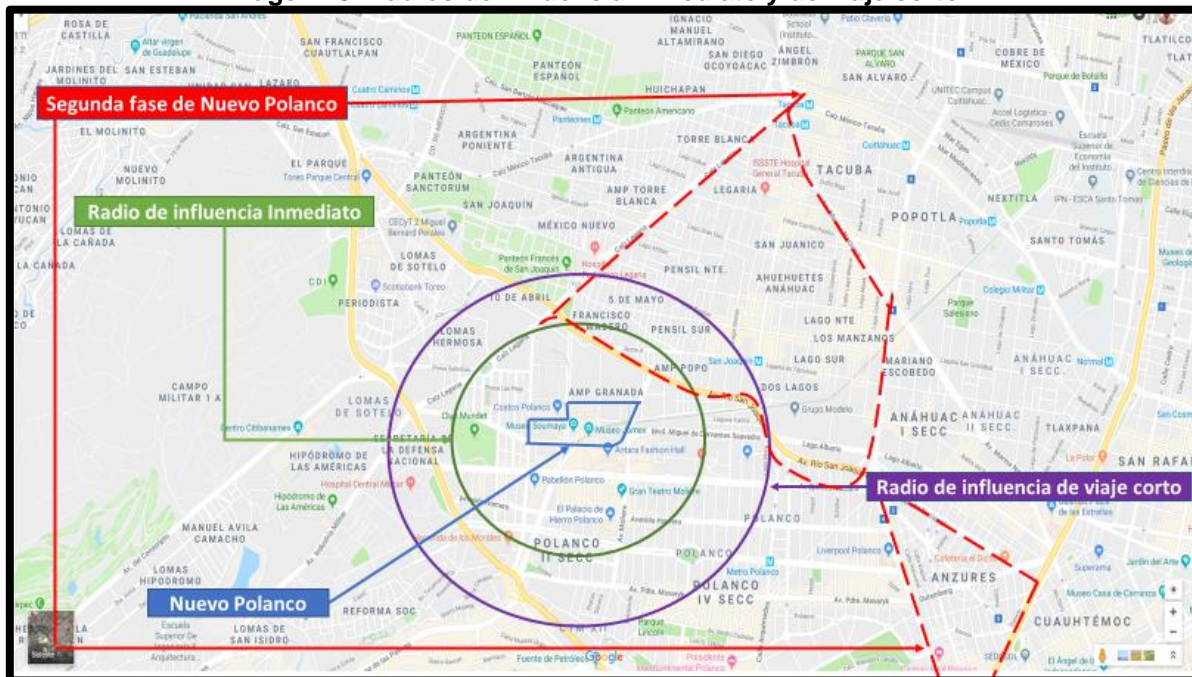
Fuente: tomada de Google imágenes.

3. Delimitación de Radio de Influencia Inmediato. El Nuevo Polanco posee un radio de influencia inmediato de 800 metros alrededor del gran proyecto urbano el cual está delimitado al oeste por el Club Mundet, al norte por Calzada Legaria y Av. Río San Joaquín, al este por el Hospital Español y calle Lago Filt, mientras que al sur por Av. Cicerón (ver imagen 17)

4. Radio e influencia de viaje corto. Para el Nuevo Polanco, el radio de influencia de viaje corto, que de acuerdo con criterios establecidos por el Diseño Orientado al Transporte (DOT), es de 2 kilómetros, está delimitado al norte por el Panteón Francés de San Joaquín, al este por la Av. Río San Joaquín, la estación del metro San Joaquín y la calle Lago Hielmar, al sur por las inmediaciones de la colonia CTM XII y el Parque Lincoln y, al oeste por la Av. Prado Sur; la Av. Industria Militar y Av. General Juan Cabral.

Asimismo, es relevante mencionar que existe la proyección de una segunda fase de desarrollo del Nuevo Polanco etapa II, (ver imagen 18).

Imagen 18. Radios de influencia inmediato y de viaje corto.

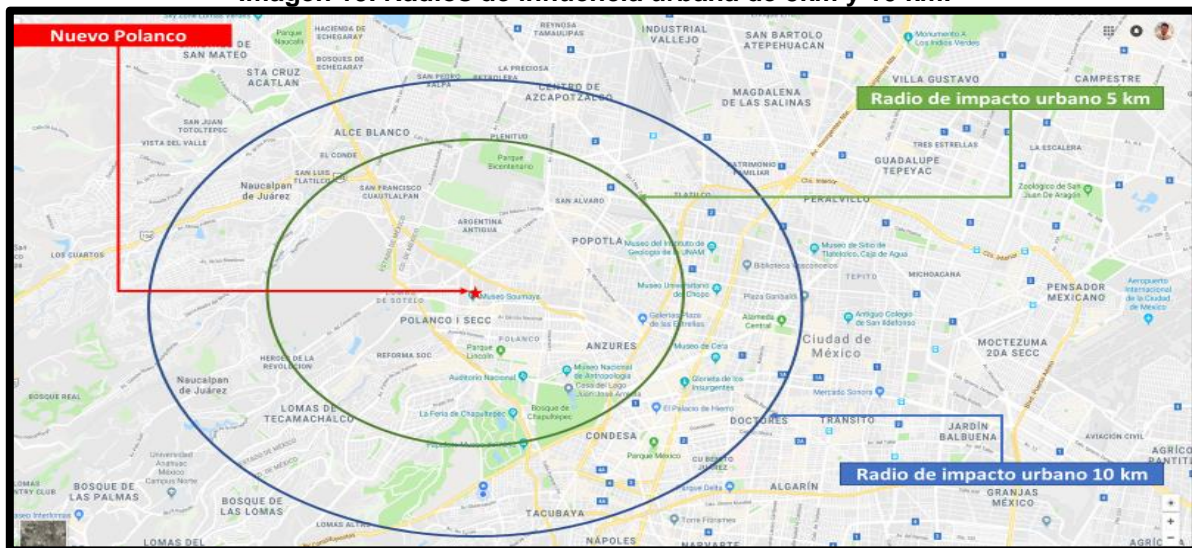


Fuente: Elaboración propia con base en criterios del DOT.

5. Radio de influencia urbana. Para la definición del radio de influencia urbana, se delimitaron dos perímetros de 5km y 10km. El radio de influencia urbana de 5km del gran proyecto urbano en cuestión quedó delimitado al sur por el Papalote Museo del Niño, en la segunda sección del Bosque de Chapultepec y Av. Constituyentes; al este por Av. Paseo de la Reforma y el Circuito Interior en su tramo Instituto Técnico Industrial; al norte por el Parque Bicentenario ubicado en los límites entre las Alcaldías de Miguel Hidalgo y Azcapotzalco y el cruce del Anillo Periférico y la Av. Primero de Mayo y; al oeste por los límites del Campo Militar número 1.

El radio de influencia urbana de 10km del Nuevo Polanco, el cual queda delimitado al norte por el Centro Histórico de Azcapotzalco; la colonia San Pedro Xalpa y el cruce del Anillo Periférico y Av. Gustavo Baz Prada; al este delimitado por Av. Eje Central a la altura de Plaza Garibaldi, el Centro Histórico de la Ciudad de México y los límites de la colonia Doctores; al sur por Av. de los Insurgentes, Viaducto Miguel Alemán, Av. Río Becerra, el Anillo Periférico al cruce con Av. Camino Real a Toluca y Av. Constituyentes, finalmente, al este por la Carretera de Cuota Toluca-Naucaipan, Av. Bosques de Minas, la Presa Capulín; Av. Paseo de la Herradura, Av. Paseo de los bosques y Av. Paseo de los Ahuehuetes y Av. Prolongación Paseo de la Reforma. (ver imagen 19).

Imagen 19. Radios de influencia urbana de 5km y 10 km.



Fuente: elaboración propia con base a criterios del DOT y Google maps.

6. Composición Sociodemográfica. La Alcaldía de Miguel Hidalgo comparto aspectos sociodemográficos con las Alcaldías de Benito Juárez y Cuauhtémoc. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (INEGI:2010) y la Encuesta Intercensal (INEGI,2015) señalan que en la Alcaldía viven un total de 372 mil 889 habitantes, de los cuales 172 mil 667 son hombres, 45.8% del total de la población y 200 mil 222 son mujeres, lo que representa el 54.2% de la población total de la Alcaldía. La edad promedio de la población es de 36 años.

En materia educativa la Alcaldía de Miguel Hidalgo, con base a la Encuesta Intercensal de Población (INEGI:2015), el 52.2%, 193 mil 902 personas cuentan con estudios universitarios, en tanto que el 22.6%, 82 mil 036 personas, cuentan con estudios de educación media superior y 25.2% de las personas cuentan con educación primaria y/o secundaria. De tal forma que, el 74.8% de la población de la Alcaldía está por encima de la media nacional, la cual se ubica en nivel secundaria.

En la Alcaldía de Miguel Hidalgo existen un total de 128 mil 042 viviendas particulares habitadas, cuyo promedio de habitantes por vivienda es de 2.6 (INEGI:2015), Con una densidad de población 7 mil 855.7 habitantes, mientras que, la densidad promedio de la Ciudad de México es de 5 mil 969.6 habitantes por kilómetro cuadrado, por lo cual la Alcaldía de Cuauhtémoc prácticamente triplica la densidad de población de la ciudad (ver tabla 14).

Dentro de la Alcaldía de Miguel Hidalgo, específicamente en las colonias Irrigación, Grandas y Ampliación Granadas las cuales, anteriormente tuvieron una intensa actividad industrial que, a partir del a localización de las fábricas y naves industriales se consolidaron barrios populares de las familias de las personas obreras. A partir del declive de la actividad industrial y el cierre de varias de las fábricas, la zona quedó degradada y bajo un proceso de decrecimiento demográfico.

Producto de lo anterior, en el marco de la política de redensificación impulsada por el gobierno de la ciudad de México, mediante la implementación del Bando Dos de

redensificación en el año 2000, se autorizó la construcción del gran proyecto urbano denominado Nuevo Polanco:

“(…) un espacio de usos mixto para ser habitado por 33 mil personas y albergar entre 10 mil y 20 mil personas trabajadoras a partir de la instalación de nuevos espacios para oficinas corporativas (…) el resultado, en Nuevo Polanco habitan 80 mil personas y laboran alrededor de 40 mil nuevas personas trabajadoras.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

En consecuencia, en las zonas aledañas alrededor de Nuevo Polanco, hubo un proceso de deterioro y colapso los servicios públicos, los equipamientos, la infraestructura urbana y sobresaturación de la red de transporte público. Y, de acuerdo a las proyecciones de las obras que siguen en construcción, bajo el amparo de Sistema de Actuación por Cooperación Granadas, se espera en la zona vivan un total de 113 mil personas y laboren 50 mil personas (ver tabla 14).

Tabla 14. Datos sociodemográficos de la Alcaldía de Cuauhtémoc.

| Indicador | Total |
|--|----------------|
| Población total | 372, 889 |
| Hombres | 172, 667 |
| Mujeres | 200, 222 |
| Porcentaje total de hombres | 45.8% |
| Porcentaje total de mujeres | 54.2% |
| Edad promedio de los habitantes | 36 años |
| Porcentaje de personas mayores de 15 años con instrucción media superior | 22.6% |
| Porcentaje de personas mayores de 15 años con instrucción superior | 52.2% |
| Densidad de población | 7, 855.7 |
| Total de viviendas particulares habitadas | 128 042 |
| Promedio de habitantes por vivienda | 2.6 habitantes |
| Datos de colonia Irrigación | |
| Población total | 4, 209 |
| Densidad de población | 1,010.16 |
| Porcentaje que representa de la población total de la Alcaldía | 1.13% |
| Datos de la colonia Granadas | |
| Población total | 4,000 |
| Densidad de población | 960 |
| Porcentaje que representa de la población total de la Alcaldía | 1.07% |
| Datos de la colonia Ampliación Granadas | |
| Población total | 4,856 |
| Densidad de población | 1,165.44 |
| Porcentaje que representa de la población total de la Alcaldía | 1.30% |
| Datos proyectados para Nuevo Polanco al 2013 | |
| Población total | 33,000 |
| Densidad de población | 990 |
| Porcentaje que representa de la población total de la Alcaldía | 8.85% |
| Población que trabaja en el complejo mixto | 20,000 |
| Porcentaje que representa de la población total de la Alcaldía | 5.63% |
| Población total den gran proyecto urbano | 53,000 |
| Porcentaje que representa de la población total de la Alcaldía | 14.21% |
| Datos del Nuevo Polanco al 2015 | |
| Población total | 113,000 |
| Densidad de población | 3,390 |
| Porcentaje que representa de la población total de la Alcaldía | 30.30% |
| Población que trabaja en el complejo mixto | 50,000 |
| Porcentaje que representa de la población total de la Alcaldía | 13.40% |
| Población total den gran proyecto urbano | 163,000 |
| Porcentaje que representa de la población total de la Alcaldía | 43.71% |

Fuente: Elaboración propia, estimaciones con base en datos de la Encuesta Intercensal, INEGI: 2015 e información recopilada entrevistas a personas informantes clave durante el trabajo de campo.

b) Instrumento de planeación para su gestión

La Alcaldía de Miguel Hidalgo es la tercera demarcación territorial con más planes parciales de desarrollo urbano en la Ciudad de México, con un total de seis, los cuales son: 1) Bosques de las Lomas⁹⁶, 2) Lomas Altas, Real de las Lomas, Lomas de Reforma y Plan de las Barrancas⁹⁷, 3) Lomas de Bezares⁹⁸, 4) Lomas de Chapultepec⁹⁹, 5) Polanco¹⁰⁰ y; 6) Zona Patrimonial de Tacubaya¹⁰¹.

Asimismo, al igual que las Alcaldías de Benito Juárez y Cuauhtémoc, el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PPDU), se encuentra vencido a partir del año 2008, fecha coincidente con el inicio de las obras de construcción del gran proyecto urbano Nuevo Polanco.

La implementación del gran proyecto urbano en cuestión, se diseñó, a partir del trabajo conjunto de la Alcaldía de Miguel Hidalgo y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) para implementar el Sistema de Actuación por Cooperación de la zona denominada Granadas,¹⁰² el cual reconoce que hasta 1997 la zona de las Granadas tenía un uso de suelo de “industria vecina” de bajas densidades, dado que desde la década de 1940 se establecieron algunas industrias y barrios de los obreros que laboraron en dichas industrias.

Sin embargo, en 1997 se cambió el uso de suelo para fomentar el reciclamiento del suelo urbano de dicha zona y permitir el tránsito a un uso de suelo “habitacional mixto” con altas densidades de construcción, lo cual no era reconocido por el PDDU de 2008.

El Sistema de Actuación por Cooperación Grandas comprende de manera total o parcial a 12 colonias de la demarcación que a saber son: Ampliación Granada; Ampliación Popo; Anáhuac I sección; Cuauhtémoc Pensil; Dos Lagos; Granada;

⁹⁶Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicado el 26 de enero de 1993.

⁹⁷Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicado el 11 de noviembre de 1992.

⁹⁸Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicado el 13 de agosto de 1993.

⁹⁹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicado el 14 de septiembre de 1992.

¹⁰⁰Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicado el 06 de junio de 2014.

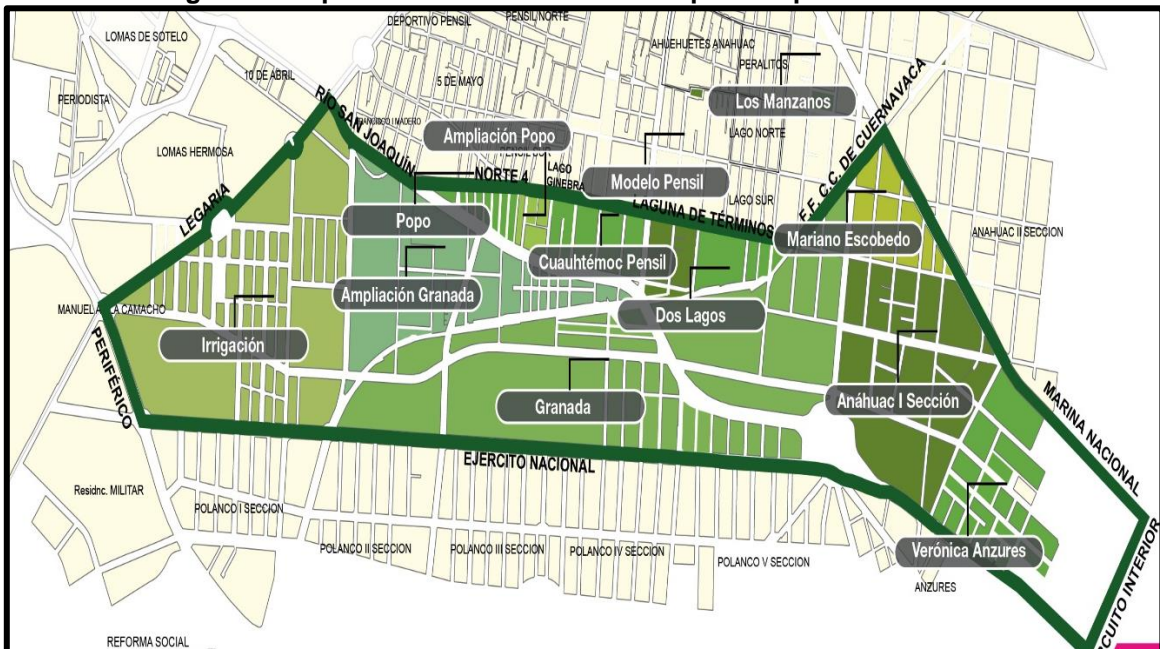
¹⁰¹Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicado el 20 de abril de 2012.

¹⁰²Gaceta Oficial de la Ciudad de México, publicado el 15 de abril de 2015.

Irrigación; Los Manzanos; Mariano Escobedo; Modelo Pensil; Popo y Verónica Anzures.

Dicho instrumento de planeación urbana se aprobó posteriormente a la inauguración del Nuevo Polanco y ha permitido una intensa actividad constructora alrededor del gran proyecto urbano en cuestión, pese a la oposición vecinal y los diversos problemas y conflictos urbanos que está ocasionando en la zona denominada como Granadas.

Imagen 20. Mapa del Sistema de Actuación por Cooperación Granadas.



Fuente: Tomado del portal de SEDUVI, viernes 14 de septiembre 2018.

c) Identificación de los actores

Se ha mencionado con anterioridad la relevancia que tienen los diversos actores que conforman las coaliciones promotoras de políticas públicas, dado que, entender su importancia, recursos e intereses que los motivan y defienden permite conocer las acciones que realizan para capturar los procesos y mecanismos de toma de decisiones en materia de políticas públicas urbanas en la ciudad central y en consecuencia la captura de plusvalía y sobre ganancias a costa de la ciudad y sus habitantes.

En el caso del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, hay una constelación compleja de actores individuales y colectivos, tanto gubernamentales como privados articulados que lograron el desarrollo del gran proyecto urbano.

Alrededor del Nuevo Polanco operaron un total de 19 actores públicos y privados; imperando por parte del sector público las instituciones y agencias gubernamentales del Gobierno de la Ciudad de México, por parte del sector privado los diversos actores se aglomeran alrededor de Grupo Carso propiedad del magnate Carlos Slim y varios de sus aliados y amigos comerciales como son Tresalia y Abilia propiedad de la multimillonaria María Asunción Aramburuzabala Larregui. A continuación se describe brevemente a cada uno de los actores involucrados en el gran proyecto urbano.

Alcaldía de Miguel Hidalgo. El papel que ha jugado el gobierno de la Alcaldía en el desarrollo del Nuevo Polanco como gran proyecto urbano es fundamental, en buena medida la dirección de desarrollo urbano de Miguel Hidalgo ha desempeñado el papel de *policy broker* o intermediario de la política pública ante las instituciones y agencias gubernamentales del gobierno de la Ciudad de México, para la gestión de los recursos económicos y la aprobación de los instrumentos de planeación urbana sin tener que recurrir a la actualización del programa delegacional de desarrollo urbano.

Gobierno de la Ciudad de México. Una de las piezas centrales para el impulso del Gran Proyecto Urbano en cuestión, es la participación del gobierno de la Ciudad de México a través de sus distintas instituciones y agencias gubernamentales asociadas a la planeación y gestión del desarrollo urbano y; de manera particular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).

De acuerdo con el marco regulatorio e institucional vigentes, la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano se concentra en SEDUVI; en el caso del Nuevo Polanco, fue la responsable de gestionar y aprobar el plan de intervención urbana, sustentado en la denominación de uso de suelo que el programa general de

desarrollo urbano de la Ciudad de México y el programa delegacional de desarrollo urbano de la Alcaldía de Miguel Hidalgo perfilaron para dicha zona.

Secretaría de Finanzas. Su participación se centró en las negociaciones para gestionar y aprobar la transferencia de recursos para las obras de mitigación; en segundo lugar para liberar recursos a través de SEDUVI para las obras de adecuación a los equipamientos e infraestructura urbana asociada al gran proyecto urbano Nuevo Polanco; y finalmente realizar obras de mejoramiento en las colonias impactadas por el gran proyecto urbano, a través de la Secretaría de Obras y Servicios Especiales (SOBSE). Cabe señalar que dichos recursos fueron administrados a través de la Alcaldía de Miguel Hidalgo, de manera más específica en el período 2013-2015.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). Como se ha mencionado con anterioridad, SEDUVI fue responsable de aprobar, impulsar y vigilar el plan maestro de intervención urbana del gran proyecto urbano Nuevo Polanco. Asimismo, SEDUVI fungió como la institución intermediaria entre la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y la Alcaldía de Miguel Hidalgo con la finalidad de:

“(…) garantizar determinadas transferencias de recursos y como institución responsable de atender el descontento social que la obra genere, cargando consigo los costos políticos de dicha actuación.”
(Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018)¹⁰³.

Secretaría de Obras y Servicios Especiales (SOBSE). La presente secretaría, se encargó de realizar los diversos estudios técnicos y de impacto que el gran proyecto urbano Nuevo Polanco en las colonias aleñadas al mismo; además de calcular el costo de las obras de mitigación y mejoramiento de la infraestructura y equipamiento urbanos las cuales serían desarrolladas por la presente secretaría y la Alcaldía de Miguel Hidalgo; ésta última realizó las obras con recursos financieros liberados por la secretaría de finanzas de la Ciudad de México.

¹⁰³La persona funcionaria pública entrevistada solicitó mantener la confidencialidad de su identidad.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Otro de los actores gubernamentales de la Ciudad de México en la planeación y gestión del gran proyecto urbano en cuestión son las personas legisladoras, particularmente las asociadas al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) en la ALDF quienes ocupan puestos en las comisiones de vivienda; infraestructura urbana y presupuesto; quienes apoyaron el desarrollo del gran proyecto urbano, es el caso de la diputada Margarita Fisher Martínez. Sin embargo, hay contradicciones en el actuar de la diputada señalados por la persona funcionaria pública de SEDUVI:

“La diputada Margarita Fisher Martínez fue la principal opositora al gobierno del entonces delegado Víctor Hugo Romo Guerra (2013-2015), del Partido de la Revolución Democrática (PRD) quién ejerció el mayor presupuesto asignado a la Alcaldía de Miguel Hidalgo hasta ese momento, mil millones de pesos.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO). Su papel dentro de la coalición promotora del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, se abocó a realizar una intensa campaña sobre la creación de nuevos distritos de uso mixto, oficinas, comercio y vivienda con altas densidades como parte del proyecto de una ciudad policéntrica, global y cosmopolita, así como resaltar las bondades económicas que generaba el gran proyecto urbano en cuestión:

“(…) presentar Nuevo Polanco como prueba de la buena disposición del gobierno de la Ciudad de México para incentivar el desarrollo, la generación de riqueza y ganancias a los diversos grupos de inversionistas para captar potenciales fondos de inversión.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Secretaría de Movilidad (SEMOVI). En el gran proyecto urbano Nuevo Polanco, la presente secretaría estaría a cargo de los planes de movilidad asociados al proyecto respecto a la conformación de nuevos corredores de transporte y proceso de licitación y concesión a permisionarios del transporte público de la zona, para garantizar la movilidad ante la llegada de nuevos residentes y personas trabajadoras al perímetro. Aunque, SEMOVI argumentó que el aumento no sería considerable dado que sólo era un cambio de las mismas personas que laboran en Polanco a los nuevos edificios:

“Imagina el actuar de las diversas agencias del gobierno central de manera desarticulada y por encima de SEDUVI, por ejemplo SEMOVI mencionó que las obras de movilidad serían mínimas, porque son las mismas personas que trabajan en las mismas empresas sólo que se cambian de domicilio en la misma zona. Lo que no contempló SEMOVI fueron los 30 mil nuevos residentes y los cerca de 18 mil nuevas personas trabajadoras que llegaron a la zona.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT). Si bien la presente institución se ha caracterizado por ser una agencia de recepción de las quejas y denuncias vecinales inconformes con la forma en que se hace ciudad, el proceder de las empresas constructora e inmobiliarias y del gobierno de la ciudad, tuvo un papel de contención de los reclamos vecinales, dada su limitada capacidad para hacer acatar las normas de construcción y el respeto a los programas de desarrollo urbano de la denominada zona de las Granadas.

Ahora bien, respecto de los actores privados que participan en el gran proyecto urbano Nuevo Polanco, al cual también se le conoce como Plaza Carso, denota el papel que posee este poderoso grupo empresarial del ingeniero Carlos Slim Helú su presidente general.

Prácticamente Nuevo Polanco es hechura de este consorcio con la participación, residual pero no menos importante, de algunos aliados estratégicos como lo son Grupo Inmobiliario Abilia y Tresalia Capital propiedad de la multimillonaria María Asunción Aramburuzabala Larregui aún accionista de grupo modelo y con una fortuna de 5 mil 900 millones de dólares, es considerada la mujer más rica de México y una amiga íntima de Carlos Slim.

Grupo Constructor ICA. La empresa de construcción más importante junto con Grupo Carso, es un consorcio dedicado a la edificación de complejos residenciales y de oficinas en varias partes de la ciudad; sin embargo desde 2004 mostró interés en participar en la revitalización de la antigua zona industrial contigua a Polanco.

Así, el presente grupo, desde el año 2005 se dedicó a la adquisición de varias de las naves industriales abandonadas o en desuso de la zona, con lo cual inician los

preparativos del diseño y gestión de lo que coloquialmente será conocido como el Nuevo Polanco.

Grupo Inmobiliario ICA. Si Grupo Constructor ICA se encargó del proceso de diseño y construcción de Nuevo Polanco, Grupo Inmobiliario ICA se encargó de la colocación en el mercado inmobiliario de las torres de vivienda, oficinas en arrendamiento y al consorcio comercial, es decir, la tienda ancla del proyecto.

Producto de la reestructuración de Grupo ICA, el cual se fraccionó en tres empresas que trabajan de manera conjunta en algunos proyectos, pero de manera independiente en el mercado inmobiliario y en la industria de la construcción, sobre todo a partir de la crisis financiera que vivía la empresa, la cual se agudizó durante la crisis financiera de 2008-2009.

IDEAL. La empresa Iniciativa para el Desarrollo y Empleo en América Latina (IDEAL) es un consorcio de la construcción, también propiedad de Carlos Slim, especializado en el sector de infraestructura y equipamientos urbanos a gran escala la cual opera en varios países de América Latina. Su creación se dio en el año 2004, con la intención de participación en la construcción del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en los predios propiedad de ejidatarios de San Salvador Atenco.

Real State Building. Es un consorcio de la construcción y bienes raíces, el cual incentiva la construcción de complejos de uso mixto (comercio, oficinas y viviendas) bajo esquemas de arrendamiento, cuyas ganancias se devuelven como rendimientos a diversos fondos de inversión. Para ello opera mediante la colaboración con otros grupos inmobiliarios y financieros, muy cercanos a las empresas de Grupo Carso

Grupo Inmobiliario Abilia. En las primeras aproximaciones realizadas al mapeo de actores del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, el presente grupo inmobiliario no apareció. Sin embargo, conforme se ha recopilado la información de las diversas empresas y grupos financieros participantes, Grupo Abilia, propiedad de María

Asunción Aramburuzabala colaboró en la construcción de las torres de oficinas¹⁰⁴ en arrendamiento a través de Real State Building.

Tresalia Capital. Es un grupo financiero, creado en 1993 por María Asunción Aramburuzabala¹⁰⁵, en conjunto con su madre y hermana, para administrar sus inversiones y diversificar el capital de la familia al incursionar en el sector inmobiliario y el apoyo a proyectos de jóvenes emprendedores. Su participación en el desarrollo de Nuevo Polanco se incrementó una vez vendidas las acciones de Grupo Modelo propiedad de la familia Aramburuzabala Larregui.¹⁰⁶

Grupo Financiero INBURSA. Su participación en el gran proyecto urbano fue el manejo del capital y la captación de recursos financieros, mediante fondos de inversión, como Tresalia Capital, para contar con los recursos necesarios el financiamiento de la construcción y preparar los esquemas de inversión y tasas de retorno para el capital financiero involucrado. Asimismo:

“parte de la estrategia de deducibilidad de impuestos de Grupo Carso, se realizó una donación de Grupo Carso y Grupo Financiero Inbursa a la Fundación Carlos Slim para la edificación del Acuario Inbursa, cuyo predio fue donado por el Gobierno de la Ciudad de México.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

American Móvil. Mejor conocida como Telcel, mudó varias de sus oficinas corporativas y de atención a clientes al Nuevo Polanco e incentivo que otras empresas en materia de telecomunicaciones, con la cuales mantiene negocios,

¹⁰⁴Ejemplo de ello es la edificación de Torre Terret Polanco, que alberga las oficinas corporativas de grupo Nestlé y de varias empresas de telecomunicaciones, marketing digital y el corporativo de City Market.

¹⁰⁵Desde 1996 es Directora General de Tresalia Capital. Es egresada del ITAM y actualmente desempeña varios cargos en diversas empresas entre los que destacan: Presidenta del Consejo de Tresalia Capital, Vicepresidenta del Consejo de Administración de Grupo Modelo; Miembro del Comité Ejecutivo de Grupo Modelo, Vicepresidenta del Consejo de Administración de DIFA, Vicepresidenta del Consejo de Administración de Grupo Televisa; Consejera Propietaria de América Móvil; Consejera Propietaria de Empresas del Grupo ICA; Consejera Propietaria de Citi Banamex; Consejera Propietaria de Aeroméxico; Presidenta del Consejo de ABILIA Inteligencia Inmobiliaria; Presidenta del Consejo de KIO Networks; Presidenta del Consejo de Tresalia Educación; Consejera Propietaria de Grupo GA&A, Consejera del NYSE *Advisory Committee*; Miembro del Consejo Consultivo de la Escuela de Negocios del ITAM; del Consejo para el Compromiso Social por la Calidad de la Educación de la SEP; del Consejo Asesor para Negociaciones Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía. Además participa como Consejera en el Advisory Committee del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard.

¹⁰⁶La cervecera Ab Inbev adquirió el 29 de junio de 2012 el 49% de las acciones restantes de Grupo Modelo, propiedad de la familia Aramburuzabala por un total de \$20 mil 100 millones de dólares

mudaran sus oficinas en esquemas de arrendamiento. Además estuvo a cargo de la campaña publicitaria del Museo Soumaya y del gran proyecto urbano en su conjunto.

Grupo JUMEX. Dados los vínculos de inversión de Grupo Carso en Grupo Jumex, y a los vínculos que el museo Jumex y museo Soumaya construyeron, Grupo Carso:

“(…) se encargó de la construcción del museo Jumex a un costado de la remodelación de la planta de Jumex ubicada frente a Nuevo Polanco y, Grupo Jumex adquirió bajo esquema de arrendamiento oficinas corporativas en Nuevo Polanco.” (persona trabajadora de Grupo Carso, 31 de octubre de 2018).¹⁰⁷

Cabe destacar que Grupo Jumex y Grupo Carso manejaron la construcción del museo Jumex como donaciones, con lo cual no se pagó un solo centavo al erario, y no sólo sino:

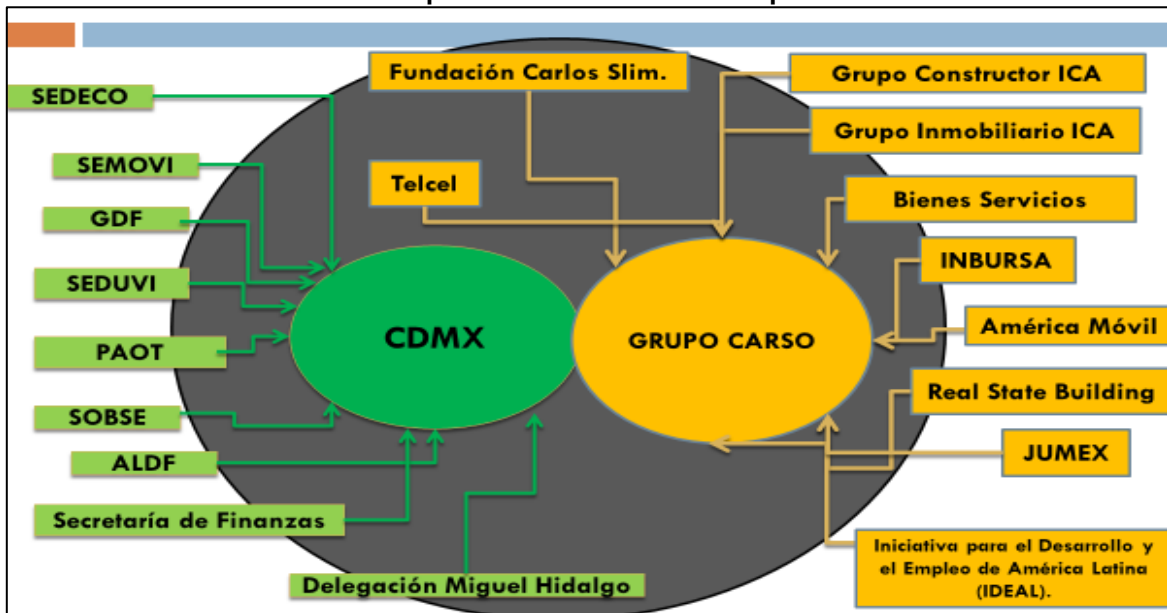
“el gobierno de la Ciudad de México realizó una donación para la construcción del museo que consistió en la condonación del impuesto predial durante los primeros cinco años.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Empresa Bienes y Servicios. Existen varias empresas que participaron con el arrendamiento de oficinas en el Nuevo Polanco, las cuales se comprometieron a mudarse al complejo, desde antes de la finalización de las obras, entre ellas destaca City Market y Costco de Grupo Comercializadora Mexicana S.A. de C.V., coloquialmente conocida como La Comer y, Grupo Chedraui.

También participan varias empresas de bienes de consumo que arrendan espacios dentro del Nuevo Polanco como son franquicias de comida rápida pertenecientes a Grupo Alsea, Cinépolis, bancos comerciales, cadenas de cafeterías y tiendas de ropa y marcas específicas

¹⁰⁷La persona entrevistada solicitó mantener la confidencialidad de su identidad.

Esquema 12.
Identificación de los actores que conforman la coalición promotora de Nuevo Polanco



Fuente: Elaboración propia.

d) La coalición promotora: Interacciones y operación

Mediante la identificación de los actores tanto gubernamentales como privados que conforman la coalición promotora del gran proyecto urbano Nuevo Polanco es posible; a partir de la aplicación del modelo analítico hipotetizar cómo son las interacciones de los diversos actores al interior de la coalición promotora y su operación en la Ciudad de México, de manera específica en el territorio de la Alcaldía de Miguel Hidalgo para la construcción del proyecto. En la tabla 15 se presentan de manera sintética los componentes de la coalición, mismos que se describen de la siguiente manera:

Tabla 15. Marco analítico de la coalición promotora de Nuevo Polanco.

| Gran Proyecto Urbano: Nuevo Polanco | | | | | |
|-------------------------------------|-----------------------------|---|---|---|---|
| Conceptos Clave | Dimensiones | | Componentes | | |
| Los Actores | Sistema de Intereses | | Sin relación | | |
| | | | Congruentes | X | |
| | | | Divergentes | | |
| | Mecanismos de Vinculación | | Simbiótica | X | |
| | | | Competitiva | | |
| | Mecanismos Operativos | | Legislación | | |
| | | | Programas y/o presupuestos | X | |
| | | | Opinión Pública | X | |
| | | | "Acompañamiento" a personas funcionarias públicas | X | |
| | | | "Policy Brokers" o Intermediarios | X | |
| La Gestión | Procesos o Mecanismos | Cooperación Negociación Conflicto | Financieros | Asociaciones Público-Privadas (APP) | X |
| | | | | Licitaciones/Concesiones | |
| | | | | Pago por Prestación de Servicios (PPS) | |
| | | | Toma de Decisiones | Consejos | X |
| | | | | Asambleas | X |
| | | | | Foros de Consulta | |
| | | | Legislación | Comisiones | X |
| | | | | Grupos técnicos de trabajo | X |
| | | | Instrumentos de Planeación | Programa Delegacional de Desarrollo Urbano | |
| | | | | Programa Parcial de Desarrollo Urbano | |
| | | | | Sistema de Actuación por Cooperación | X |
| | | | | Sistema de Transferencia de Potencialidades | |
| | | | | Polígonos de Actuación | |
| | | | Judiciales | Recurrencia a tribunales administrativos | |

Fuente: Elaboración propia.

Los Actores:

Sistema de intereses. En el caso del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, la coalición promotora posee un sistema de intereses congruente; es decir, los diversos actores mantienen la representación de sus intereses, cohesionados alrededor de un modelo de ciudad, en un esquema donde cada uno de ellos gana. El gran proyecto urbano es visto por cada uno de los actores como un mecanismo para obtener ganancias tanto monetarias como simbólicas mediante obras de gran

calidad y atracción de nuevas inversiones provenientes del capital financiero nacional e internacional.

Aunado a lo anterior, si bien no existe un sistema de creencias, asociado a un código de ideas bien delimitado y compartido por cada uno de los actores, persiste la idea central alrededor del modelo de ciudad que se busca promover como nuevo esquema de gestión urbana tanto por los actores públicos como privados y es: La ciudad policéntrica, moderna, cosmopolita y global a partir de la construcción de nuevas centralidades y subcentros que permiten aglomerar funciones, bienes y equipamientos urbanos que permite un mejor aprovechamiento del suelo urbano, los recursos existentes y una mayor redensificación de la zona central de la Ciudad de México.

Por ello, Nuevo Polanco desde el nombre mismo, representa la creación de una nueva centralidad adyacente a la existente, pero que, dadas las normas de conservación urbanística, patrimonial y organización de vecinos no permite realizar cambios sin pagar altísimos costos económicos, políticos y sociales

Mecanismo de Vinculación. Respecto a la forma en que los diversos actores se relacionan al interior del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, es importante reconocer la existencia de vínculos que se han construidos desde el año 2004 cuando iniciaron las mesas de trabajo; la coalición promotora en cuestión posee un mecanismo de vinculación simbiótico; ello se debe a la claridad con la que se puede delimitar qué funciones desempeña cada uno de los diversos actores, así, por ejemplo:

“Las empresas de Grupo Carso, puntualmente Grupo Constructor ICA, se encargan de la gestión arquitectónica del proyecto, dando certeza sobre la calidad y seguridad de la estructura; del confort de los espacios y las condiciones de habitabilidad de estos. Del mismo modo, Abilia Inteligencia Inmobiliaria se encarga de la construcción de varias torres de oficinas del complejo; en tanto que empresas de consultoría tales como Deloitte son responsables de los estudios técnicos y financieros.” (Persona trabajadora de Grupo Carso, 31 de octubre de 2018).

Por su parte el gobierno de la Ciudad de México a través de Secretaría de Finanzas, la SEDUVI, la SOBSE y los órganos auxiliares en materia de planeación y gestión

del desarrollo urbano que contempla la LDUDF, gestionan los recursos y transferencias presupuestales necesarios, así como las facilidades administrativas requeridas para la realización del proyecto, además de su defensa ante la presión y oposición vecinal. De igual forma:

“La Alcaldía de Miguel Hidalgo juegan un papel de mediación al presentar las diversas necesidades y requerimientos de los inversionistas antes instituciones de la Ciudad de México correspondientes.”
(Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Grupo Financiero INBURSA y Tresalia Capital se encargan de la capitalización y viabilidad financiera del proyecto, administrando los fondos de inversión y atrayendo nuevos inversionistas para mantener la liquidez requerida por el gran proyecto urbano durante su construcción y una vez concluida la obra; así como de la preparación de los instrumentos financieros para el retorno de las ganancias a los grupos inversionistas.

Mecanismo Operativo. La coalición promotora del gran proyecto urbano Nuevo Polanco posee diversos mecanismos para su operación y realización del proyecto, salvo su escasa incidencia en materia legislativa la cual no ha sido utilizada de manera directa. Sin embargo, se ha mantenido una estrecha vinculación con personas legisladoras tanto del Partido Acción Nacional (PAN) que anteriormente fueron jefes delegacionales en Miguel Hidalgo quienes tuvieron un papel clave en el retraso a la actualización de los programas de desarrollo urbano de la Ciudad de México y de cada una de las Alcaldías, así como su aval legislativo para la aprobación del Sistema de Actuación por Cooperación de las Granadas.

Otro de los espacios donde la coalición promotora tiene mayor incidencia es en el área de presupuesto respecto a la utilización, transferencia y etiquetado de recursos públicos para la realización de obras públicas de adecuación, mitigación y /o ampliación de los equipamientos e infraestructura urbana relacionada con el gran proyecto urbano en cuestión, para lo cual se han utilizados los denominados *policy brokers* o intermediarios de la política pública.

Particularmente, los policy bróker de Nuevo Polanco han sido las personas funcionarias de la dirección de desarrollo urbano de la Alcaldía de Miguel Hidalgo, de la SEDUVI y de los órganos auxiliares:

“(…) de manera particular en la comisión para el mejoramiento de infraestructura y el equipamiento de la Ciudad de México, el Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica y el Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano, los cuales se vuelven a su vez en espacios donde se han tomado las decisiones que permiten la realización de las obras al margen de la legalidad.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Aunado a lo anterior, las empresas de consultoría PWH y Deloitte se encargaron de implementar estrategias de “acompañamiento” a las personas funcionarias públicas que toman decisiones, relacionadas con el desarrollo de las obras del gran proyecto urbano, proporcionando asesoría técnica a las personas funcionarias públicas

El último de los componentes del mecanismo operativo utilizado por la coalición promotora del gran proyecto urbano en cuestión es la generación y conducción de la opinión pública respecto del gran proyecto urbano, el perfil del proyecto se mantuvo prácticamente en el anonimato hasta que los efectos de las obras comenzaron a impactar en la calidad de los servicios de los vecinos del gran proyecto urbano, así Proceso, Reporte Índigo y El Universal dieron un esporádico seguimiento al desarrollo e inauguración de Nuevo Polanco.

La Gestión:

El segundo concepto clave, componente del modelo teórico es la gestión, la cual relaciona el gran proyecto urbano respecto a los procesos, los cuales poseen mecanismos de toma de decisiones como de gestión, utilizados por la coalición promotora para el desarrollo de las obras del gran proyecto urbano.

Los vínculos y ocupación de los espacios de toma de decisiones y la captura de los mecanismos y procesos de toma de decisiones por parte de la coalición han garantizado un ambiente de intensa negociación que permitió constituir robustos espacios de cooperación permanente a través de las distintas agencias e instituciones gubernamentales de la Ciudad de México.

Sin embargo, ha generado un intenso y creciente ambiente de conflictividad, dado el modelo de gestión, con los vecinos de las colonias impactadas, en primera instancia por el Nuevo Polanco y, en segunda instancia, por el Sistema de Actuación por Cooperación de las Granadas que mantiene alrededor de 14 colonias bajo una ofensiva constructiva sin precedentes en los últimos 70 años.

Mecanismo Financiero. Para el financiamiento del Nuevo Polanco si bien no se recurrió a procesos de licitaciones y/o concesiones, tampoco bajo el esquema de contratos por pago por prestación de servicios (PPS), dado que el gran proyecto urbano se construye en un predio propiedad privada, financiado por las empresas que conforman Grupo Carso y un consorcio de empresas y fondos de inversión asociadas a las mismas, quienes aportan el capital financiero necesario para las obras:

“(…) se cabildeó la creación del SAC para la denominada zona de las Granadas y constituir una Asociación Público-Privada que permita continuar con los desarrollos inmobiliarios en la zona alrededor del Nuevo Polanco.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo, 23 de agosto de 2018).¹⁰⁸

Sin embargo, el gobierno de la Ciudad de México financió de manera indirecta al Nuevo Polanco para la realización de las obras de equipamiento e infraestructura necesarias, así lo evidenció la persona funcionaria de SEDUVI:

“La secretaría de finanzas de la Ciudad de México transfirió recursos directamente a través de la SEDUVI, la SOBSE y la Comisión para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de la Ciudad de México, recursos que fueron administrados y ejercidos por la Alcaldía de Miguel Hidalgo de forma directa y discrecional.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Asimismo, la Ciudad de México:

“(…) donó a Fundación Carlos Slim, el predio sobre el cual se construyó el Acuario Inbursa y la condonación del impuesto predial tanto del Museo Soumaya como del Museo Jumex por cinco años, para financiar un programa de visitas guiadas de niñas y niños escolares de escuelas privadas y de escuelas públicas de bajos recursos.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

¹⁰⁸La persona entrevistada solicitó mantener la confidencialidad de su identidad.

Toma de Decisiones. El proceso de toma de decisiones para la gestión del Nuevo Polanco ha sido discrecional y a puerta cerrada bajo criterios técnicos; es decir, se anuló cualquier posibilidad de incorporar a la ciudadanía y de manera particular a los vecinos de las colonias Irrigación, Granadas y Ampliación Granadas, siendo consultadas únicamente personas expertas, todas ellas vinculadas a los diversos actores promotores del gran proyecto urbano en cuestión. Además, se justifica la realización de la intensa actividad constructora e inmobiliaria, porque:

“El programa general de desarrollo urbano de la Ciudad de México de los años 1997 y 2000 cataloga la vieja zona industrial como un espacio para el reciclamiento del suelo urbano a favor de desarrollos con altas densidades habitacionales.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo, 23 de agosto de 2018).

Mecanismo Legislativo. La coalición promotora del gran proyectos urbano Nuevo Polanco, no recurrió a la realización de modificaciones al marco regulatorio vigente en la Ciudad de México, aprovechó los espacios técnicos de discusión, negociación y concertación de transferencia de recursos y acuerdos político-administrativos que se dieron en SEDUVI y en los órganos auxiliares de la planeación y gestión del desarrollo urbano con la participación de la SOBSE, la Secretaría de Finanzas y personal de la dirección de desarrollo urbano de la Alcaldía de Miguel Hidalgo. Asimismo:

“Se autorizó la transferencia de recursos del presupuesto público de la Ciudad de México para las obras de adecuación en la infraestructura y mitigación de los impactos que genera el nuevo desarrollo.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Tal y como se ha descrito en párrafos anteriores, los órganos auxiliares son los espacios por predilección donde se consume la captura de la toma de decisiones, se acuerdan las sesiones de las mesas de trabajo que desde el año 2006, vienen gestionando el gran proyecto urbano como ejemplo de la ciudad policéntrica que la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México fomenta:

“(…) espacios de toma de decisiones proclives a resolver las demandas y necesidades de los intereses de poderosos grupos económicos que están detrás de Nuevo Polanco.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Instrumentos de Planeación. Al iniciar el proceso de planeación, diseño y gestión del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, se presentó (y se siguió presentando) como un desarrollo privado en un predio propiedad privada, por lo cual no requería ninguno de los instrumentos de planeación existentes en la ciudad, salvo sujetarse al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) de Miguel Hidalgo el cual venció en 2008. Sin embargo, pese a la violación al PDDU de Miguel Hidalgo, SEDUVI avaló la continuidad de las obras:

“(…) bajo la denominación del uso de suelo que el Programa General de Desarrollo Urbano de la ciudad de México hace de la zona tanto en 1997 como 2000, y por nivel de jerarquía procedimental, el PDDU de la Alcaldía quedaba invalidado.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, 19 de julio de 2018).

Asimismo, tomando precauciones ante la creciente oposición vecinal, la coalición promotora fraguó:

“La utilización de un instrumento de planeación urbana, de los contemplados por la propia Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que incluyera la zona de desarrollo del Nuevo Polanco, y colonias aleñadas para llevar a cabo la fase II del Nuevo Polanco. Par ello fue aprobada la creación del Sistema de Actuación por Cooperación (SAC) de la denominada zona de las Grandas que incluye de manera parcial o en su totalidad alrededor de 14 colonias de la Alcaldía de Miguel Hidalgo.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo, 23 de agosto de 2018).

De esta manera el (SAC)¹⁰⁹ es una figura a modo que legalizó las irregularidades de la obra y garantizó la cooperación permanente por parte de las agencias e instituciones gubernamentales de la Ciudad de México y la transferencia de recursos financieros del presupuesto público a través de los *policy brókers* que forman parte de la coalición promotora para la continuidad de los desarrollos del Nuevo Polanco y sus alrededores.

¹⁰⁹Desde el 20 de septiembre de 2017, un día después del sismo del 19 de septiembre, el portal de SEDUVI presenta varias secciones con la leyenda “en mantenimiento o reparación”, lo cual parece premeditado dado que, entre las ventanas que no permite acceder se encuentra la lista de los DRO de los últimos 15 años y los Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC) vigentes en la Ciudad de México. Esta situación de opacidad en el acceso a la información persiste hasta el 1 de diciembre de 2018, última vez en que se visitó el portal de SEDUVI.

Mecanismos Judiciales. En consonancia con el punto anterior, la coalición promotora del gran proyecto urbano no tuvo necesidad de recurrir a los tribunales administrativos para conseguir los permisos para la construcción del Nuevo Polanco.

Tampoco fue necesaria la defensa del gran proyecto urbano en tribunales frente a la oposición vecinal, en buena medida ello fue posible dada la labor de PAOT en la contención de las quejas y denuncias ciudadanas por la construcción del proyecto en cuestión.

A su vez, cabe señalar que en el desarrollo del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, recibió el apoyo de los comités vecinales y de los consejos ciudadanos de las cuatro secciones de Polanco para la realización de las obras.

En conclusión, el tipo de mecanismos e instrumentos de planeación y gestión del desarrollo urbano que se diseñaron en los últimos 18 años por los diferentes gobiernos de la coalición de partidos de izquierda que ha gobernado la Ciudad de México, responden a los intereses de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos que han intervenido la ciudad central de la Ciudad de México. Entre los hallazgos más relevantes destacan:

- I. El Bando Dos de redensificación fue el ordenamiento jurídico, que posibilitó los sucesivos cambios normativos y la implementación de los instrumentos de planeación y gestión urbanas contemplados por la ley de desarrollo urbano de la Ciudad de México, el cual posibilitó la construcción de los grandes proyectos urbanos.
- II. Los vínculos construidos entre empresas constructoras, inmobiliarias, fondos de inversión y el capital financiero, con las agencias e instituciones gubernamentales para la salvaguarda de sus intereses, opera a través de la participación de las personas funcionarias públicas tomadoras de decisiones en materia de políticas públicas urbanas en la ciudad central.
- III. Las políticas públicas urbanas implementadas en la ciudad central, se rigen por criterios financieros orientados a garantizar altísimas tasas de ganancia

para el capital financiero especulativo. Asimismo, responden al modelo de ciudad policéntrica, compacta, redensificada que crece en altura.

- IV. A partir de las primeras aproximaciones, es posible identificar la organización y conformación de coaliciones promotoras que impulsan grandes proyectos urbanos, como formas de renovación de la ciudad central.
- V. Existe una red compleja de actores económicos, empresas constructoras, inmobiliarias, empresas que brindan servicios de consultoría legales, de logística y estudios técnicos de impacto ambiental y financiero, tanto nacionales como transnacionales.
- VI. Los grandes proyectos urbanos analizados tienen, entre sus características, ser conjuntos de usos mixtos, orientados a refuncionalizar espacios degradados en la ciudad central de la Ciudad de México.
- VII. Persiste un manejo gerencial por parte de las diferentes agencias e instituciones gubernamentales responsables de la planeación y gestión del desarrollo urbano.
- VIII. Las Alcaldías de la ciudad central se desempeñan como *policy brokers*, es decir; son intermediarios entre los grupos inmobiliarios, las empresas constructoras y fondos de inversión ante las agencias e instituciones gubernamentales de la Ciudad de México responsables de la planeación y gestión del desarrollo urbano.
- IX. Los órganos auxiliares de la planeación y gestión del desarrollo urbano, son los espacios predilectos para la toma de decisiones discrecionales que favorecen los intereses de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos.
- X. Al interior de los órganos auxiliares del desarrollo urbano, de las agencias e instituciones gubernamentales responsables de la planeación y gestión del desarrollo urbano, se observaron prácticas de *revolving door*, es decir; hay un traspaso del personal de las empresas privadas para ocupar cargos como personas funcionarias públicas, tomadoras de decisiones públicas que, favorecen los intereses de las empresas que forman parte de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos.

- XI. Hay comportamientos diferenciados, tanto al interior como en el exterior de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos objeto de comparación en la presente investigación.
- XII. Las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos son proclives a la utilización de instrumentos especiales de planeación y gestión del desarrollo urbano, tales como el sistema de transferencia de potencialidades, sistemas de actuación por cooperación, los cuales operan a partir de la delimitación de polígonos.
- XIII. Existe una sistemática transgresión a los programas de desarrollo urbano parciales y delegacionales de las demarcaciones territoriales, para la construcción de los grandes proyectos urbanos.
- XIV. La desactualización de los planes y programas de desarrollo urbano parciales y delegaciones, es parte de una estrategia que favorece la judicialización de los procesos de construcción, a partir de la impunidad y las redes de complicidad entre personas funcionarias públicas y empresas constructoras e inmobiliarias.
- XV. La oposición vecinal y ciudadana a los grandes proyectos urbanos, en dos de los tres casos analizados, ha tenido efectos mínimos para cambiar la forma en que se gestionan y desarrollan las obras.
- XVI. Persiste un ambiente de conflictividad urbana alrededor de los grandes proyectos urbanos, producto de la falta de transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión de dichas obras ante los vecinos y colonos aleñados a dichos proyectos.
- XVII. Los actuales mecanismos institucionales de participación ciudadana, son proclives a la simulación, puesto que, son espacios de contención del malestar vecinal y ciudadano, instrumentados por las agencias e instituciones gubernamentales de planeación y gestión del desarrollo urbano de la Ciudad de México.

Capítulo V

Los Grandes Proyectos Urbanos de la Ciudad de México: Análisis comparado.

“No existe burbuja inmobiliaria, sólo se modifican los precios de adquisiciones de los grandes inmuebles a través de portafolios, los cuales se encarecen, pero; las rentas se han mantenido y los precios al usuario final no han aumentado. Hoy tenemos un crecimiento urbano ordenado” **Gonzalo Robina, Director General Adjunto de FIBRA UNO.**

El presente capítulo se articula para dar respuesta a las preguntas de investigación ¿qué elementos permiten el éxito o fracaso de una coalición promotora de grandes proyectos urbanos? ¿cuáles son los resultados que generan los grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México, objeto de comparación de la presente investigación?, del mismo modo, tiene como objetivos:

Observar los rasgos particulares de las coaliciones promotoras que participan en los grandes proyectos urbanos objeto de comparación de la presente investigación y evaluar cuales son los resultados que generan los Grandes Proyectos Urbanos en la Ciudad de México, objeto de comparación de la presente investigación.

Para ello, se realizó un seguimiento en los principales medios de comunicación de la Ciudad de México, periódicos de mayor tiraje nacional, revistas especializadas en el mercado inmobiliario y bienes raíces.

Como parte del trabajo de campo se realizaron entrevistas a personas informantes clave, quienes desempeñan funciones dentro de las empresas constructoras e inmobiliarias, personas funcionarias públicas de la diferentes agencias y de las instituciones gubernamentales de la Ciudad de México, personas que laboran en empresas consultoras en materia fiscal y gestión legal, personas legisladoras del Congreso de la Ciudad de México, personas periodistas y a colectivos, organizaciones de personas vecinas de los grandes proyectos urbanos analizados (ver tabla 16).

Tabla 16. Entrevistas semiestructuradas realizadas a personas informantes clave.

| Personas que se desempeñan como: | Grandes Proyectos Urbanos | | |
|----------------------------------|--|--|--|
| | Mitikah Ciudad Viva | Corredor Cultural Chapultepec | Nuevo Polanco |
| Funcionarias Públicas | Julio 2018 Personal de SEDUVI Dirección de Desarrollo Urbano de Benito Juárez | Julio 2018 Personal de SEDUVI Agosto de 2018 Dirección de Desarrollo Urbano de Cuauhtémoc | Julio 2018 Personal de SEDUVI Dirección de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo |
| Periodistas | Noviembre de 2018 | Octubre de 2018 | Septiembre de 2018 |
| Legisladoras | Octubre de 2018 Jorga Javier Romero Margarita Martínez Fisher | Octubre de 2018 Margarita Martínez Fisher Adolfo Suárez del Real | Octubre de 2018 Margarita Martínez Fisher Adolfo Suárez del Real |
| Personal en Empresas | Julio 2018 Deloitte. Fibra UNO /FUNO PwC Agosto 2018 Febrero 2019 Sordo Madaleno Arquitectos | Septiembre 2018 FIBRA Danhos Noviembre 2018 Alsea | Septiembre 2018 Abilia Inteligencia Inmobiliaria Grupo ICA Inmobiliaria Octubre 2018 Grupo Carso |
| Vecinos de los GPU | Enero de 2019 Abril de 2019 | Octubre 2018 Noviembre 2019 | Julio de 2018 Agosto de 2018 |

Fuente: Elaboración propia.

En suma, con base al modelo analítico, quedaron identificados los grandes proyectos urbanos que impulsan las coaliciones promotoras en la ciudad central, a partir de las dimensiones analíticas, las cuales se explicaron en el capítulo, y aparecen en la tabla 17.

Tabla 17. Componentes de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la ciudad central.

| Conceptos Clave | Dimensiones | | componentes | | Mitikah | Corredor Cultural | Nuevo Polanco | |
|-----------------|---------------------------|-------------------------|---|--|---|-------------------|---------------|---|
| Los Actores | Sistema de Intereses | | Sin relación | | | X | | |
| | | | Congruentes | X | | | X | |
| | | | Divergentes | | | X | | |
| | Mecanismos de Vinculación | | Simbiótica | X | | | X | |
| | | | Competitiva | | | X | | |
| | Mecanismos Operativos | | Legislación | | | X | | |
| | | | Programas y/o presupuestos | X | | X | X | |
| | | | Opinión Pública | X | | X | X | |
| | | | "Acompañamiento" a personas funcionarias públicas | X | | | X | |
| | | | "Policy Brokers" o Intermediarios | X | | X | X | |
| La Gestión | Procesos Mecanismos | Cooperación | Financieros | Asociaciones Público-Privadas (APP) | | X | X | |
| | | | | Licitaciones/Concesiones | | X | | |
| | | | | Pago por Prestación de Servicios (PPS) | | X | | |
| | | Toma de Decisiones | | Consejos | X | X | X | |
| | | | | Asambleas | X | X | X | |
| | | | | Foros de Consulta | X | X | X | |
| | | Legislación | | Comisiones | X | X | X | |
| | | | | Grupos técnicos de trabajo | X | X | X | |
| | | Conflicto | Instrumentos de Planeación | | Programa Delegacional de Desarrollo Urbano | | | |
| | | | | | Programa Parcial de Desarrollo Urbano | | | |
| | | | | | Sistema de Actuación por Cooperación | | | X |
| | | | | | Sistema de Transferencia de Potencialidades | X | | |
| | | | | | Polígonos de Actuación | X | | X |
| | | Judiciales | | Recurrencia a tribunales de judicial | X | X | | |
| | | Participación Ciudadana | | Asociativa | | | | X |
| | | | | Nula | | | | X |
| Oposición | X | | | X | | | | |

Fuente: Elaboración propia, adaptando el Enfoque de Coaliciones Promotoras propuesto por Sabatier y Jenkins-Smith para en análisis de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos.

Finalmente, los casos de estudio analizados en la presente investigación fueron seleccionados bajo el principio del análisis comparado de: Mismas condiciones, resultados diferentes, es decir los casos poseen características semejantes en su composición y comparten condiciones contextuales. Sin embargo, pese a dichas similitudes los casos de estudio presentan resultados diferenciados.

En la tabla 18, se presentan las dimensiones de comparabilidad utilizadas para conocer los resultados diferenciados de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos.

Tabla 18. Criterios de comparabilidad de los casos de estudio.

| Dimensiones de comparabilidad | | | Gran Proyecto Urbano | | |
|--|--------------|-------------|----------------------|-------------------------------|----------------|
| | | | Benito Juárez | Cauhtémoc | Miguel Hidalgo |
| | | | Mitikah Ciudad Viva | Corredor Cultural Chapultepec | Nuevo Polanco |
| Mecanismos de Vinculación | Simbiótica | Cooperación | X | | X |
| | Competitiva | Conflicto | | X | |
| Sistema de Intereses | Congruente | Consenso | X | | X |
| | Divergente | Negociación | | X | |
| | Sin relación | Conflicto | | X | |
| Tipo de Gestión | Éxito | | X | | X |
| | Fracaso | | | X | |
| Participación Ciudadana/Vecinal | Asociativa | | | | X |
| | Nula | | | | X |
| | Oposición | | X | X | |
| Modelo de Ciudad | Neoliberal | | X | X | X |
| | Incluyente | | | | |

Fuente: Elaboración propia.

5.1. Las semejanzas y diferencias de las coaliciones promotoras

La presente investigación parte de reconocer que, los tres casos comparados se desarrollan en contextos similares, al tratarse de proyectos de renovación y reciclamiento del suelo urbano degradado, localizado en las Alcaldías que conforman la zona central de la Ciudad de México.

En términos político-administrativos, cada una de las Alcaldías (Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo) fueron gobernadas por coaliciones de partidos políticos, los cuales ganaron en varias ocasiones la jefatura delegacional. Tanto en Benito Juárez como en Miguel Hidalgo fueron gobernadas por el Partido Acción Nacional (PAN). Benito Juárez fue gobernada durante los 18 años (2000-2018) por el PAN, periodo en el que se enmarca la presente investigación. En tanto que, Miguel Hidalgo fue gobernada durante 15 años por el PAN y 3 años por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Asimismo, la Alcaldía de Cuauhtémoc fue gobernada durante 15 años por el PRD y 3 años por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y, la Ciudad de México fue gobernada durante los mismos 18 años por una coalición de partidos de izquierda encabezada por el PRD, tal y como lo ilustra la imagen 21.

Ello permitió que, los distintos actores gubernamentales no presentarán variaciones significativas en la conformación de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos, dado que, al continuar el mismo partido gobernante, en la mayoría de los casos las personas funcionarias públicas permanecieron en sus puestos y con ello favoreció el proceso de control y captura de los procesos y mecanismos de toma de decisiones en materia de políticas públicas urbanas para la ciudad central.

Imagen 21. Partidos gobernantes en las Alcaldías y Ciudad de México 2000-2021.

| Período | Coalición de partidos/Partido gobernante | | | |
|-----------|---|------------|----------------|------------------------|
| | Benito Juárez | Cuauhtémoc | Miguel Hidalgo | GDF |
| 1997-2000 | Última persona titular designada por el Jefe de Departamento del Distrito Federal | | | PRD/PT |
| 2001-2003 | PAN/PVEM | PRD | PAN/PVEM | PRD/PT |
| 2004-2006 | PAN | PRD | PAN | |
| 2007-2009 | PAN | PRD | PAN | PRD/PT CONVERGENCIA |
| 2010-2012 | PAN | PRD | PAN | |
| 2013-2015 | PAN | PRD | PRD | PRD |
| 2016-2018 | PAN | MORENA | PAN | |
| 2019-2021 | PAN | MORENA | MORENA | MORENA/PT/PES |

Fuente: Elaboración propia. La presente investigación únicamente analiza el período 2000-2018, sin embargo es ilustrativo contemplar quiénes gobernaban tres años antes y tres años después del período de estudio

Otro aspecto relevante, en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano de la Ciudad de México, de manera particular para la ciudad central, fue la implementación del Bando Dos de redensificación, como el principal instrumento de reordenamiento territorial, concentrando las acciones de vivienda en las Alcaldías que conforman la ciudad central (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) a fin de repoblar dicho espacio y contener la expansión de la mancha urbana.

Sin embargo, los resultados que muestra la encuesta intercensal (INEGI:2015) proyecta un crecimiento de 49 mil 392 habitantes en la zona central con relación al censo de población del año 2000. En cambio, la Alcaldía de Venustiano Carranza concentra la mayor pérdida de población en el período de estudio (ver tabla 19).

Tabla 19. Dinámica demográfica de las Alcaldías que conforman la ciudad central 1970-2015.

| Alcaldía | Censos de Población y Conteos de Vivienda | | | | | | | Crecimiento después del Bando Dos |
|--|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------------|
| | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2015-2000 |
| Benito Juárez | 725, 743 | 544, 882 | 407, 811 | 360, 478 | 355 017 | 385 439 | 417, 316 | 56, 838 |
| Cuauhtémoc | 725, 743 | 814, 983 | 595, 960 | 516, 255 | 521 348 | 531 831 | 532, 553 | 16, 298 |
| Miguel Hidalgo | 725, 743 | 543, 062 | 406, 868 | 352, 640 | 353 534 | 372 889 | 364, 439 | 11, 799 |
| Venustiano Carranza | 725, 743 | 692, 896 | 519,628 | 462, 806 | 447 459 | 430 978 | 427, 263 | -35, 543 |
| TOTAL | 2, 902, 969 | 2, 595, 823 | 1, 930, 267 | 1, 692, 179 | 1, 677, 358 | 1, 721, 137 | 1, 741, 568 | 84, 935 |
| Población total que regreso a la ciudad central, menos la población que dejó la Alcaldía de Venustiano Carranza en el periodo de 2000-2015. | | | | | | | | 49, 392 |

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda de 1980; 1990; 2000 y 2010, el Censo de Población 2005 y la Encuesta Intercensal 2015. Cabe señalar que en el **IX Censo de Población y Vivienda** de 1970, las cuatro delegaciones centrales formaban una sola unidad administrativa denominada Ciudad de México, y esa es la población que en conjunto poseían. Un promedio de 725 mil 743 habitantes por delegación.

Otro aspecto relevante, es el crecimiento de la población de las Alcaldías que conforman la ciudad central, el cual fue mayor una vez derogado el Bando Dos de redensificación, que durante los 5 años de su implementación (2000-2005), período en el que dos de las cuatro Alcaldías centrales perdieron más población. Asimismo, algunos otros aspectos que se pueden inferir a partir de los datos demográficos son:

1. La implementación del Bando Dos de redensificación incidió en el encarecimiento del suelo urbano, los servicios públicos y el equipamiento urbano de las Alcaldías de la ciudad central.
2. El mayor crecimiento inmobiliario y demográfico de las Alcaldías centrales se dio posterior a la derogación del Bando Dos, lo cual fue coincidente con las adecuaciones normativas y presupuestarias realizadas por el gobierno de la Ciudad de México durante las administraciones 2007-2012 y 2013-2018.
3. La Alcaldía de Benito Juárez captó el mayor número de nuevos residentes que llegaron a la ciudad central, un total de 62 mil 299 habitantes, que representan el 73.80% del total (ver tabla 20).
4. Pese a la intensa actividad inmobiliaria y constructiva en las Alcaldías de la ciudad central, no aumentó considerablemente la población, ello en buena medida es la falta de acceso que amplios sectores de la población para adquirir vivienda en la zona central de la Ciudad de México.
5. Asimismo, la Alcaldía de Venustiano Carranza es la única Alcaldía que, durante el periodo analizado, no deja de perder población.
6. En consecuencia, la Alcaldía de Venustiano Carranza concentra el mayor número de población que salió de la ciudad central durante el período analizado, con un total de 35 mil 543 habitantes en el periodo 2000-2015. En este caso se infiere que, dada la construcción de nuevos conjuntos habitacionales en zonas populares, inició un proceso de intensa especulación inmobiliaria y del suelo urbano, la cual a su vez estuvo acompañada de un encarecimiento de los bienes y servicios de la zona, puesto que, los nuevos residentes pertenecen a la clase media baja y clase media.

7. Por último, también se infiere que existen dinámicas de gentrificación en las Alcaldías que conforman la ciudad central de la Ciudad de México, dado el encarecimiento de los bienes y servicios urbanos, la revalorización del suelo urbano y de la vivienda tanto en venta como para arrendamiento, genera desplazamientos silenciosos de sectores populares vecindados en colonias con intensa actividad constructiva e inmobiliaria, la cual se recrudeció a partir de la construcción de los grandes proyectos urbanos.

Tabla 20. Dinámica demográfica de las Alcaldías que conforman la ciudad central 2005-2015.

| Alcaldía | Censos de Población y Conteos de Vivienda | | | Crecimiento posterior al Bando Dos 2015 - 2005 | Variación porcentual de Alcaldía respecto al valor total |
|----------------------------|---|--------------------|--------------------|---|--|
| | 2005 | 2010 | 2015 | | |
| Benito Juárez | 355 017 | 385 439 | 417, 316 | 62, 299 | 73.80% |
| Cuauhtémoc | 521 348 | 531 831 | 532, 553 | 11, 205 | 13.17% |
| Miguel Hidalgo | 353 534 | 372 889 | 364, 439 | 10, 905 | 12.91% |
| Venustiano Carranza | 447 459 | 430 978 | 427, 263 | - 20, 196 | 23.92% |
| TOTAL | 1, 677, 358 | 1, 721, 137 | 1, 741, 568 | 84, 409 | 100% |

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda de 2000 y 2010, el Censo de Población 2005 y la Encuesta Intercensal 2015.

A continuación, para la realización del análisis comparado de las tres coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos, con base en la tabla 17, se analizan elementos tales como los sistemas de intereses, los mecanismos de vinculación, los mecanismos operativos. Ello con base en la información recolectada y codificada a partir de las entrevistas semiestructuradas realizadas a personas informantes clave.

5.1.1. Sistema de creencias: Modelo de ciudad

Uno de los aspectos nodales del enfoque de coaliciones promotoras para analizar, la forma en que se organizan e inciden los actores en la hechura de políticas públicas, oh en alguna de sus etapas, parte de considerar el sistema de creencias que poseen los actores.

Dicho sistema de creencias está constituido por ideas y valores que comparten cada uno de los actores, a partir de aspectos tales como la administración y procuración de justicia, el papel del Estado y su rol económico, la forma en que se organizan y operan las agencias e instituciones gubernamentales, entre otros. Además, el sistema de creencias se articula a partir de los vínculos familiares y socioculturales; éstos últimos se constituyen a partir de las instituciones de educación.

Sin embargo, una de las limitantes que se puede observar al enfoque de coaliciones promotoras es, justamente el estudio del sistema de creencias, dado que en ocasiones se requieren largos períodos para la articulación de ideas y valores compartidos por los actores, y más cuando la coalición promotora tiene una composición muy heterogénea de actores.

Pese a ello, para la presente investigación el sistema de creencias se explora partir de los modelos de ciudad que, bajo tensión permanente y un altísimo nivel de conflictividad urbana, avalan cada una de las intervenciones urbanas que se realizan en la ciudad.

Tal y como lo ilustra la imagen 22, el modelo de ciudad neoliberal cuyo núcleo de valores políticos fundamentales observa al Estado como una figura promotora del desarrollo, siendo los individuos la pieza central en la sociedad y no la colectividad, persiste una visión focalizada de la política social. En materia de política pública urbana, los principios que la rigen son la construcción de una ciudad global competitiva, cuyo esquema de construcción es la ciudad compacta y policéntrica verticalizada, dado que su crecimiento es en altura. Sin embargo, cada uno de estos proyectos requiere de fuertes programas de inversiones privadas e inversiones públicas para el financiamiento necesario para la ampliación o renovación de los

equipamientos e infraestructuras urbanas, por ello se construyen estrategias de marketing alrededor del posicionamiento de una marca, en este caso de la marca ciudad, tal y como ocurre con el acrónimo de CDMX, una idea iconográfica de la ciudad cosmopolitita que se vende al mundo global.

Sus instrumentos de gestión del desarrollo urbano, están orientados a generar condiciones atractivas para los inversionistas y fondos de inversión, favorecen la construcción de grandes proyectos urbanos a partir de la creación de asociaciones público-privadas, licitaciones y concesiones de proyectos y/o servicios.

Imagen 22. Sistema de creencias de las coaliciones promotoras del subsistema de políticas públicas urbanas.

| Rubro | Ciudad Neoliberal | Ciudad Incluyente |
|---|--|---|
| Núcleo de Valores políticos fundamentales. | IDEAS | |
| | Estado como figura promotora del desarrollo. | Estado figura protagonista del desarrollo. |
| | El individuo sobre la colectividad. | Colectivismo sobre el individualismo. |
| | Concepción focalizada del desarrollo social. | Concepción universalista del desarrollo social. |
| | VALORES | |
| | Libertad. Individuo. | Igualdad. Ciudadanía. |
| Principios Política Urbana. | 1. Ciudad Global. 2. Competitiva. 3. Compacta y Policéntrica 4. Verticalización 5. Marca Ciudad | 1. Derecho a la Ciudad. 2. Inclusión social. 3. Redensificación controlada. 4. Construcción social del Habitar. 5. Participación en toma de decisiones. |
| Instrumentos Privilegiados. | Grandes Proyectos Urbanos. Asociaciones Público-Privadas. Licitaciones. Atracción de inversores e inversiones | Autoconstrucción. Hacer Vecindario/Hacer Ciudad. Esquemas de cofinanciamiento público. Control de la expansión habitacional. |

Fuente: Elaboración propia con base en el esquema propuesto por Sabatier y Jenkins-Smith, 1999.

En el extremo opuesto se localiza el modelo de la ciudad incluyente, cuyo núcleo de valores políticos fundamentales concibe al Estado como figura central del desarrollo, persiste un enfoque colectivista por encima de los individuos, basado en una concepción universalista de derechos que orienta el desarrollo social. Entre los principios de política pública urbana que rigen el modelo de ciudad incluyente están el derecho a la ciudad como eje rector, el fomento de la inclusión social, esquemas de redensificación controlada, participación ciudadana y social en los procesos de toma de decisiones y en la construcción social del habitar.

Los instrumentos de gestión del desarrollo urbano privilegian la autoconstrucción, el hacer vecindario y hacer ciudad mediante esquemas de cofinanciamiento público y social y con un control de la expansión habitacional.

A partir de este momento es posible identificar cuál es el sistema de creencias de cada una de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos que son objeto de comparación en la presente investigación y, con ello conocer las semejanzas y diferencias que poseen los casos entre sí.

Respecto al sistema de creencias, el cual se traduce en un modelo de ciudad que orienta las políticas públicas urbanas, el ejercicio presupuestario, los programas y acciones de gobierno, tanto la coalición promotora del gran proyecto urbano Mitikah Ciudad Viva, del Corredor Cultural Chapultepec y del Nuevo Polanco comparten el sistema de creencias al impulsar la marca ciudad: CDMX.

Además, cada uno de los grandes proyectos urbanos analizados en la investigación, se alinea al modelo de ciudad policéntrica, compacta, altamente densificada; mediante proyectos de desarrollo de uso de suelo mixto favorecidos por las políticas de verticalización y crecimiento en altura de la Ciudad de México. Al respecto, personal de SEDUVI mencionó lo siguiente:

“Indudablemente que hay un modelo de ciudad que avala y, hay que decirlo, legaliza cada una de las intervenciones realizadas al menos durante los últimos seis años, los cuales corresponden a la administración del Dr. Mancera. Si en 1997 existió una visión de una “ciudad para todos”, lo que hoy impera, detrás del “decidiendo juntos”, es el gran negocio inmobiliario, favoreciendo los intereses del

capital financiero nacional e internacional, pactando con las empresas constructoras y con los de siempre dónde, qué, cómo, por qué y para qué se construye en esta ciudad.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, entrevista realizada el 19 de julio de 2018).

Asimismo, se constata el viraje que ha vivido la política pública urbana, al menos en la ciudad central, la cual, durante los últimos 18 años ha vivido intensos proyectos de construcción que se circunscriben en la lógica del modelo de ciudad neoliberal, establecida de facto:

“Checa el dato, durante esta administración [2013-2018] nunca se aprobó el programa general de desarrollo urbano y vivienda. Es decir, se administró, aparentemente, sin rumbo, sin sentido y sin criterios reales de política pública. Oh bien los criterios que imperaron fueron los de la rentabilidad financiera. El Ingeniero Neumann armó un documento “Agenda. Hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa 2013-2018”, si uno lo revisa, prácticamente ahí está todo lo que hizo con la ciudad: revisar los programas de desarrollo urbano, crear instrumentos de financiamiento y gestión del desarrollo, redensificar mediante la verticalización de la ciudad” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, entrevista realizada el 19 de julio de 2018).

En efecto, el documento citado por la persona funcionaria pública de SEDUVI pareciera establecer las líneas estratégicas a partir de las cuales SEDUVI operó durante la administración del Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa (2013-2018) y, dado el altísimo nivel de conflictividad que ocasionaría, se sobreentiende por qué la ciudad no tuvo durante seis años un programa general de desarrollo urbano y vivienda que diera sentido y orden a la gestión del desarrollo urbano.

Por el contrario, se garantizó un crecimiento urbano anárquico que facilitó la generación de excedentes a partir de la generación de plusvalías, gracias a la verticalización de la ciudad. De igual forma, es importante recuperar las visiones de las personas funcionarias públicas de las direcciones de desarrollo urbano de las Alcaldías centrales, al respecto:

“Tenemos la posibilidad de reorientar el desarrollo urbano de manera ordenada, funcional, revitalizar y potenciar el desarrollo de zona deprimidas de la ciudad y a la vez generar riqueza urbana que beneficia a toda la ciudad. Por ejemplo, los pagos realizados por los desarrolladores que están construyendo en Benito Juárez van directamente a la tesorería de la Ciudad de México y no al presupuesto de nuestra Alcaldía. También somos sensibles del malestar social y vecinal que las

obras generan, nadie quiere maquinaria pesada excavando a su lado y montículos de tierra y cascajo, sin embargo debemos hacer entender a las vecinas y vecinos que ello es para tener una mejor ciudad, una ciudad global, competitiva.

Otro aspecto importante: La ciudad no puede crecer más de manera horizontal, no hay espacio, por ello es muy coherente pensar en una ciudad que crece en altura a partir de la verticalización a través de distintos subcentros en la ciudad. Por ejemplo uno de ellos es Mitikah. Ciudad Viva.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, entrevista realizada el 20 de julio de 2018).

De esta forma, la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Benito Juárez coparticipa en la implementación de las políticas públicas urbanas orientadas bajo los criterios de SEDUVI: hacer una ciudad policéntrica, compacta y densificada, de ahí la preponderancia de realizar todas las facilidades y adecuaciones para la edificación de Mitikah Ciudad. Viva, el cual, en palabras del personal de Sordo Madaleno Arquitectos:

“Mitikah. Ciudad Viva será el subcentro más importante al sur de la Ciudad de México, la calidad del diseño, los acabados y técnicas de construcción será el modelo a seguir para hacer una ciudad policéntrica.” (personal de Sordo Madaleno Arquitectos entrevistada el 07 de febrero de 2019).

En esa misma lógica se encuentra el Corredor Cultural Chapultepec, el cual estaría ubicado en la Alcaldía de Cuauhtémoc, proyecto encabezado por la Agencia de Promoción Inversión y Desarrollo de la Ciudad de México S. A. de C.V., coloquialmente conocida como PROCDMX, al respecto la persona funcionaria pública responsable del desarrollo urbano en la Alcaldía de Cuauhtémoc señaló lo siguiente:

“La Ciudad de México está inserta dentro de la globalización, los flujos financieros son una prueba de ello, cantidades millonarias de dinero que buscan generar ganancias en el corto plazo y, en las ciudades han encontrado ese nicho de mercado. El Corredor Cultural de Chapultepec forma parte de esa lógica económica de corte neoliberal. Contestando a tu pregunta, para mí si hay un modelo de ciudad, la ciudad vista como negocio, la ciudad como mercancía, la ciudad como una propiedad que se oferta a los capitales y empresas constructoras, vamos es la ciudad del monopoly [risas]” (persona funcionaria de la Dirección de Desarrollo Urbano de Cuauhtémoc, entrevista realizada el 13 de agosto de 2018).

“Dime tu si no estamos en un modelo de ciudad neoliberal que responde a un modelo de acumulación capitalista neoliberal extractivista y potenciador de las desigualdades. En Ciudad de México, se facilitó la construcción de una agencia financiera e inmobiliaria, la cual opera bajo criterios de rentabilidad financiera y responde a los intereses de los accionistas y no de la ciudad, eso es PROCDMX una inventiva del ingeniero Neumann para garantizar el negocio de sus amigos más allegados.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI, entrevista realizada el 19 de julio de 2018).

Con base en ello, al revisar el documento de Agenda. Hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa 2013-2018 (SEDUVI: 2013), en su página 29 menciona, entre los instrumentos de gestión financiera, la necesidad de crear una Agencia de Desarrollo Estratégico, como ente gestor de los proyectos públicos de desarrollo estratégico en áreas de gestión estratégica y responsable de facilitar la coordinación intersecretarial e intersectorial, en la práctica ello se cristalizó con PROCDMX.

Finalmente, el caso del Nuevo Polanco resulta doblemente paradigmático, alineado con la visión de ciudad policéntrica, redensificada mediante la verticalización de las construcciones de usos mixtos, en un espacio degradado de la ciudad central, como lo es la vieja zona industrial de las colonias Granada y Ampliación Granadas. Al respecto, personal de grupo Carso expresó lo siguiente:

“Nuevo Polanco es una forma de refuncionalizar un espacio importante de la ciudad central, revitalizamos colonias cuyo crecimiento estaba deprimido. Además, relanzamos un espacio atractivo, uno de los barrios más emblemáticos de la ciudad: Polanco, es parte de toda la estrategia de marketing, así como existe el *I Love New York* o el propio logotipo de CDMX. Nuevo Polanco es una marca mucho mejor posicionada y valorizada que Santa Fe, incluso en el mercado global, porque en esa fase vivimos: en globalización todos conectados, más juntos, más cercanos” (personal de Grupo Carso entrevista realizada el 20 de octubre de 2018).

En concordancia con lo expuesto por personal de grupo Carso, personal de la dirección de desarrollo urbano de la Alcaldía de Miguel Hidalgo destacó:

“Si bien hacía mucho no teníamos inversiones privadas en nuevos desarrollos de usos mixtos, al menos no desde Antara [Antara Fashion Halla se inauguró en 2004], también hace mucho que no se realizan inversiones públicas importantes en la zona. Nuevo Polanco se gestionó a la par que inició el proyecto de conversión de la ex refinería 18 de marzo en el Jardín Bicentenario, ubicada en los límites de Miguel Hidalgo y Azcapotzalco. No te niego que hay un montón de problemas

asociados al desarrollo urbano densificado que trajo grupo Carso a la zona. Sin embargo, esto es como una obra, son los vicios ocultos de la construcción, ([hace comillas con las manos] “los detallitos” aspectos menores pero que siempre te generan cierta incomodidad y sensación de insatisfacción con los resultados. Es corregible y perfectible.

Yo no creo que haya un modelo de ciudad, es más no tuvimos programa general de desarrollo urbano en la ciudad y, justamente por eso tenemos un desorden urbano de torres, complejos gigantes y nuevas unidades habitacionales que se edifican sin ningún sentido arquitectónico, urbanístico más que el mandato del dinero: generar altas ganancias en un mercado siempre hambriento de nuevas construcciones. Ahora, creer que todo es neoliberal y culpa del neoliberalismo, me parece muy ideológico cuando lo que necesitamos es resolver problemas técnicos de dotación de equipamientos e infraestructura urbanas, mejorar la movilidad, los sistemas de agua potable y de drenaje, neoliberal oh no se tiene que resolver, punto.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo entrevista realizada el 26 de julio de 2018).

Aunque, la persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Miguel Hidalgo expresó la inexistencia de un modelo de ciudad, reconoció el papel central que tienen los criterios financieros en el diseño e implementación de las políticas públicas urbanas, las cuantiosas inversiones tanto públicas y privadas que favorecen la implementación del modelo de ciudad neoliberal.

También es relevante constatar que, para la persona funcionaria pública los problemas urbanos son eso: problemas de gestión de servicios y equipamientos que atraviesan por procedimientos y soluciones técnicas, con lo cual parece que no es discusión apta para la ciudadanía y sus organizaciones vecinales.

5.1.2. Sistema de intereses

Es importante recalcar que, uno de los elementos centrales del enfoque de coaliciones promotoras es la agrupación de los distintos actores a partir del sistema de intereses, es decir; los intereses que cada uno de los actores poseen, los cuales, en la mayoría de los casos, son compartidos por otros actores. Por ello, en aras de la preservación o ampliación de sus intereses, deciden forjar vínculos de cooperación, alianzas estratégicas o acuerdos de entendimiento.

Cuando estos intereses, de los distintos actores de la coalición promotora son congruentes, es decir, son compartidos por varios de los actores, los mecanismos de cooperación entre ellos permiten un mejor accionar de los recursos y espacios que posee la coalición promotora. En esta circunstancia se encuentra la coalición promotora de Mitikah Ciudad Viva y la coalición promotora de Nuevo Polanco.

Ahora bien, en el caso de la coalición promotora Mitikah. Ciudad Viva, es una coalición cuyos intereses son de carácter congruente. A primera vista pareciera que ello no fue así dado los años que estuvo detenida la obra, sin embargo dicho freno en las obras se debió, en buena medida, al cambio en los mecanismos de financiamiento para su desarrollo:

“Lo primero que quiero aclararte, más bien corregir [risas], es que Mitikah no estuvo detenida por las protestas vecinales, que han sido varias, sino porque cambió el esquema de financiamiento. Imagina tú que en plena crisis financiera de 2008 se va uno de los socios inversores como lo es *Real State Building*, que representó la pérdida del 70% del capital y luego Bancomer en plena reestructuración, porque ya se vislumbraba la crisis española, Hoy te puedo decir que Mitikah es un proyecto con una inversión hasta julio de 2018 de 13 mil millones de pesos” (Personal de FIBRA UNO realizada el 26 de julio de 2018).

Por el lado de los actores privados, empresas constructoras, inmobiliarias y de diseño, así como los fondos de inversión de capital financiero, requeridos para la construcción de Mitikah se realizan a través de FIBRA UNO, el Fideicomiso de Inversión de Bienes raíces Residencial y Arrendamiento más importante de México

y América Latina¹¹⁰, en tanto que el despacho Sordo Madaleno Arquitectos se encarga de la coordinación con los diversos equipos de trabajo de ingenieros y arquitectos de las distintas firmas que participan en Mitikah.

No menos importante es el papel de las consultorías Price Waterhouse Coopers (PwC) y Deloitte encargadas del blindaje y defensa legal del proyecto, además del estudio fiscal, para obtener la mayor cantidad de estímulos fiscales del gobierno de la Ciudad de México y del gobierno federal. Al respecto conviene rescatar las palabras de personal de Deloitte:

“Mitikah Ciudad Viva es un gran proyecto que renovará la forma de hacer ciudad y generar nuevos desarrollos de uso mixto para la Ciudad de México, somos decenas de empresas nacionales y transnacionales con un gran reconocimiento y prestigio, cuyo trabajo implica la excelencia y calidad de las obras de diseño, ingeniería civil, mecanismos legales y fiscales que garantizan su viabilidad ambiental, social y financiera.” (Personal de la empresa consultora Deloitte realizada el 23 de julio de 2018).

Asimismo, las agencias e instituciones del gobierno de la Ciudad de México y de la Alcaldía de Benito Juárez, como parte de sus acciones de gobierno, realizaron las adecuaciones presupuestarias y programáticas para facilitar el desarrollo de las obras de Mitikah Ciudad Viva. Además, realizaron importantes acciones de contención de la oposición vecinal y ciudadanía del pueblo originario de Xoco y colonias aledañas al gran proyecto urbano, lo cual fue expresado por personal de Sordo Madaleno Arquitectos (SMA):

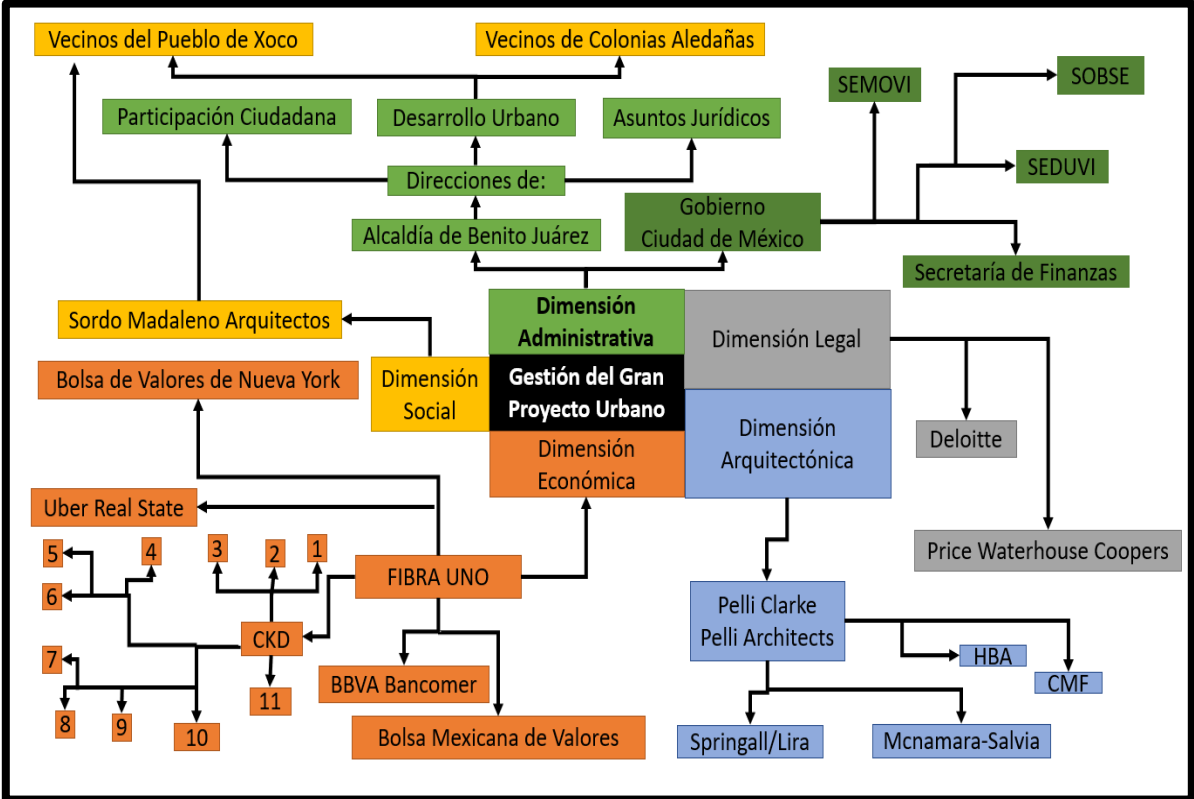
“Nosotros, como equipo constructor de Mitikah nos encargamos del financiamiento, de la viabilidad técnica, del diseño, la seguridad estructural del complejo ante siniestros, el manejo responsable y sostenible de los recursos hídricos. Pero de lo que no podemos hacernos cargo es de las protestas de las organizaciones vecinales y colectivos, ello es tarea de gobierno, dirimir los problemas sociales y malestar que, muchas veces por ignorancia o envidia, las personas desconocen de las obras que se construyen. Además, nos apegamos al modelo de ciudad policéntrica que la administración del Dr. Mancera impulsa” (Personal de SMA entrevista realizada el 31 de julio de 2018).¹¹¹

¹¹⁰Así fue calificado por la revista *Real Estate Market & Lifestyle*, quien dedicó su número 107 de 2016 a conmemorar los 5 años del inicio de operaciones de FIBRA UNO.

¹¹¹La persona entrevistada solicitó se guardara la confidencialidad de su identidad.

Con ello, es evidente que la coalición promotora de Mitikah Ciudad Viva tiene un sistema de intereses congruente, el cual fomenta y fortalece acciones desde la cooperación y toma de decisiones que divide tareas de acuerdo a los recursos que cada uno de los actores posee. Además, es relevante mencionar que, aunado al sistema de intereses, está el sistema de creencias, el cual se operacionaliza a partir del modelo de ciudad y la forma de hacer ciudad (ver esquema 13).

Esquema 13. Red de actores de la gestión del gran proyecto urbano Mitikah Ciudad Viva.



Fuente: Elaboración propia. Los actores se organizan por colores, cada color corresponde a una dimensión de gestión del gran proyecto urbano a cada uno o varios actores quienes gestionan la red de actores.

En el caso de Nuevo Polanco, la mayoría de los actores económicos, sean empresas constructoras, inmobiliarias, empresas de logística y operación de infraestructuras urbanas son propiedad de Carlos Slim, a excepción de Abilia Inteligencia Inmobiliaria que pertenece a María Asunción Aramburuzabala, quien es:

“Maríasun es una aliada estratégica e incondicional del ingeniero. Además, dicho sea de paso Grupo Carso le ha facilitado su ingreso al mundo de los bienes raíces, del mercado inmobiliario y de la industria de la construcción, ¡vamos! Que el ingeniero la apadrinó” (Personal de Grupo Carso, 31 de octubre de 2018)¹¹².

Aunado a ello, el grado de cooperación logrado por los distintos actores gubernamentales y económicos para impulsar Nuevo Polanco es percibido y constatado por los vecinos:

“Nuevo Polanco es un proyecto no sólo del señor Slim, el gobierno de la Ciudad de México le ha dado todos los apoyos y facilidades para renovar esta zona. Porque imagina tú que en vez de tener estos bellos edificios que llenan de vida el espacio por las personas que vienen a trabajar. Si no fuera por Nuevo Polanco el gobierno jamás hubiera invertido un solo centavo” (Vecinas que forman parte de los Comités Vecinales de la Colonia Polanco, entrevistadas el 29 de julio de 2018).

Asimismo, en el caso de la coalición promotora de Nuevo Polanco, el grado de cooperación permitió el desarrollo de las obras sin mayor oposición por parte de los vecinos de las colonias impactadas y de las colonias circundantes a la zona de obras. Además, dada la sinergia que tienen sus intereses financieros y comerciales en la zona, además del pago de cuantiosas cantidades en materia de acciones de mitigación y de acuerdo al código fiscal favoreció el respaldo de parte del gobierno de la Ciudad de México:

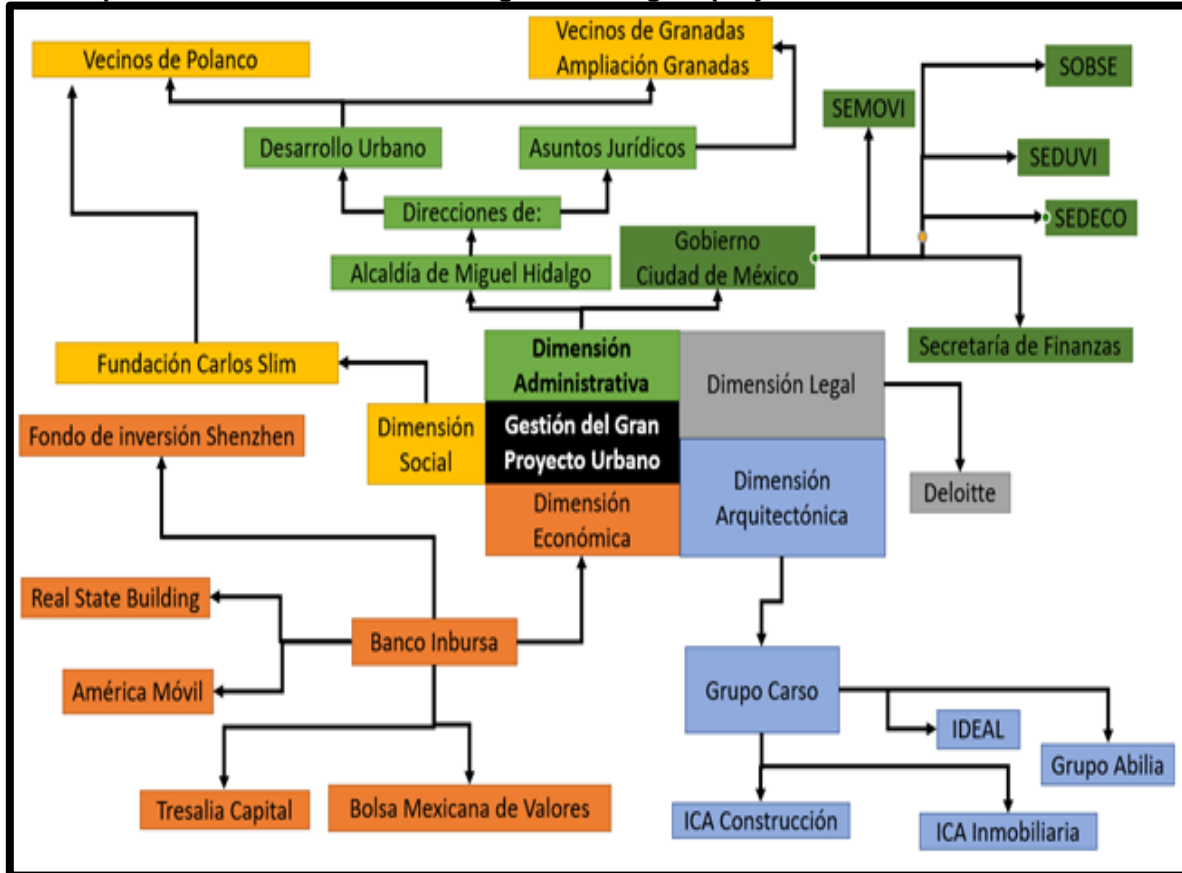
“Obvio no te opones a una obra que, en términos de pesos contantes y sonantes desembolsó a las arcas de la ciudad 10 mil millones de pesos como parte del paquete de medidas de mitigación que, debió realizar oh la Ciudad de México o la Delegación Miguel Hidalgo, mientras que Grupo Carso hicimos las acciones acordadas en las mesas de trabajo en la Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura.” (Personal de Grupo Carso, 31 de octubre de 2018).

En el caso de Nuevo Polanco, no hay ninguna duda que, cada uno de los actores que conforman la coalición promotora compartió la agenda y los intereses asociados a la misma, lo cual permitió dividir las diferentes acciones requeridas para la conclusión de las obras, incluso pese al inicio de protestas vecinales por los efectos

¹¹²La persona entrevistada solicitó se guardara la confidencialidad de su identidad.

adversos que ya generaba el Sistema de Actuación por Cooperación Granadas (ver esquema 14).

Esquema 14. Red de actores de la gestión del gran proyecto urbano Nuevo Polanco.



Fuente: Elaboración propia. Los actores se organizan por colores, cada color corresponde a una dimensión de gestión del gran proyecto urbano a cada uno o varios actores quienes gestionan la red de actores.

De esta forma, en ambas coaliciones promotoras el sistema de intereses presenta rasgos comunes: Su congruencia y solidez, lo cual articula de mejor manera una serie de acciones a desarrollar por los distintos actores de acuerdo a sus recursos y a las posiciones que ocupan dentro y fuera de los mecanismos de toma de decisiones asociados al desarrollo del gran proyecto urbano.

En el caso de la coalición promotora del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec (CCC), presenta un sistema de intereses sin relación y divergente; es decir, los intereses de los actores no son los mismos, en el mismo orden de

prioridades e incluso pueden encontrarse contrapuestos, lo cual genera, en el mejor de los casos, un ambiente de tensión y negociación permanente entre los distintos actores.

“En realidad no hay ninguna alianza o coalición como tú la llamas, el único punto en común era la necesidad de construcción y lo atractivo que es edificar en Av. Chapultepec, una zona pegadita a Av. Paseo de la Reforma, pero claro sin los sobrepuestos del suelo que hay en esa zona. En ese momento Grupo Alsea inicio la búsqueda de una nueva sede para sus oficinas corporativas y, la ZODE Chapultepec nos pareció atractiva. Fuera de eso no hay mayor acercamiento, y justo eso mismo fue lo que nos llevó a desistir de nuestra participación en el Corredor Cultural” (Personal de Grupo Alsea responsable del proyecto mixto Portal San Ángel, entrevista realizada el 10 de noviembre de 2018).¹¹³

Lo descrito por el personal del corporativo de Grupo Alsea describe claramente la fragilidad de los vínculos existentes entre los distintos actores que conformaron la coalición promotora del Corredor Cultural Chapultepec. Para FIBRA Danhos:

“El proyecto de desarrollo para revitalizar Av. Chapultepec, que por décadas vive un proceso de degradación y envejecimiento de la infraestructura urbana, fue pensado desde la ZODE que determinó el gobierno de la Ciudad de México a través de PROCDMX. Un desarrollo de uso mixto: Vivienda, comercio y oficinas, cuyo eje articulador fuera la cultura. Por supuesto que en FIBRA Danhos nos interesó el proyecto. Generamos espacios de usos mixtos, los cuales refuncionalizan espacios de la ciudad, generamos nuevos clústers de desarrollo económico y urbano. Sin embargo, el primer obstáculo han sido los desaciertos de las instituciones gubernamentales para gestionar y presentar el proyecto a la ciudadanía y colonos aledaños” (personal de FIBRA Danhos, entrevista realizada el 26 de septiembre de 2018).

De igual forma, personal de SEDUVI y de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Cuauhtémoc confirmaron lo dicho por las personas que laboran en el sector privado y que fueron entrevistadas para la presente investigación:

“La ZODE del Corredor Cultural Chapultepec se vino abajo en buena medida a la pésima gestión y organización del proyecto por parte de agencias de gobierno central. Mientras el director de PROCDMX declaraba que no habría cambios en el uso de suelo, SEDUVI relató a los medios de comunicación que se redactaba un ante proyecto de reforma al programa de desarrollo urbano de Cuauhtémoc para autorizar crecimiento en altura en las colonias aledañas a la Av. Chapultepec.”

¹¹³Las personas entrevistadas solicitaron guardar la confidencialidad de sus identidades.

(personas funcionarias públicas de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Cuauhtémoc, entrevistas realizadas los días 14, 15 y 16 de agosto de 2018).

“Desde que se presentó Ciudad Futura en la antigua planta de asfalto en Coyoacán, varias voces críticas al interior de la secretaría cuestionamos la forma en que se determinaron los polígonos de actuación para el desarrollo de las ZODES dada su inviabilidad y opacidad. En el corredor cultural, imagínate levantar un piso elevado para uso peatonal y ciclista acompañado de espacios comerciales y de un proyecto de cambio de uso de suelo para autorizar la mayor verticalización de la zona. Ante la negativa del personal de SEDUVI de avalar dichos estudios PROCDMX decidí pagar sus propios estudios a empresas consultoras y ahí empezó el problema. El proyecto se filtró a la opinión pública y comenzó la batalla.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI entrevistada el 19 de julio de 2018).

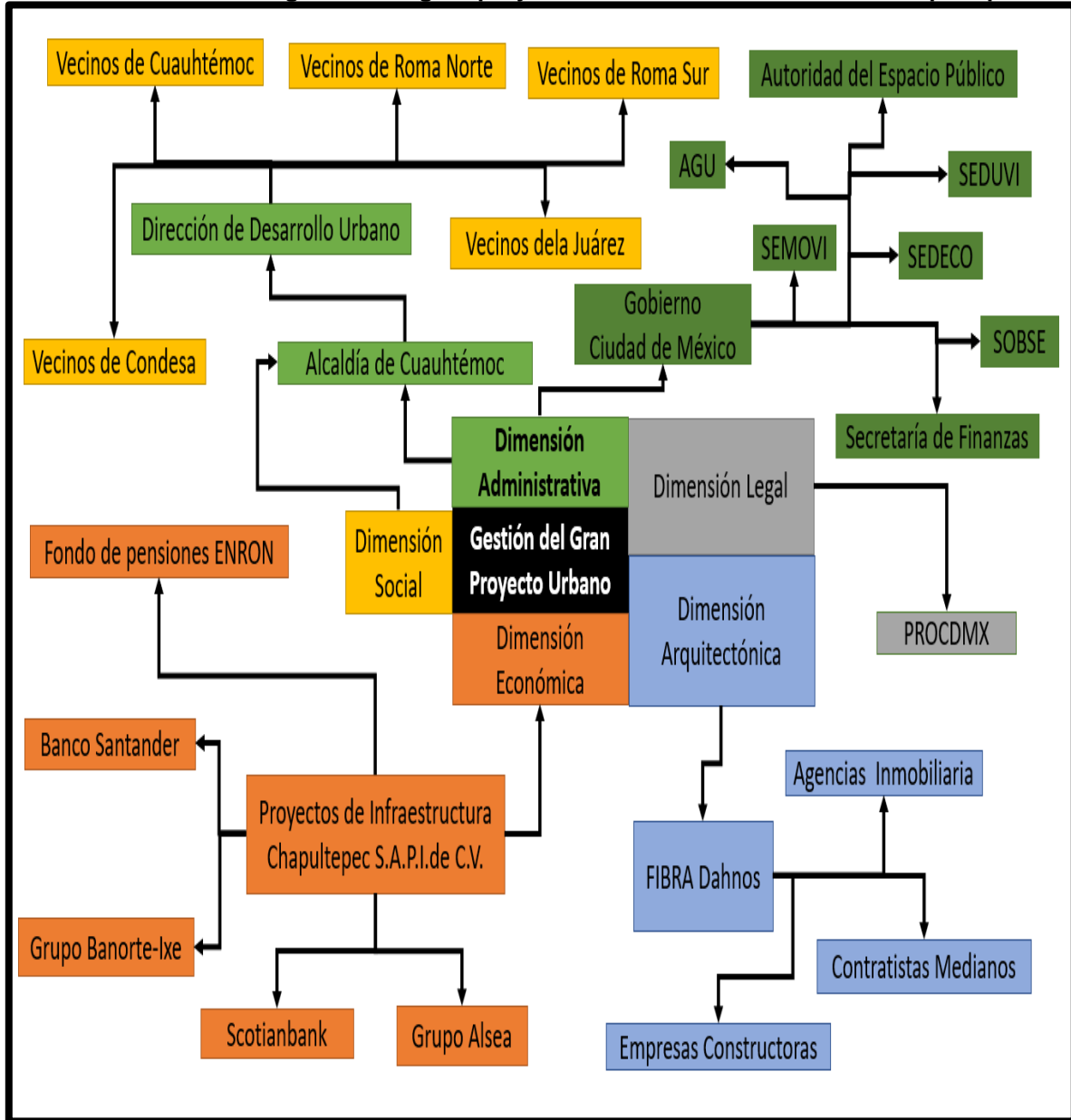
El relato que se construye, a partir de los distintos fragmentos de las entrevistas realizadas a personas informantes clave, las cuales laboran en varios de los actores que conformaron la coalición promotora del CCC, es un ambiente de tensión y negociación permanente entre los actores, ambiente proclive en todo momento al conflicto al interior de la coalición promotora y, en consecuencia posibilita las estrategias de resistencia y oposición vecinal y ciudadana al gran proyecto urbano (ver esquema 15).

Finalmente, es evidente que una coalición promotora, es el caso de Mitikah Ciudad Viva y Nuevo Polanco; cuyo sistema de intereses es congruente, dado que es compartido o cuenta con el consenso de la mayoría de los actores que la conforman, posee un mejor manejo y ejercicio de los recursos y espacios de toma de decisiones que controla y, en consecuencia, tiende al éxito en cuanto a la gestión y desarrollo de las obras de construcción del gran proyecto urbano.

En cambio, una coalición promotora, es el caso del Corredor Cultural Chapultepec, cuyo sistema de creencias es divergente o sin relación, es decir; está en permanente negociación por cada uno de los actores que conforman la coalición y, dada la fragilidad de sus vínculos es proclive al conflicto entre los actores, lo cual compromete una mayor cantidad de recursos y su ejercicio se ve obstaculizado en cada una de las etapas de gestión del gran proyecto urbano y, los espacios de toma de decisiones que controla pierden capacidad ejecutora. En consecuencia, se

tiende al fracaso en la gestión y desarrollo de las obras de construcción y posibilita más la incidencia que puede tener la oposición vecinal y ciudadana.

Esquema 15.
Red de actores de la gestión del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec.



Fuente: Elaboración propia. Los actores se organizan por colores, cada color corresponde a una dimensión de gestión del gran proyecto urbano a cada uno o varios actores quienes gestionan la red de actores.

5.1.3. Mecanismos de vinculación

El enfoque de coaliciones promotoras operacionaliza la forma en que se organizan e interactúan los actores a partir de los mecanismos de vinculación. La importancia de los mecanismos de vinculación, entre los distintos actores que conforman la coalición promotora, está intrínsecamente relacionada con la forma y los resultados generados por los mecanismos operativos de la coalición promotora para incidir en la hechura de políticas públicas, en este caso, en las políticas públicas urbanas de la ciudad central. Desde el enfoque teórico de coaliciones promotoras, el grado de variación de los mecanismos de vinculación se da en dos sentidos.

Uno de ellos se define como simbiótico, es decir, de interdependencia entre los actores que conforman la coalición promotora, por lo cual, aunado al sistema de creencias y los intereses en común fortalece las acciones de cooperación y distribuye responsabilidades a los actores de acuerdo a sus recursos y espacios de incidencia en los procesos y mecanismos de toma de decisiones.

La otra variación que presentan los mecanismos de vinculación es de carácter competitivo, dado que se fomenta la competencia entre cada uno de los actores que conforman la coalición promotora, lo cual genera un ambiente de tensión permanente y simultáneos procesos de negociación entre los actores para conciliar los diversos intereses y consensar las acciones a seguir a partir de los recursos y espacios de incidencia que poseen.

Sin embargo, la posibilidad de fracaso de las negociaciones entre los actores, al interior de la coalición promotora, es tan alta que, por más mínima que sea la fisura, puede descarrilar cualquier oportunidad de incidencia en los procesos y mecanismos de toma de decisiones; aunado a un contexto de alta conflictividad, como lo es la gestión del desarrollo urbano, teniendo como resultado el fracaso de la coalición promotora.

La coalición promotora del gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva y la coalición promotora del Nuevo Polanco poseen mecanismos de vinculación simbióticos, es decir; mecanismos enmarcados por la cooperación entre los actores que conforman

cada coalición. Respectivamente, poseen sistemas de creencias y sistemas de intereses que son compartidos entre los actores que conforman dichas coaliciones promotoras a partir del establecimiento de amplios consensos internos entre los actores. Así, lo confirman los testimonios de las personas que laboran en las principales empresas que gestionan y construyen cada uno de los grandes proyectos urbanos:

“En Mitikah tenemos un compromiso con la excelencia, la elegancia, la calidad de vida y la sustentabilidad urbana, valores que compartimos con las empresas que participan en cada una de las fases y en cada uno de los procesos de gestión urbana, sea en la parte del diseño arquitectónico, del paisaje urbano, la dotación y gestión de los servicios urbanos, la seguridad estructural oh bien los esquemas de financiamiento de las obras.” (Personal de Sordo Madaleno Arquitectos, entrevista realizada el 31 de julio de 2018).

Cabe señalar, que el personal de Sordo Madaleno Arquitectos es el principal despacho responsable de las negociaciones con las personas vecinas del Pueblo Originario de Xoco.

“Decidimos participar en la gestión del megaproyecto Mitikah, no sólo por su rentabilidad y prestigio, sino porque estamos convencidos que los principios y valores corporativos de varias de las empresas involucradas son los nuestros. Además, es bastante claro cuál es la función de cada uno de los conjuntos de empresas que participa. Por ejemplo, nosotros tenemos mucho contacto con Sordo Madaleno y sin embargo, no interferimos en las gestiones que ellos realizan con los vecinos de Xoco y ellos no interfieren en los procesos legales que nosotros realizamos.” (personal de PwC entrevista realizada el 22 de julio de 2018).

También es importante, recalcar la vinculación y coordinación de Price Waterhouse Coopers (PwC) con la empresa consultora Deloitte, ambos equipos responsables del blindaje legal del gran proyecto urbano ante las inconformidades y recursos legales presentados por los vecinos ante instancias judiciales:

“Sin lugar a dudas, nuestro equipo y su contraparte en PwC son una extraordinaria mancuerna, históricamente somos competencia una de la otra y nunca habíamos participado de manera conjunta en proyectos y mucho menos relacionados con la gestión del desarrollo urbano y su protección ante instancias judiciales. Sin embargo, Mitikah nos representa un esquema ganar-ganar entre las empresas participantes pero también para generar un ganar-ganar entre las empresas inversoras y

los habitantes de la Ciudad de México.” (personal de la empresa consultora Deloitte entrevista realizada el 23 de julio de 2018).

Así, el esquema ganar-ganar enunciado por el personal de la empresa consultora Deloitte queda de manifiesto en las declaraciones del personal de FIBRA UNO:

“Grupo FUNO somos un aliado estratégico de la gestión del desarrollo de los bienes raíces en México y América Latina y en gestión del desarrollo urbano en la Ciudad de México, nuestro esquema se sustenta en una premisa inquebrantable: ganar-ganar para nuestros inversionistas, para nuestros aliados estratégicos y para las empresas con las que decidimos participar en cada uno de nuestros proyectos. Mitikah. Ciudad Viva es nuestra mayor apuesta porque hemos puesto en práctica algunas ideas de cómo hacer sinergias generadoras de prosperidad y riqueza y formulado nuestros modelos tanto de negocios como de gestión de desarrollos de usos mixto de estas dimensiones.” (Personal de FIBRA UNO entrevista realizada el 26 de julio de 2018).

Finalmente, están las declaraciones del personal de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Benito Juárez, quienes se asumen como socios estratégicos, “naturales e indiscutibles”:

“Por supuesto que la Alcaldía de Benito Juárez, particularmente esta unidad, somos aliados estratégicos en la gestión del desarrollo urbano. Incluso yo te diría que somos socios naturales e indiscutibles porque como gobierno nos toca promover la captación de nuevas inversiones privadas que permite mejorar los servicios públicos de los habitantes de la demarcación y detonar la prosperidad urbana. Nosotros si apostamos a generar nodos constructores de riqueza urbana en esquemas ganar-ganar entre los inversionistas, las empresas constructoras y sobre todo un ganar para la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo urbano de Benito Juárez, entrevista realizada el 20 de julio de 2018).

En lo que respecta a la coalición promotora del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, los mecanismos de vinculación simbiótica se confirman a partir de los testimonios de las personas que laboran en las empresas constructoras:

“Abilia Inteligencia Inmobiliaria te diría que es un gran aliado incondicional de las empresas de Grupo Carso, llámese ICA inmobiliaria, la propia CARSO, América Móvil. Desde hace varios años, nuestros valores y principios en la forma de gestionar y construir desarrollo dentro de la Ciudad de México son exitosos gracias a las alianzas estratégicas técnicas o financieras que hemos construido.” (Personal de la empresa Abilia Inteligencia Inmobiliaria entrevista realizada el 19 de septiembre de 2018).

“Si busca una empresa aliada del desarrollo económico y social de México y de manera muy particular de la Ciudad de México, que, pese la incertidumbre de los riesgos económicos y las crisis financieras como la de 2008 siga invirtiendo e innovando en la economía esa es Grupo Carso. Invertir en Ciudad de México es nuestro mayor compromiso con la calidad de vida de los mexicanos, nuestros aliados son otras empresas mexicanas de muy distintos rubros como Tresalia, grupo Jumex por mencionar algunas, porque creemos en la competencia sana que genera prosperidad. También nos consideramos aliados de los gobiernos locales como lo es, y lo siguen siendo la Delegación Miguel Hidalgo.” (Personal de Grupo Carso, 31 de octubre de 2018).

Ambos fragmentos señalan y comprueban la fuerte vinculación existente entre las empresas propiedad de Carlos Slim y de María Asunción Aramburuzabala, quienes llevan décadas haciendo negocios de manera conjunta. Nuevo Polanco, fue el comienzo de una mancuerna inmobiliaria entre Grupo Carso, ICA construcción, ICA Inmobiliaria y Abilia inteligencia inmobiliaria.

También es relevante recuperar un fragmento de la entrevista realizada a una persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Miguel Hidalgo:

“En la Alcaldía de Miguel Hidalgo buscamos ser aliados de todas aquellas empresas que generen fuentes de empleo, prosperidad urbana, riqueza y mejoras que aumenten la calidad de vida de los habitantes de la Alcaldía y de la Ciudad de México en su conjunto. Nuestro papel es proporcionar las facilidades para un desarrollo urbano ordenado y próspero como lo es Nuevo Polanco, tan sólo en acciones de mitigación pagaron a la tesorería de la Ciudad de México al menos 10 mil millones de pesos, mismos que seguimos exigiendo sean reembolsados a la Alcaldía.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo entrevista realizada el 26 de julio de 2018).

Ahora bien, en el extremo contrario se encuentra la coalición promotora del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec (CCC), cuyo mecanismo de vinculación está cimentado en la competencia entre los actores que conforman la coalición. En buena medida, parte del fracaso de la coalición en la gestión de las obras de construcción del CCC se explica, por los inconvenientes que tiene un mecanismo de vinculación basado en la competencia. Prueba de ello son los argumentos señalados por las distintas personas entrevistadas.

“Nuestro interés por participar del corredor cultural se debió, en primera instancia para colocar en varios locales sucursales de nuestras franquicias de comida rápida, para ello negociábamos con PROCDMX. Luego vino el acercamiento con SEDECO, sabían que buscábamos una nueva sede para nuestro corporativo y ahí fue cuando nos vendieron la idea de edificar sobre Av. Chapultepec nuestras nuevas oficinas. Sin embargo, la falta de comunicación y coordinación entre las agencias y secretarías del gobierno de la Ciudad de México nos hicieron tener ciertas reservas del proyecto, las cuales se confirmaron al escuchar las declaraciones contradictorias entre el Jefe de gobierno y el director de PROCDMX.” (Personal de Grupo Alsea responsable del proyecto mixto Portal San Ángel, entrevista realizada el 10 de noviembre de 2018).

Otra de las posiciones más claras, y motivo por el cual fueron los primeros en retirarse del proyecto, fue FIBRA Danhos:

“Personalmente te digo: ¡No existe la cooperación! persisten los intereses y el buen entendimiento para una negociación exitosa con varios millones de por medio. Corredor Cultural Chapultepec era una bomba de tiempo entre otras cosas por: 1) una pésima gestión, 2) personal incompetente con aspiraciones político-electorales y 3) personas con aires de grandeza como planificadores urbanos; es una muy mala combinación a menos que, tu intención original sea hacerle pasar un mal rato a alguien en particular. En FIBRA Danhos, desistimos de participar desde el momento mismo en que apareció la figura de la S.A.P.I. implicaba la inyección de muchísimo capital de riesgo, riesgo que estaba por encima de nuestros niveles de gestión y comprometía nuestro margen de ganancias.” (personal de FIBRA Danhos, entrevista realizada el 26 de septiembre de 2018).

Ciertamente, el gran proyecto urbano tuvo serios problemas desde su origen. Aunque no es posible corroborarlo, una inferencia empírica respecto al fracaso de la coalición promotora del Corredor Cultural Chapultepec, es la salida de un actor tan importante en el sector inmobiliario como lo es FIBRA Danhos, al emitir un voto de desconfianza sobre los mecanismos financieros propuestos por PROCDMX a través de la constitución de la empresa Proyectos de Infraestructura Chapultepec S.A.P.I.¹¹⁴ de C.V., una Sociedad Anónima de Promoción de Inversión Bursátil (S.A.P.I.) de Capital Variable.

¹¹⁴El 30 de diciembre de 2005 se reformó la Ley General de Sociedades Mercantiles para generar un ambiente más favorable para la competitividad y las inversiones, permitiendo la mayor utilización de capital privado y capital de riesgo. Asimismo, las S.A.P.I. a diferencia de las sociedades anónimas tradicionales permite agilizar transacciones financieras de inversiones en la bolsa de valores mediante emisión de bonos de deuda o bien inversiones en mercados de futuro de *commodities*, las cuales o se someten al escrutinio de las estructuras del

Desde la óptica de una persona funcionaria pública de SEDUVI, la cual corrobora y valida la información proporcionada por el personal de Grupo Alsea y de FIRBA Danhos y, evidencia la ríspida competencia entre los actores que conformaban la coalición promotora del gran proyecto urbano:

“Que cooperación puede existir cuando el secretario de SEDUVI [Felipe de Jesús Gutiérrez Leal], desconoce todo sobre el proyecto Corredor Cultural Chapultepec. No existía cooperación entre las instituciones del gobierno de la Ciudad de México. SEDECO y PROCDMX juntas empujando la aprobación de las ZODES, mientras que SEDUVI y SEDEMA en plena batalla campal con la jefatura de gobierno por ignorar sus opiniones respecto al corredor y colocarlas a la exposición y desgaste mediático. Y ni hablar del delegado, hoy senador de la república [Ricardo Monreal] de Cuauhtémoc, simplemente dejó que la pradera se incendiara sin confrontarse con el Dr. Mancera.

Donde si te puedo decir que hubo cooperación, y mucha, fue de lado de los grupos opositores al proyecto, los legisladores locales Magui Fischer y Alfonso Suárez del Real, una panista y un morenista unidos en plena batalla contra los planes de PROCDMX.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI entrevista realizada el 19 de julio de 2018).

Otra inferencia empírica, que se formula a partir de la entrevista realizada a la persona funcionaria pública de SEDUVI y al personal de FIBRA Danhos, es la relevancia de la dimensión político-electoral en la toma de decisiones en materia de políticas públicas urbanas, de acuerdo a las aspiraciones políticas de algunas personas funcionarias públicas que se desempeñan como titulares de las agencias y/o secretaría del gobierno de la Ciudad de México.

Finalmente, queda de manifiesto que, toda coalición que sea exitosa al incidir en el diseño de las políticas públicas tiene, entre sus características, mecanismos de vinculación fundados en alianzas estratégicas y acciones de cooperación permanente entre los actores que conforman la coalición promotora.

En cambio, toda coalición promotora que fracasa, lo hace, entre otras cosas, por la competencia persistente entre los actores que conforman la coalición, competencia que se fomenta por los mecanismos de vinculación cimentados en la competencia

gobierno corporativo de las empresas como lo es la junta de accionistas. Ver: Deloitte (2015) **Boletín de gobierno corporativo**, Verano de 2015. Texto recuperado en PDF el 18 de mayo de 2019.

orientada a la negociación permanente y, al no ser exitosa dicha negociación genera conflictos entre los actores.

5.1.4. Mecanismos operativos

El enfoque de coaliciones promotoras ofrece como dimensión analítica los mecanismos operativos; entendiendo por estos las dimensiones de actuación que utilizan los actores que conforman la coalición promotora para incidir en las políticas públicas, particularmente en las políticas públicas urbanas.

Cinco son las dimensiones de actuación de los actores: 1) legislación, 2) programas y presupuestos, 3) opinión pública, 4) acompañamiento de personas funcionarias públicas y, 5) los *policy brokers*, utilizados para la promoción y defensas de sus intereses para controlar o capturar los procesos y mecanismos de toma de decisiones asociados a la política pública en cuestión. A continuación, se describen las semejanzas y diferencias identificadas entre cada una de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos, objeto de análisis de la presente investigación:

Legislación. En esta dimensión, los actores que conforman la coalición promotora, impulsan modificaciones y/o adecuaciones en los ordenamientos jurídicos, sean leyes reglamentarias o reglamentos que permiten el funcionamiento de los marcos legales.

Únicamente la coalición promotora del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec promovió modificaciones a la legislación urbana, como una acción complementaria del plan maestro del proyecto. Al respecto la persona funcionaria pública de SEDUVI mencionó:

“Hubo modificaciones a la legislación desde el momento mismo de crear PROCDMX. Además, se contempló una iniciativa para modificar la regulación urbana para autorizar una mayor edificación en altura, es decir, más niveles. Para ello se exploró implementar un instrumento de regulación distinto

a los establecidos actualmente en la ley de desarrollo urbano.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI entrevista realizada el 19 de julio de 2018).

En el caso de las coaliciones promotoras de Mitikah. Ciudad Viva y del Nuevo Polanco, no se recurrió a realizar modificaciones o iniciativas de adecuaciones al marco legal, puesto que utilizaron los instrumentos de gestión y regulación del desarrollo urbano que la propia ley reglamentaria vigente posee.

Programas y/o presupuestos. Los distintos actores que conforman las coaliciones promotoras inciden, mediante negociaciones, de carácter eminentemente políticas, la forma en que se distribuye el gasto público, las partidas presupuestales destinadas a la política pública en cuestión.

Asimismo, de manera particular en materia de políticas públicas urbanas, se busca incidir en la actualización o en el retraso en las actualizaciones a los programas de desarrollo urbano parciales y/o delegacionales. Otra forma de intervención, se realiza mediante la aprobación de otros instrumentos de planificación urbana que pueden contravenir a los programas de desarrollo urbano y, sin embargo, están dentro de la legalidad, dado que aparecen en la ley reglamentaria en cuestión.

La coalición promotora del gran proyecto urbano Mitikah. Ciudad Viva, utilizó activamente dicho mecanismo operativo. Para ello se recurrió a los órganos auxiliares del desarrollo urbano de la Ciudad de México, reconocidos y reglamentados por la propia Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Así, lo confirmó personal de la Alcaldía de Benito Juárez:

“No fue necesario realizar modificaciones al programa de desarrollo urbano de la Alcaldía, dado que lo que se utilizan son los propios mecanismos de gestión del desarrollo urbano que la propia ley proporciona llámese polígono de actuación, sistema de transferencia de potencialidades o sistema de actuación por cooperación. En Mitikah. Ciudad Viva, se utilizó el sistema de transferencia de potencialidades, ello porque el propio Bando Dos de redensificación ya clasificaba desde el año 2000 al pueblo de Xoco como polígono de potencial desarrollo.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Benito Juárez entrevista realizada el 20 de julio de 2018).

En lo referente, a la transferencia de recursos monetarios por parte del gobierno de la Ciudad de México a Mitikah. Ciudad Viva, muchas de las transferencias fueron

realizadas en especie y/o indirectamente a través de los órganos auxiliares de desarrollo urbano, así lo expresó la persona funcionaria pública de SEDUVI:

“En Mitikah. Ciudad Viva no habría necesidad de transferir recursos, dadas las dimensiones de las obras, te puedo decir que, el pago a la tesorería de la Ciudad de México por los artículos 301 y 302 del código administrativo superó los 500 millones de pesos. Adicionalmente las empresas constructoras acordaron un primer paquete de acciones de mitigación de mil 900 millones de pesos de la fase cero.

Peor ahí no concluye el asunto, ya que desde los órganos auxiliares como la Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento del Distrito Federal y del Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica recibieron recursos de la Secretaría de Finanzas asignados vía SEDUVI quien distribuyó esos recursos a SOBSE y SEMOVI. También fueron donados en especie estudios de impacto urbano, de movilidad y ambiental a Mitikah Ciudad Viva, ósea los hicieron las empresas que participan en el proyecto como Deloitte, PwC y Sordo Madaleno Arquitectos como terceros pagados por SEDUVI, vamos negocio redondo.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI entrevista realizada el 19 de julio de 2018).

En tanto que, la coalición promotora del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec también recurrió a modificaciones en los presupuestos para realizar las obras de mitigación y mejoras a los equipamientos e infraestructura urbanas de la zona, lo anterior fue comunicado por la persona funcionaria de la Alcaldía de Cuauhtémoc:

“Para la realización del corredor cultural, el gobierno de la Ciudad de México, infiero que por instrucciones del jefe de gobierno, la Secretaría de Finanzas transfirió recursos financieros a las secretarías de movilidad y de obras y servicios especiales para avanzar en los estudios de las obras que debían realizarse en la zona una vez inaugurado el corredor y con crecimiento en altura de la zona. Dichas transferencias se acordaron gracias a la gestión de PROCDMX en la Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento del Distrito Federal.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Cuauhtémoc entrevista realizada el día 15 de agosto de 2018).

Finalmente, en el caso de la coalición promotora del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, se recurrió a la transferencia de recursos para la realización de algunos estudios técnicos de la zona, los cuales fueron donados en especie, es decir

pagados directamente por las agencias e instituciones gubernamentales de la Ciudad de México. Incluso, se asignaron recursos extraordinarios a la Alcaldía:

“Nuevo Polanco debe ser señalado como un caso paradigmático de corrupción en la planeación y gestión del desarrollo urbano. Las empresas de grupo Carso recibieron donaciones en especie, estudios pagados por la secretaría de finanzas, SEDUVI y SEMOVI para la construcción del Nuevo Polanco. Y claro, cómo no lo iban a costear luego de recibir 10 mil millones de pesos de pago por acciones de mitigación que nunca realizaron. A ello súmale que el delegado Víctor Romo [quien es ahora el acalde para el periodo 2019-2021] recibió mil millones de pesos como presupuesto para Miguel Hidalgo, el presupuesto más grande en 18 años, su gestión [2013-2015] adicionalmente recibió recursos extraordinarios por mil millones de pesos para acciones de mitigación, es decir; el señor ejerció 2 mil millones de pesos, el 50% de ese dinero estaba etiquetado para obras de mitigación en las colonias Irrigación, Granadas y Ampliación Granadas.” (Mtra. Margarita Martínez Fisher, legisladora local del PAN entrevista realizada el 09 de octubre de 2018).

A las declaraciones de la Mtra. Margarita Martínez Fischer, se alinean los contradictorios argumentos de la persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Miguel Hidalgo:

“Nuevo Polanco, terminó de gestionarse, y ojo no por la oposición vecinal como algunos medios de comunicación señalan [se refiere a la revista nexos y al portal de la revista Proceso], con la creación del SAC Granadas, promovido por la administración pasada [la de Víctor Romo 2013-2015] se buscó un desarrollo urbano ordenado y sostenible ambiental y financieramente y evitar, lo que justamente sucedió, la Alcaldía se quedó sin presupuesto para realizar las acciones de mitigación correspondientes y tesorería de la Ciudad de México no da razón de los 10 mil millones de pesos en acciones de mitigación que se adeudan por Nuevo Polanco y otros desarrollos.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo entrevista realizada el 26 de julio de 2018).

Puede advertirse que, en lo referente al uso de recursos financieros públicos, así como los recursos provenientes del pago de derechos y la transferencia de recursos, sean en especie o monetarios, por parte de las agencias e instituciones del gobierno de la Ciudad de México a las empresas constructoras de los grandes proyectos urbanos se realizan en absoluta opacidad y discrecionalidad, lo cual, aunque difícil de corroborar, da cuenta de la existencia de redes de complicidades de transgresión a la legalidad.

Opinión Pública. Los actores que forman parte de la coalición promotora y, dado su cargo como personas periodistas, figuras públicas dentro y fuera de los medios de comunicación o personas investigadoras en centros e instituciones de educación superior, cuyos argumentos a favor o en contra son utilizados para posicionarse en la agenda respecto a la política pública en discusión. Para la presente investigación, ello se traduce en apoyo o rechazo a los grandes proyectos urbanos.

En este caso, es importante señalar que, en ninguna de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos abordadas por la presente investigación, al interior de cada una de las coaliciones promotoras no están constituidas por actores que formen opinión pública sea desde espacios en medios de comunicación, instituciones de educación superior o centros de investigación.

Sin embargo, es posible que los distintos actores que conforman las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la ciudad central participen en empresas de medios de comunicación.

A partir de ello se infiere que, los vínculos empresariales y los intereses económicos favorecieron que tanto el gran proyecto urbano Mitikah Ciudad Viva como Nuevo Polanco tuvieron durante un largo tiempo nula exposición mediática. Por el contrario, dada la conflictividad de intereses en su gestión el Corredor Cultural Chapultepec tuvo tal exposición en los medios de comunicación que, muy pronto fue objeto de seguimiento por parte de los diversos medios de comunicación de alcance nacional y locales, aumentando así el grado de conflictividad que lo llevó a su fracaso (ver tablas 21, 22 y 23).

En los años de 20110 a 2014 los medios de comunicación sólo dedicaron dos notas al gran proyecto urbano Mitikah Ciudad Viva, las cuales versaron sobre las negociaciones que FIBRA UNO realizó para reactivar el proyecto y la segunda, relacionado con el reinicio de las obras de construcción del gran proyecto urbano (ver tabla 21).

Pese la existencia de afectaciones al pueblo de Xoco, durante la cimentación de la fase cero, estas no alcanzaron relevancia para los medios comunicación, la información se difundió a través de distintas plataformas virtuales y redes sociales digitales como Facebook y Twitter.

Tabla 21. Síntesis del Dossier periodístico de Gran Proyecto Urbano Mitikah Ciudad Viva.

| Gran Proyecto Urbano Alcaldía | Años | Total de notas | Principales portales y/o medios de comunicación que dan seguimiento |
|--------------------------------------|--------------|-------------------|--|
| Mitikah Ciudad Viva Benito Juárez | 2006 | 1 | El financiero |
| | 2007 | 2 | El financiero; revista Obras |
| | 2009 | 3 | El financiero; revista Obras y revista Nexos |
| | 2010 | 2 | El financiero y Real State Market & Lifestyle |
| | 2011 | | |
| | 2012 | | |
| | 2013 | | |
| | 2014 | 6 | El financiero; revista Obras y Real State Market & Lifestyle |
| | 2015 | | |
| | 2016 | 5 | El financiero; revista Obras, revista Nexos y Real State Market & Lifestyle |
| | 2017 | 11 | El financiero; Reporte Índigo, revista Obras, Real State Market & Lifestyle, El Universal y La Jornada |
| | 2018 | 10 | El financiero; revista Expansión, Reporte Índigo, Obras, Real State Market & Lifestyle, El Universal, La Jornada y Proceso.com |
| | 2019 | 26 | El financiero; Reporte Índigo, Obras, Real State Market & Lifestyle, El Universal, La Jornada, Proceso.com y revista Expansión |
| | Total | 14 | 66 |

Fuente: Elaboración propia con base al dossier periodístico realizado. Se consultaron los periódicos de mayor tiraje nacional: El Universal, Reforma y La Jornada, portales digitales de noticias de revistas de circulación impresa como Reporte Índigo, Revista Proceso, Revista Nexos, Revista Expansión, El Financiero Bloomberg, revista Obras, *Real State Market & Lifestyle*.

En contraposición a lo sucedido en Mitikah Ciudad Viva, en el gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec, la exposición mediática del proyecto acompañó cada una de las fases de gestión y desarrollo del mismo, que aunado al mayor seguimiento que dieron los medios de comunicación, aumentó el nivel de conflictividad para la realización de las obras, lo cual llevó a la confrontación abierta y permanente entre los vecinos de las colonias impactadas por la propuesta y el gobierno de la Ciudad México, conflicto que culminó con el rechazo en la consulta pública del proyecto, realizada el 05 de diciembre de 2016 y, la cancelación oficial del proyecto el 09 diciembre de 2016.

Las notas posteriores al 2016 son alusivas, en primer lugar a los daños que la zona sufrió después de los sismos de septiembre de 2017, la necesidad de intervención de Av. Chapultepec y las sanciones administrativas que la nueva administración de la Ciudad de México, para el período 2019-2024, enfrentará por el incumplimiento de los recursos financieros destinados al Corredor Chapultepec y las sanciones por incumplimiento de contrato con la empresa Invex Infraestructura y la empresa Proyectos de Infraestructura Chapultepec S.A.P.I de C.V. (ver tabla 22).

Tabla 22.
Síntesis del Dossier periodístico de Gran Proyecto Urbano Corredor Cultural Chapultepec.

| Gran Proyecto Urbano Alcaldía | Años | Total de notas | Principales portales y/o medios de comunicación que dan seguimiento |
|---|----------|-------------------|--|
| Corredor Cultural Chapultepec Cuauhtémoc | 2013 | 1 | La Jornada |
| | 2014 | 4 | El Universal, El financiero, revista Nexos y La Jornada |
| | 2015 | 39 | El financiero; Reforma, Reporte Índigo, revista Obras, Real State Market & Lifestyle, El Universal, La Jornada, Proceso.com, revista Nexos y revista Expansión |
| | 2016 | 40 | El financiero, Reforma, revista Nexos, Reporte Índigo, revista Obras, Real State Market & Lifestyle, El Universal, La Jornada, Proceso.com y revista Expansión |
| | 2017 | 1 | La Jornada |
| | 2018 | 2 | La Jornada y El Universal |
| | 2019 | 2 | La Jornada y El Universal |
| Total | 7 | 89 | 10 medios de comunicación |

Fuente: Elaboración propia con base al dossier periodístico realizado. Se consultaron los periódicos de mayor tiraje nacional: El Universal, Reforma y La Jornada, portales digitales de noticias de revistas de circulación impresa como Reporte Índigo, Revista Proceso, Revista Nexos, Revista Expansión, El Financiero Bloomberg, Obras, *Real State Market & Lifestyle*. En el caso del Corredor Cultural Chapultepec el análisis inicia en el año 2013 cuando se anuncia a creación de las ZODES y de PROCDMX, previo a ese año no existen información al respecto.

Finalmente, el gran proyecto urbano Nuevo Polanco el cual, durante cinco años consecutivos, de 2006 a 2011 sólo tuvo 8 notas en medios de comunicación, mantuvo en la discrecionalidad las negociaciones entre Grupo Carso, la Alcaldía de Miguel Hidalgo y las autoridades de la Ciudad de México. Si bien, de acuerdo a la tabla 23, en el año 2012 hay un seguimiento de 6 notas todas están relacionadas con la ceremonia de inauguración del gran proyecto urbano.

Del año 2013 a 2015 las notas están relacionadas a los efectos negativos que el desarrollo de Plaza Carso y Nuevo Polanco en su conjunto trajo consigo a la zona. En tanto que, las notas del año 2016 están referidas a la batalla legal sostenida entre los vecinos de las colonias Irrigación, Granadas, Ampliación Granadas y Verónica Anzures para suspender la operación del Sistema de Actuación por Cooperación de las Granadas.

Tabla 23. Síntesis del Dossier periodístico de Gran Proyecto Urbano Nuevo Polanco.

| Gran Proyecto Urbano Alcaldía | Años | Total de notas | Principales portales y/o medios de comunicación que dan seguimiento |
|-------------------------------|-----------|----------------|---|
| Nuevo Polanco Miguel Hidalgo | 2006 | 1 | Proceso.com |
| | 2007 | 2 | El financiero y La Jornada |
| | 2008 | 3 | El financiero; revista Expansión y Reporte Índigo |
| | 2009 | 2 | El Universal y revista Nexos |
| | 2010 | | |
| | 2011 | | |
| | 2012 | 6 | El financiero; revista Expansión, Reporte Índigo, revista Obras, Real State Market & Lifestyle y Proceso.com |
| | 2013 | 8 | El financiero; Obras, revista Expansión, Reporte Índigo, revista Nexos y Real State Market & Lifestyle |
| | 2014 | 6 | El financiero; revista Expansión, Reporte Índigo, revista Obras, Real State Market & Lifestyle y Proceso.com |
| | 2015 | 5 | El financiero; revista Expansión, revista Obras, Real State Market & Lifestyle y Proceso.com |
| | 2016 | 9 | El financiero; revista Expansión, Reporte Índigo, Obras, Real State Market & Lifestyle, Proceso.com, El Universal y La Jornada |
| | 2017 | 10 | El Universal, La Jornada, El financiero; revista Expansión, Reporte Índigo, Obras, Real State Market & Lifestyle y Proceso.com. |
| | 2018 | 3 | El Universal, La Jornada y Proceso.com |
| | 2019 | 2 | La Jornada y El País |
| Total | 14 | 55 | 11 medios de comunicación |

Fuente: Elaboración propia con base al dossier periodístico realizado. Se consultaron los periódicos de mayor tiraje nacional: El Universal, Reforma y La Jornada, portales digitales de noticias de revistas de circulación impresa como Reporte Índigo, Revista Proceso, Revista Nexos, Revista Expansión, El Financiero Bloomberg, Obras, El País y *Real State Market & Lifestyle*.

El acompañamiento a personas funcionarias públicas. Principalmente, de aquellas personas funcionarias públicas que toman decisiones, por parte de los actores que conforman la coalición promotora, tiene como finalidad colocar a personas cercanas a la coalición como parte del cuerpo de asesores, personal técnico-administrativo que incide en la toma de decisiones, o incluso, como las personas titulares de áreas, órganos, agencias o instituciones gubernamentales.

La estrategia de acompañamiento a personas funcionarias públicas tomadoras de decisiones, es la forma más elegante y estilizada que el enfoque de coaliciones promotoras tiene para denominar al proceso de lobby y las personas cabilderas encargadas de gestionar y presionar a las distintas personas funcionarias públicas para ver favorecidos sus intereses particulares mediante su incidencia en la hechura de las políticas públicas.

Para la presente investigación, es relevante visibilizar que, detrás del buen entendimiento entre las empresas constructoras, los fondos de inversión y de capital con las agencias e instituciones gubernamentales responsables de la planeación y gestión del desarrollo urbano en la Ciudad de México, existen redes de transgresión a la legalidad, auspiciadas por acciones de corrupción, particularmente prácticas de *revolving door*,¹¹⁵ es decir, el tránsito de personas funcionarias públicas para laborar en empresas privadas, aprovechando su conocimiento del aparato gubernamental, y, el ingreso de personal de empresas privadas para ocupar cargos públicos como personas tomadoras de decisiones. Al respecto, las opiniones de la persona funcionaria de SEDUVI proporciona claridad sobre el tema:

“Particularmente sabemos que existe el lobby, incluso existen despachos especializados en el cabildeo legislativo, es decir, operan en órganos legislativos sean locales o nacionales. Sin embargo, en materia de desarrollo urbano, particularmente durante los últimos 12 años [de 2006 a 2018], al menos en algunas áreas de SEDUVI y muy puntualmente en algunos órganos auxiliares llegaron personas muy cercanas a las empresas constructoras, ligadas a grupos inmobiliarios o al capital

¹¹⁵Transparencia Internacional (2009), define el *Revolving door*, como el traspaso entre el sector público y el privado. Personas funcionarias que ocupan cargos públicos para favorecer a las empresas donde anteriormente trabajaron. Oh bien personas funcionarias que se emplean en el sector privado aprovechando su conocimiento del aparato gubernamental.

financiero. A ello hay que agregar que, muchas veces sus perfiles profesionales no corresponden con los cargos que llegan a ocupar

Por ejemplo, el secretario técnico del Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano, es publicista viene de trabajar en Deloitte, lo conocí en 2012, luego venía con Simón Levy durante el 2013-2014 como representante de la empresa Quiero Casa. Y lo vengo a encontrar en plena trifulca durante los meses más rípidos de la relación de trabajo entre PROCDMX y SEDUVI como apoderado legal de la [hace comillas con los dedos] “empresa” Invex Infraestructura en 2015 y 2016, cuando él posee una cédula profesional como diseñador gráfico y mercadólogo. Desde 2017 fue designado, por no sé quién, como secretario técnico del Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo.

Toda esta vuelta para decirte que, los amigos se ayudan entre sí para seguir con el gran negocio inmobiliario, Neumann dejó muy bien blindados a sus amigos, tan es así que ninguna de las empresas desarrolladoras responsables de los edificios siniestrados por los sismos del año pasado [se refiere a los sismos de septiembre de 2017] enfrenta un proceso judicial.” (Persona funcionaria pública de SEDUVI entrevista realizada el 19 de julio de 2018).

Los comentarios de la persona funcionaria pública de SEDUVI respecto a lo ocurrido con el Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano, son una clara exposición de la realización de prácticas de *revolving door* en uno de los órganos auxiliares del desarrollo urbano más sensibles a la incidencia de los grupos inmobiliarios, las empresas constructoras y el capital financiero. Sin embargo, no es el único caso, así lo comentó personal de la Dirección de Desarrollo Urbano de Benito Juárez:

“Muchas veces, al menos aquí en Benito Juárez, cada delegado tiene su equipo de trabajo, los cuales se van con ellos al nuevo cargo público que desempeñen y también sucede que no todos alcanzan lugar. Muchas de esas personas terminan por colocarse en puestos dentro de empresas constructoras, inmobiliarias, de infraestructura. Ello es muy positivo, porque facilita el buen entendimiento entre las empresas y la Alcaldía, dado que tienen personal que conoce y entiende lo compleja que es la administración pública, con lo cual se facilitan mucho los trámites administrativos.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Benito Juárez entrevista realizada el 20 de julio de 2018).

Llama la atención, la normalidad con la que trata la persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo de la Alcaldía de Benito Juárez la salida y colocación del personal de la demarcación en dichas empresas. Además, si se piensa desde una lógica administrativa, para la Alcaldía es una pérdida de capital humano dado el tiempo de capacitación invertido y el conocimiento acumulado que lleva consigo la persona funcionaria pública.

Finalmente, para cerrar el presente apartado, otro ejemplo de prácticas de *revolving door*, en su mayor expresión es el director de desarrollo de negocios de FIBRA Danhos, Jorge Gamboa de Buen:

“Fui coordinador general de reordenación urbana para la protección ecológica en el Departamento del Distrito Federal en la gestión de Manuel Camacho Solís, que también era un economista serio y entendía la ciudad, veía al Distrito Federal como una de las grandes ciudades del mundo, con un soporte económico sólido.

Hicimos mucho por la ciudad, reorientamos la energía del mercado inmobiliario posterior a los sismos de 1985. Sin embargo, también comprendí que la lentitud burocrática y administrativa de los funcionarios de la ciudad, a la larga, causaría más daños que beneficios. Tuve la oportunidad de participar en el diseño de polígonos de actuación prioritaria con alto valor para la ciudad, por ello cuando tuve la oportunidad en Grupo Danhos señalé la ruta, porque tuve la visión y los conocimientos. Yo he aportado más desde la iniciativa privada que desde el gobierno.

No tiene nada de malo que uno cambie del lado del tablero, al final siempre esta uno en la misma partida, mejorar el desarrollo urbano de la ciudad, generar prosperidad urbana que logre costear las adecuaciones necesarias para generar mayor calidad de vida. Tampoco te negare que hay actores inmobiliarios voraces pero el problema no son las empresas sino la falta de regulación y capacidad sancionadora del aparato gubernamental” (Jorge Gamboa de Buen director de desarrollo de negocios de FIBRA Danhos, entrevista realizada el 27 de septiembre de 2018).

***Policy brokers* o intermediarios del proceso de toma de decisiones**, casi siempre son personas funcionarias públicas que, dadas sus responsabilidades públicas pueden inclinar la decisión a favor de los intereses de la coalición promotora, con la cual tienen algún tipo de vínculo.

En el caso de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos, analizadas en la presente investigación, los *policy brokers* de las coaliciones son agencias e

instituciones gubernamentales de la Ciudad de México y en ocasiones, las direcciones de desarrollo urbano de las Alcaldías.

De igual forma, el papel desempeñado por las agencias e instituciones gubernamentales de la Ciudad de México como principales *policy brokers* de las políticas públicas urbanas, en conjunto con la omisión, muchas veces intencionada, de las direcciones de desarrollo urbano de las Alcaldías de Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, evidenciaron la fragmentación del proceso de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano fuera de SEDUVI. Así:

1. Torre Manacar y el doble deprimido de Río Mixcoac lo atendía la SOBSE en la Alcaldía de Benito Juárez;
2. La ZODE de Ciudad Futura cuya gestión fue responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) ante la oposición del Frente Vecinal de las Colonias, Barrios y Pueblos de los Pedregales de Coyoacán;
3. SEMOVI dirimía en el conflicto vecinal y ciudadano producto de la ausencia de obras de mitigación vial por parte de Plaza Oasis en la Alcaldía de Coyoacán;
4. La Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA) realizaba los preparativos de Ciudad Jardín en la zona de Vallejo, Alcaldía de Azcapotzalco; la Rueda de la Fortuna a un costado el Auditorio Nacional y el proyecto de Concesión de la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec.
5. Ciudad de la Salud, proyecto de expansión de Médica Sur, inició obras bajo el impulso y protección de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México en la Alcaldía de Tlalpan;
6. Bajo la misma lógica la SEDUVI, la Procuraduría General de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México concluían las obras de Ciudad Judicial y el estudio técnico para licitar la Ciudad Administrativa en la colonia Doctores en la Alcaldía de Cuauhtémoc;
7. La Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México comenzaba la pugna por el proyecto de reciclamiento del predio del actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) y;

8. Finalmente, PROCDMX preparaba el estudio de factibilidad financiera, el anteproyecto de reforma al programa delegacional de desarrollo urbano; la aplicación de los instrumentos de planeación urbana para la intervención del polígono definido y la licitación y concesión a 40 años del Corredor Cultural Chapultepec, el cual generaría mil millones de pesos de ganancias anuales, de los cuales \$750 millones serían del sector privado y; 250 millones para las arcas de la Ciudad de México, la cual pagaría dicha suma al grupo operador del gran proyecto urbano por concepto de mantenimiento y gastos de administración.

Por tal motivo, los actores de las coaliciones promotoras que desempeñan el papel de intermediarios en los procesos y mecanismos de toma de decisiones son las propias agencias e instituciones gubernamentales, razón por la cual su análisis se detalla en el siguiente apartado.

5.1.5. El papel de las instituciones y agencias gubernamentales

Para el diseño e implementación de las políticas públicas, las agencias e instituciones gubernamentales desempeñan un papel fundamental, el cual cobra mayor relevancia en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano.

Es así como, para la presente investigación, desde la óptica del enfoque de coaliciones promotoras, en la gestión de los grandes proyectos urbanos las distintas agencias e instituciones gubernamentales del gobierno de la Ciudad de México y unidades administrativas específicas de las Alcaldías cumplen el rol de *policy brokers*, es decir; son los grandes intermediarios en los procesos y mecanismos de toma de decisiones en materia de políticas públicas urbanas que configuran la ciudad central de la Ciudad de México.

Para corroborar dicha premisa es conveniente recuperar las opiniones expresadas por las personas entrevistadas durante el trabajo de campo.

“Sin duda alguna, SEDUVI sigue siendo una secretaría muy importante en la estructura del gobierno central [se refiere al gobierno de la Ciudad de México]. Pero si bien las atribuciones que le confiere la ley son las mismas, las funciones, ósea, la forma como se hacen las cosas para cumplir con esas atribuciones cambió. Anteriormente, teníamos la rectoría en materia de planeación y gestión del desarrollo, hoy somos una enorme agencia de gestión de conflictos sociales asociados a decisiones urbanas. Nos dedicamos a ser facilitadores, a facilitar los mecanismos, los tramites, allegar de recursos a los proyectos en construcción y en aras de dar cumplimiento con esa nueva forma de hacer las cosas nos hemos vuelto cómplices de algunas malas práctica inmobiliarias y constructivas” (Persona funcionaria pública de SEDUVI entrevista realizada el 19 de julio de 2018).

Con ello es evidente que, dado que los cambios normativos y reglamentarios sobre las atribuciones de SEDUVI es un proceso más complejo e implica mayores costos políticos, operativamente lo que ha cambiado es la forma de hacer las cosas. De ello se desprende que se conformaran nuevas agencias gubernamentales que operaron en paralelo a SEDUVI:

“Para quienes dicen que no hay ilegalidad en la forma en que Mancera administró la ciudad en los últimos seis años [2013-2018] basta mencionar PROCDMX y la Agencia de Gestión Urbana, dos agencias gubernamentales que, en la práctica ejercieron atribuciones que son exclusivamente de SEDUVI.

Pero claro, la ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal le otorga otras facultades a la persona titular de la jefatura de gobierno, la cual se encargó de brindar todas las facilidades al mercado inmobiliario. Ello ha llegado al punto tal que uno no sabe si el Dr. Mancera es jefe de gobierno o es un gestor senior de los grupos inmobiliarios.” (Alfonso Suárez del Real¹¹⁶, persona legisladora local por morena, entrevista realizada el 21 de octubre de 2018)

Cabe señalar que Alfonso Suárez del Real, fue junto a la diputada Margarita Martínez Fischer las personas legisladoras que se sumaron a las organizaciones sociales, vecinales y ciudadanas en contra del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec, mismos que llevaron ante tribunales entre otros casos:

¹¹⁶Actualmente se desempeña como secretario de cultura del gobierno de la Ciudad de México para el periodo 2019-2024.

1. Interpusieron una solicitud ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para realizar una consulta ciudadana de las obras a realizar en Av. Chapultepec con motivo del Corredor Cultural Chapultepec.
2. Promovieron un litigio por la ampliación del centro comercial Parque Delta al predio conocido como la Octava, propiedad de la Alcaldía de Benito Juárez, cedido para ampliar el estacionamiento del centro comercial, a cambio de edificar en el mismo espacio oficinas de una de las coordinaciones territoriales de la demarcación.
3. Pugnaron por la cancelación para construir una rueda de la fortuna a un costado del Auditorio Nacional sobre Av. Paseo de la Reforma. Lograron su cancelación.
4. Solicitaron la intervención de la Consejería Jurídica y Servicios Legales de la Ciudad de México, por 23 casos de desalojos de predios ubicados en el Centro Histórico de la ciudad.
5. Suspensión de la licitación convocada por la secretaría del medio ambiente (SEDEMA) de la Ciudad de México para concesionar la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec. Lograron la suspensión del proyecto.
6. Interpusieron un recurso de inconstitucionalidad para frenar y cancelar las obras de la línea 7 del Metrobús que circula por Av. Paseo de la Reforma.
7. Impugnaron los procedimientos administrativos mediante los cuales se concesionaría el Centro de Transferencia Multimodal (CETRAM) Chapultepec por daños al patrimonio arquitectónico y áreas verdes contiguas a la Primera Sección del Bosque de Chapultepec. Lograron la suspensión de las obras y revisión por parte de la contraloría de la Ciudad de México.
8. Interpusieron un recurso de revisión y suspensión de obras del Conjunto Residencial Chapultepec, ubicado en la lateral del Anillo Periférico. La obra está detenida.

También, en las direcciones de desarrollo urbano de las Alcaldías de la ciudad central, desempeñaron un papel de intermediarios, el cual ha sido de los más visibles:

“Nuestra función es mediar entre los intereses e inquietudes de los grupos inmobiliarios y desarrolladores y las quejas de las organizaciones vecinales y ciudadanas. También nos corresponde ser intermediarios entre el gobierno de la Ciudad de México y los grupos inmobiliarios. Si trabajamos de esta forma, los proyectos llegan a buen puerto, en apego a la normatividad, generando prosperidad y riqueza urbana, con la cual podemos realizar mejoras en los servicios públicos.” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Benito Juárez entrevista realizada el 20 de julio de 2018).

Llama mucho la atención la visión de la persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Benito Juárez, para quien es natural atender los intereses e inquietudes de los grupos inmobiliarios. Sin embargo, cuando se trata de atender las inquietudes que las personas vecinas tienen, dada la forma en que se realizan las obras, estas se perciben y se reciben sólo como quejas.

“Yo no soy ningún diablo guardián, tampoco soy un gestor pagado por los grupos inmobiliarios y no odio a los vecinos [risas], mi trabajo es conciliar y armonizar las distintas visiones que cada persona que vive, trabaja, estudia o se recrea en Miguel Hidalgo tiene. Tampoco soy referí, porque aquí no hay conflictos, sino algunas diferencias o malos entendidos por interlocutores poco válidos, por ello uno como Alcaldía se vuelve intermediario, para dirimir las diferencias desde el diálogo constructivo. Nuestra política siempre es de puertas abiertas, lo puedes ver en los letreros [señala letrero que dice: favor de mantener la puerta abierta, vecinos trabajando].” (Persona funcionaria pública de la Dirección de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo entrevista realizada el 26 de julio de 2018).

Finalmente, las personas funcionarias públicas de la Dirección de Desarrollo Urbano de Cuauhtémoc mencionaron:

“De todas las Alcaldías ninguna vive una vida urbana tan activa, dinámica y violenta como la Cuauhtémoc, aquí cada plaza, parque, metro cuadrado de banqueta y calle está en disputa por algún actor formal o informal, legal o ilegal. Infinidad de intereses convergen en varias de sus colonias sea el Centro Histórico, la Roma, la Juárez, Condesa, Santa María la Ribera, Tlatelolco o Tepito, de ahí que mucha de nuestra labor sea de contención y búsqueda de resolución a los conflictos sociales y vecinales de la convivencia diaria.

Pero también tenemos que hacer frente a las malas decisiones que la Ciudad de México ejerce y cuyo impacto inmediato será en el territorio de nuestra demarcación. Por ejemplo, autorizar la construcción de Torre BBVA Bancomer, nos llevó a realizar mesas de mediación entre los vecinos afectados por la construcción y BBVA Bancomer, la Ciudad de México se desentendió y por ello terminamos siendo intermediarios para la resolución de los conflictos urbanos, los cuales son producto de la actividad inmobiliaria.

También en otros casos, hemos decidido por la inacción como primera respuesta, como ocurrió con el Corredor Cultural Chapultepec.” (Personas funcionarias públicas de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Cuauhtémoc entrevista realizada el día 15, 16 y 17 de agosto de 2018).

Durante la entrevista, la persona funcionaria pública solicitó realizar la entrevista en tres bloques durante los días 15, 16 y 17 de agosto de 2018, donde participaron más personas de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Cuauhtémoc con la finalidad de brindar una visión panorámica de la realidad territorial y social de la Alcaldía. Sus opiniones fueron muy parecidas.

A partir del análisis organizacional, se infiere que las personas funcionarias públicas no tenían una buena relación laboral con la persona titular de la dirección, tanto por expresiones faciales como del lenguaje corporal denotaron un alto grado de conflicto en el ambiente laboral. Pese a ello, en ocasiones las personas entrevistadas fueron muy reservadas y reflexivas al momento de articular sus oraciones ante las preguntas realizadas

Finalmente, es relevante recalcar que, persiste un alto grado de conflictividad e inconformidad vecinal y ciudadana, producto de la administración y gestión gerencial del desarrollo urbano, mediante políticas públicas urbanas y del desarrollo urbano implementadas bajo criterios financieros, situación que se agudizó en la Ciudad de México durante los últimos seis años.

5.2. La participación ciudadana en los grandes proyectos urbanos: entre la oposición y la colaboración

Uno de los aspectos más relevantes y, una de las causas primordiales, en el grado de conflictividad que acompaña el desarrollo y construcción de los grandes proyectos urbanos que promueven las coaliciones promotoras, es la anulación de toda posibilidad de participación de las personas vecinas de las colonias y de las Alcaldías impactadas por el desarrollo de dichas obras.

Pese al avance en el diseño de leyes de participación ciudadana, la implementación de espacios donde se operacionalizan los procesos participativos, lo cierto es que, dichas acciones institucionalizan y, en consecuencia, muchas veces limitan los temas en los cuales la ciudadanía puede coparticipar.

La transición democrática, la alternancia partidista y la pluralidad política que se expresa en los gobiernos de las Alcaldías, en el gobierno de la Ciudad de México y en el congreso local actual no ha significado un cambio en la lógica administrativa a partir de la cual se diseñan las acciones de gobierno y el papel central, pero no exclusivo, que tienen las agencias e instituciones gubernamentales en la hechura de políticas públicas.

Sí bien, en algunos ámbitos gobernar a través de políticas públicas tiene un avance sustantivo, lo cierto es que, en materia de políticas públicas urbanas persisten procesos regresivos, en donde la norma es la ausencia de la ciudadanía y de las personas vecinas en las mesas de trabajo o para la actualización o diseño de nuevos instrumentos de regulación urbana. Por lo cual pareciera que existen dos frentes contrapuestos en el diseño de las políticas públicas urbanas:

- ☞ Personas funcionarias públicas que justifican la exclusión vecinal de las decisiones urbanas, dada la alta complejidad técnica, financiera y administrativa la cual no conocen las personas vecinas.
- ☞ Personas vecinas, organizaciones sociales, vecinales y de la sociedad civil que denuncia la complicidad de las personas funcionarias públicas con las

empresas constructoras y empresas inmobiliarias para hacer de la ciudad un negocio a cualquier precio.

Al final, existe una dinámica mucho más compleja, la cual no se reduce a la identificación de dos bandos: los buenos y los malos, sino que, existen intereses de por medio de todas las personas involucradas en el conflicto urbano que se detona a partir de la gestión de los grandes proyectos urbanos.

La segunda parte del presente capítulo se centra en visibilizar los procesos de organización ciudadana y vecinal alrededor de los grandes proyectos urbanos. También, busca identificar semejanzas y diferencias de los grupos de personas vecinas para comprender los resultados obtenidos de su oposición a los grandes proyectos urbanos a partir del análisis de las estrategias de resistencia, oposición y confrontación e identificar los espacios de organización ciudadana que favorecen el accionar social.

De igual forma, es relevante señalar que, si bien la presente investigación centra su atención en analizar las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos, conformados por actores económicos y gubernamentales, también reconoce la importancia de visibilizar la organización y movilización vecinal.

Por último, corroborar la validez de la inferencia empírica, respecto a la constitución de coaliciones promotoras, conformadas por organizaciones vecinales en oposición a los grandes proyectos urbanos. Para ello se recurre a la información obtenida de la aplicación de entrevistas a personas vecinas de los grandes proyectos urbanos, líderes de organizaciones sociales, vecinales y ciudadanas.

5.2.1. Los vecinos de los grandes proyectos urbanos

Otro de los actores colectivos de la ciudad central, que se organiza, o mejor dicho que recupera capacidad de articulación son las personas vecinas de los grandes proyectos urbanos. Si bien, los grandes proyectos urbanos comparten algunas características respecto a la composición de las coaliciones promotoras que los gestionan y la forma de operar de éstas; en el caso de las personas vecinas no sucede de la misma forma.

El gran proyecto urbano Mitikah Ciudad Viva se construye junto al pueblo originario de Xoco en la Alcaldía de Benito Juárez, el cual, entre sus particularidades está la composición de su población, todos sus habitantes pertenecen a una de las cinco familias a partir de las cuales se pobló dicha zona:

“En Xoco todos somos familia [risas] a partir del establecimiento de cinco familias es como el pueblo, alejado de la Ciudad de México, se pobló, compartimos tradiciones ancestrales, algunas provienen de los aztecas y unas más recientes del pasado colonial de la zona.” (personas vecinas entrevistadas el 10 de enero de 2019).

Muchas de las decisiones del Pueblo de Xoco se votan aún en asambleas, las cuales se tornan complejas dado que no todos comparten la forma en que se vienen tomando las decisiones:

“Somos un pueblo, pero también viven personas y hacernos entender o ponernos de acuerdo en algunos temas lleva mucho tiempo, el cual es valioso. Por ejemplo, dada nuestra tardanza Mitikah creció de manera tan acelerada. Sin embargo, muchos seguimos siendo partidarios de reunirnos y discutir entre todos los problemas que son comunes.” (personas vecinas entrevistadas el 10 de enero de 2019).

Entre las estrategias de las personas vecinas de Mitikah, ha sido, justamente, apelar a su condición de pueblo originario, con la finalidad de abrir canales de comunicación con la Alcaldía de Benito Juárez y con el gobierno de la Ciudad de México.

“Mucha de nuestra lucha se organiza a partir de reconocernos como pueblo originario, pero también de hacer valer ese reconocimiento por parte de las autoridades de la ciudad y de la delegación. No querían hacernos caso pero el Concejo del Pueblo alzó la voz para denunciar los atropellos y malestares que la construcción nos vienen generando en estos 10 años.” (personas vecinas entrevistadas el 10 de enero de 2019).

En el caso del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, el cual se edifica en la Alcaldía de Miguel Hidalgo, la primera diferencia, respecto a los vecinos que tienen los otros grandes proyectos urbanos, es la división entre las organizaciones sociales, vecinales y ciudadanas de la zona.

Por un lado, los habitantes de las colonias Irrigación, Granadas y Ampliación Granadas, en las cuales se localizan los predios sobre los que se construyó Antara, Plaza Carso y Nuevo Polanco, quienes comenzaron la organización vecinal opositora al gran proyecto urbano.

“Originalmente comenzamos unos cuantos a reunirnos y comentar lo que se nos venía encima: Slim [risas], muchas somos viudas, los hijos crecieron se casaron y no viven más aquí, de cuando en cuando vienen con los nietos pero sólo los fines de semana.” (Personas vecinas entrevistadas el 04 de agosto de 2018).

En contraposición, están las personas vecinas organizadas a partir de los comités ciudadanos de las secciones II y III de la colonia Polanco, quienes decidieron apoyar la edificación del gran proyecto urbano, como una forma de generar mayor seguridad y prosperidad en la ciudad.

“Claro que decidimos apoyar la modernidad y el progreso que genera la construcción de nuevos edificios de oficinas y departamentos. Polanco está inundado de comercios, plazas comerciales, corporativos. Sin embargo cuál es el problema? El tráfico joven, porque la gente vive lejos porque no puede pagar una renta en esta zona. En cambio, si hacen nuevos departamentos en colonias alejadas a las nuestras que son de menor costo, pueden disfrutar de toda esta zona de la ciudad y el tráfico disminuye” (Personas vecinas entrevistadas el 04 de agosto de 2018).

En principio, las colonias donde se edificó Nuevo Polanco formaban parte de la Hacienda de Los Morales, la cual a partir de la década de 1930 fue expropiada e inició la lotificación para su urbanización. Desde la década de 1950 comenzaron a instalarse varias fábricas, a partir de las cuales se conformaron colonias

compuestas por familias de obreros. Con los cambios en la dinámica económica de la ciudad, mucha de la industria salió de la ciudad central y de la ciudad en su conjunto, con lo cual vino el abandono y deterioro de la zona.

“Nosotras, por ejemplo, llegamos a Irrigación en 1956 porque mi esposo trabajaba en una de las fábricas que se acababa de instalar, así vivíamos más cerca de su trabajo y disfrutábamos de las prestaciones que la empresa otorgaba, ferias de la salud, actividades recreativas. Mi esposo se jubiló, falleció 5 años después el mismo año en que la planta cerro octubre de 1983 (Personas vecinas entrevistadas el 04 de agosto de 2018).

Finalmente, en el caso del Corredor Cultural Chapultepec, las personas vecinas, las organizaciones vecinales y ciudadanas llevan varios años en la gestión de la agenda del desarrollo urbano.

“Vivimos en colonias que son asediadas por los grupos inmobiliarios y las empresas constructoras, ello se debe a los equipamientos, la infraestructura y la ubicación céntrica y ser una zona bien conectada con la ciudad. Tenemos varios frentes abiertos, contra la Alcaldía por el pésimo estado de las banquetas, las luminarias, los encharcamientos en temporada de lluvias.” (personas vecinas entrevistadas el 29 de octubre de 2018).

Particularmente, los comités vecinales de las colonias Roma Norte, Roma Sur, Condesa e Hipódromo han denunciado obras irregulares, violaciones al uso del suelo, afectaciones a las áreas verdes producto de las maniobras de construcción y una ardua batalla por la transparencia de los recursos recaudados mediante parquímetros.

“Contra el gobierno de la Ciudad de México exigiendo la aplicación del dinero recaudado a través de los parquímetros y que serían utilizados en el mejoramiento de la infraestructura y equipamientos de la zona. A ello suma los daños sufridos por los sismos de septiembre del año pasado [se refiere a los sismos de septiembre de 2017]. Imagina que, pese a lo fuerte que se movió y ser una zona muy sensible a los sismos el precio de las rentas y del suelo no perdió plusvalía, con todo y ello creció

5.2.2. Capital social, cultural y simbólico de los grupos vecinales

Una diferencia, presente en cada uno de los grandes proyectos urbanos, es el tipo de personas vecinas que se oponen al desarrollo de las obras. Cada uno de los movimientos vecinales, las organizaciones de la sociedad civil u organizaciones sociales responden a una serie de códigos y comportamientos muy específicos.

Para la presente investigación, capital social “es el agregado de los actuales o potenciales recursos que están relacionados con la posesión de una red perdurable de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo -en otras palabras, con la pertenencia a un grupo- que le brinda a cada uno de los miembros el respaldo del capital socialmente adquirido, una credencial que les permite acreditarse, en los diversos sentidos de la palabra.” (Bourdieu:1986,249)

En consecuencia, es importante reconocer los rasgos particulares de cada uno de los grupos vecinales que confronta a los grandes proyectos urbanos.

Los vecinos del pueblo originario de Xoco, los cuales se contraponen a Mitikah Ciudad Viva son, en principio, el grupo más cohesionado, dadas las costumbres y tradiciones y la propia estructura social, donde todas y cada una de las personas que habita en el pueblo son familiares.

Dentro de su estructura narrativa, se encuentra una apelación al discurso de ser pueblo originario de la Ciudad de México, es decir, una población existente previamente a los procesos de colonización y occidentalización de la vida en el Valle de México. Asimismo, como parte la transición y consolidación democrática y la conformación de nuevos espacios para la promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en su artículo 5°, reconoce como un órgano de representación ciudadana, entre otros, a los consejos de los pueblos.

De igual forma, la presente ley define al Consejo del Pueblo como “comité conformado en los pueblos originarios que mantienen la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales que

se encuentran enlistados en el artículo transitorio décimo tercero” (LPCDF, Artículo 6, fracción VI)¹¹⁷. Parte de ese reconocimiento es una acción reivindicativa, para reconocer el derecho inalienable que tienen los pueblos originarios para ser escuchados, consultados e incluidos en los procesos de toma de decisiones.

“Anteriormente no nos hacían caso, bueno ahora tampoco nos hacen caso [risas], pero lo que sí ha cambiado, es que ahora tenemos una figura reconocida por la ley de participación ciudadana de la ciudad, a partir de la cual podemos exigir, con fundamentos legales que nos escuchen y tomen en cuenta nuestras necesidades.” (Personas vecina de Xoco, entrevista realizada el 10 de enero de 2019).

El Pueblo Originario de Xoco, producto del acelerado proceso de urbanización que vivió la Ciudad de México a partir de la década de 1930, en sólo 30 años el pueblo de Xoco fue absorbido por la mancha urbana, con lo cual se invisibilizó su existencia.

“Como muchos otros pueblos originarios de la Ciudad de México, la explosión demográfica y urbana nos comió a todos. Nuestras vidas se fueron transformando de manera radical, de anteriormente tener zonas de pastoreo, ríos, arroyos y uno que otro canal navegable, incluso por ahí se transportaban las hortalizas. Todo fue sustituido por concreto y asfalto, aún así en nuestras calles y andadores todavía se respira una tranquilidad medio provinciana [risas] mientras que saliendo al Eje, Av. Universidad o Río Churubusco uno se encuentra con la gran ciudad.” (Personas vecina de Xoco, entrevista realizada el 10 de enero de 2019).

En consecuencia, el capital social y cultural de las personas vecinas de Xoco se estructura a partir de su reivindicación y reconocimiento como pueblo originario de la Ciudad de México, a partir del cual se estructura un capital simbólico de inmovilización y conservacionismo a ultranza.

“Somos pueblo originario, en muchas de nuestras asambleas y juntas los representantes del Concejo del Pueblo lo hemos puesto de manifiesto: Nuestro pueblo así está bien, no necesita ningún cambio salvo lo habitual, pavimentar las calles, cambiar tuberías rotas o drenaje que se taponea. Vivimos bien de esta forma. A las autoridades de la Ciudad de México les desagradan nuestras vecindades

¹¹⁷Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 07 de junio de 2017.

pero nos les desagrada las vecinas que están haciendo para los ricos” [Señala con su mano las torres del conjunto Mitikah] (Personas vecina de Xoco, entrevista realizada el 10 de enero de 2019).

Sin embargo, durante el trabajo de campo se constató la existencia de divisiones en la organización de las personas vecinas de Xoco respecto a las estrategias de movilización y los recursos necesarios para enfrentar a los grupos inmobiliarios.

“Indudablemente que hay formas y prácticas ancestrales que se requiere modernizar, nadie nos oponemos a conservar nuestras costumbres y tradiciones. Sin embargo, quien les dijo que antes vivíamos en el desorden, con problemas de inseguridad de inundaciones porque el drenaje no funciona más y varias de las personas de la colonia se opusieron con anterioridad a las obras de mejoramiento de la red de drenaje y alcantarillado. Vas encontrar que existen dos grupos de vecinos en Xoco. Quienes nos movilizamos desde 2009, cuando inició el proyecto y comenzaron las afectaciones a la Iglesia del Pueblo, la cual data del siglo XVII, y otros que no se dónde chingados estuvieron estos 10 años.” (Diana Chávez¹¹⁸, entrevista realizada el 02 de abril de 2019).

Ahora bien, se infiere, a partir de los datos empíricos que, la nula incidencia de las personas vecinas de Xoco para detener las obras de Mitikah Ciudad Viva, se debe en buena medida a la fractura existente en la estructura organizacional vecinal de los habitantes de Xoco.

En el caso del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec, la organización de las personas vecinas de las colonias Condesa, Cuauhtémoc, Hipódromo Condesa, Roma Norte y Roma Sur impactadas por las obras se estructuró a partir de los Comités Vecinales. De acuerdo, con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual en su artículo 5°, reconoce la figura del comité vecinal como un órgano de representación ciudadana.

“Llevamos varios años ya organizados a partir de los Comités Vecinales y de los Consejos Ciudadanos de Participación Ciudadana que promovió la Delegación Cuauhtémoc. Nos une el ser residentes de estas colonias, somos personas de clase media, profesionistas, jubiladas, muchos

¹¹⁸Diana Chávez, es actualmente comerciante, mujer joven egresada de la carrera de economía de la Facultad de Economía de la UNAM, ha participado en proyectos de investigación, los más reciente en el marco del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la UNAM. Asimismo, es la principal representante por parte de las personas vecinas del Pueblo Originario de Xoco en las negociaciones con los desarrolladores de Mitikah y autoridades de la Alcaldía de Benito Juárez.

llegamos aquí en la década de 1950-1960, los demás llegaron con el boom inmobiliario que inició en el año 2000.” (Personas vecinas¹¹⁹ entrevistadas el 03 de noviembre de 2019).

En el caso de las personas vecinas de la colonia Juárez, su movilización y organización partió de sus organizaciones sociales y vecinales el colectivo Los Juaricuas y 06600 Plataforma Vecinal y Observatorio de la Colonia Juárez, quienes particularmente estructuran su lucha a partir de los procesos de gentrificación que vive la colonia, a consecuencia de la implementación del Bando Dos de redensificación.

“Nos constituimos en un movimiento vecinal, a partir de la notificación de que el edificio que habitamos sería vendido por el dueño. Una noche que llegué mi vecina, quien llegó a ese departamento con sus padres con tan solo 8 meses de nacida, a sus 79 años me dijo con voz calidad y sonriente: Joven le invito a una reunión en mi departamento mañana a las 8:00 pm, por motivo de la circular que nos llegó de desalojo: porque vamos a resistir y sonrío todavía más.” (persona integrante del colectivo Juaricuas entrevista realizada el 30 de octubre de 2018).

Con ello, una de las primeras características de las personas vecinas de Av. Chapultepec es de índole sociodemográfica, son personas que superan los 30 años, las cuales se dividen en dos grandes bloques: De un lado, las personas originarias de estas colonias quienes tiene entre 50 y 70 años de residencia y cuya composición son personas jubiladas.

“No nos oponemos a que la ciudad se desarrolle y crezca, pero todo lo quiere hacer aquí los antros, los bares, más edificios de departamentos y luego mal contruidos ya vio todo lo que se vino abajo con los sismos de 2017. Tampoco respetan el valor histórico y arquitectónico de nuestras colonias, colonias planificadas, trazadas con diseño para que la personas puedan vivir y no con los problemas que hoy tenemos de tráfico, problemas para estacionarte en todos lados, falta de agua, variación en el voltaje de la luz y así me puedo decir con el pliego de daños colaterales.” [risas y carcajadas]. (Personas vecinas entrevistadas el 03 de noviembre de 2019).

El otro grupo de personas vecinas son adultos jóvenes entre los 30 y 48 años en promedio, profesionistas con estudios universitarios y de posgrado cursados en instituciones de educación superior nacionales y en el extranjero, quienes llegaron

¹¹⁹Las personas entrevistadas solicitaron reservar la confidencialidad de su identidad. Es importante señalar que, durante la investigación fueron el único grupo de personas vecinas entrevistadas con las cuales se firmó un convenio de confidencialidad entre ellos y el investigador. Documento refrendado ante notario público.

entre el año 2000-2006. Es decir, fueron personas beneficiadas por el Bando Dos de redensificación, dado que muchos llegaron a conjuntos habitacionales de reciente edificación.

“Esa reunión en casa de margarita, mi vecina fue un duro golpe realidad, tú el universitario educado con los impuestos del pueblo, participas de la gentrificación. Porque no es sólo que suban las rentas, sino que suben los precios de los bienes, los servicios, aumenta el predial, el agua, el gas ya es natural no de cilindros, se acompaña de nuevos patrones de consumo con lo cual los comercios del barrio van cayendo uno a uno frente a las cadenas de Oxxo, Seven, K, Starbucks etc. etc.” (persona integrante del colectivo Juaricuas entrevista realizada el 30 de octubre de 2018).

A partir de lo anterior, define que, de todos los colectivos de personas vecinas que se oponen a los grandes proyectos urbanos, los vecinos opositores al gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec poseen un capital social y cultural basado en la identidad y el arraigo al vecindario y los estilos de vida que ahí se comparten. Asimismo, hay mayores vínculos de solidaridad intergeneracional.

Poseen un capital simbólico, estructurado a partir de su reconocimiento como personas portadoras de derechos humanos, personas cosmopolitas insertas en los procesos de globalización, lo cual las conecta y las vuelve afines a otros movimientos y causas.

También hacen uso de los vínculos sociales que poseen con personas que viven en otros sectores de la ciudad, inclusive personas vecinas que actualmente radican en otros países, con lo cual se infiere que la organización vecinal y ciudadana podría ser el primer proceso de configuración de una coalición promotora cuyos actores que la conforman son mayoritariamente personas vecinas.

Finalmente, la movilización de sus recursos y sus estrategias de resistencia y oposición utilizan por un lado, los mecanismos legales y canales institucionales de atención a la denuncia ciudadana, a la par que hacen un uso intensivo de las redes sociales digitales como Facebook, Twitter, Instagram y otras plataformas para viralizar sus acciones de protesta en contra del Corredor Cultural Chapultepec.

Por último, en el caso del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, el cual se desarrolla en la Alcaldía de Miguel Hidalgo, las personas vecinas de las colonias Irrigación, Granadas y Ampliación Granadas comenzaron su organización y movilización cuando el gran proyecto urbano estaba a meses de inaugurarse, en buena medida, por la propia estructura demográfica de las colonias.

“Comenzamos a reunirnos y ver que teníamos ya encima los mismos problemas a partir de que iniciaron las obras. Claro que hicieron lo posible por aminorar el ruido, el polvo que generaban con sus excavaciones y el traslado de materiales. Cuando vimos el aumento del tráfico por la cantidad de carros, la cantidad de personas que salían de las estaciones del metro, parecían hormigueros [risas] ya era irreversible lo que se venía. Ciudad Slim, y pues nosotras muchas viudas, ya ancianas, los hijos no viven aquí o trabajan y se van durante todo el día. Tuvimos que enfrentar la realidad: Alzamos la voz o esto se pondría peor. Empezamos unas cuantas a reunirnos, cobró mayor fuerza luego de la inauguración, porque al siguiente bimestre CFE aumentó los recibos de luz de \$220.00 a \$2,200.00. El motivo nos decía el personal de CFE: “su colonia cambió de segmento, anteriormente era catalogada como servicios domestico de colonia popular. Ahora es servicio residencial, de ahí el ajuste en su tarifa.” (Personas vecinas¹²⁰ entrevistas realizadas el 09 de Agosto de 2018).

El capital social, cultural y simbólico es muy bajo, producto de las propias dinámicas sociodemográficas de las colonias. Además, carecen de conocimiento de los instrumentos legales y los mecanismos de participación ciudadana que pueden utilizar.

A ello, debe sumarse la existencia de los comités vecinales y consejos ciudadanos de la Colonia Polanco secciones II y III, integrados por personas vecinas quienes, abiertamente presentaron su apoyo a la construcción del gran proyecto urbano:

“Desde que conocimos el proyecto, el cual nos presentaron en una reunión privada. Quedamos maravilladas con el diseño, las estructuras y la idea de contar con nuevos espacios recreativos y culturales que permiten disminuir la presión y el desgaste que reciben nuestros parques y calles. Algunas personas se quejan del encarecimiento de los servicios, pero eso es lo más natural. Sí la zona donde vives mejora, para mantener la buena calidad de los servicios deben aumentar los pagos que uno realiza. Aquí por ejemplo, [señala hacia AV. Presidente Masaryk] toda la actividad económica no tiene problemas de voltaje de luz y mucho menos problemas de agua, tenemos esos

¹²⁰Las personas entrevistadas solicitaron preservar la confidencialidad de su identidad, la mayoría son mujeres mayores, quienes viven en las colonias Ampliación Granadas, Verónica Anzures, Irrigación y Granadas.

servicios porque quienes vivimos aquí sí pagamos.” (Personas vecinas¹²¹ entrevistadas 09 de Agosto de 2018).

Claramente, las personas vecinas de Polanco que apoyaron la construcción del proyecto urbano en cuestión, cuentan con un capital social y cultural, el cual se construye, por un lado, desde la diferencia, desde una necesidad casi natural de diferenciarse de los “otros”: Los otros son quienes vienen y trabajan en la zona, los que transitan por la zona, los otros son quienes desgastan y ejercen presión sobre los bienes y servicios urbanos. Del otro lado, está el sentido de clase social, como algo natural y producto sólo del esfuerzo y del trabajo.

Finalmente, existe un capital simbólico basado en la cultura del privilegio, el cual normaliza la existencia de las desigualdades socioterritoriales y sociodemográficas, las cuales reafirma bajo el argumento del costo, ligado únicamente al consumo.

Con ello, se imposibilita la configuración de intervenciones urbanas proclives a garantizar el reconocimiento y ejercicio de derechos a todas las personas para hacer una ciudad sustentada en el derecho a la ciudad y, en consecuencia una ciudad más incluyente.

5.2.3. Estrategias de oposición, confrontación y resistencia

El aspecto con las mayores diferencias a partir de la organización y movilización de las personas vecinas en contra de los grandes proyectos urbanos en desarrollo, son las estrategias de oposición, confrontación y resistencia. Como se analizó en el apartado anterior, una de las más claras diferencias entre las personas vecinas, es la conformación del capital social, cultural y simbólico que poseen las personas vecinas, lo cual incide en la conformación y puesta en práctica de las estrategias de oposición, confrontación y resistencia (ver tabla 24).

¹²¹Las personas entrevistadas solicitaron preservar la confidencialidad de su identidad, la mayoría son mujeres mayores de clase media alta y alta quienes son viudas de empresarios. Algunas conservan acciones en las empresas familiares. Otras viven del arrendamiento de locales comerciales y departamentos del condominio donde viven.

Así, en el caso de las personas vecinas de Mitikah Ciudad Viva, es relevante señalar que, como consecuencia de la falta de consenso al interior de los habitantes del Pueblo Originario de Xoco, existen dos grupos de personas vecinas, los cuales han implementado estrategias diferenciadas ante el grupo de empresas constructoras del gran proyecto urbano, prueba de ello son los comentarios realizados por Diana Chávez una de las personas líderes del movimiento vecinal en Xoco:

“La falta de consenso sobre cómo íbamos a actuar. Pero sobre todo, dónde estuvieron desde hace 10 años cuando iniciaron las obras y las afectaciones al pueblo de Xoco. Ahora, nuestra estrategia es muy clara no hay forma de cancelar un proyecto de esas dimensiones, pero si podemos generar mejoras en las condiciones de habitabilidad del vecindario a partir de las obras de mitigación.” (Diana Chávez entrevista realizada el 02 de abril de 2019).

A partir de la entrevista realizada a Diana Chávez, se confirma que, la falta de cohesión de los habitantes del Pueblo Xoco minó en buena medida su capacidad de incidencia para detener el gran proyecto urbano. Asimismo, también es muy claro que para ellos Mitikah Ciudad Viva no se detendría:

“Mitikah no lo vamos a parar, en primer lugar las 10 hectáreas que ocupa no forman parte de la zona patrimonial del pueblo. Segundo, desde el año 2000 cuando AMLO implementó el Bando Dos de redensificación el Pueblo de Xoco quedó clasificado como zona de potencial desarrollo tanto en el programa general de desarrollo urbano de la Ciudad de México y de Benito Juárez. Tres, han invertido 20 mil millones de pesos.” (Diana Chávez entrevista realizada el 02 de abril de 2019).

Del mismo modo, a partir del reconocimiento de este contexto, donde el capital financiero e inmobiliario tiene una amplia ventaja organizacional, dados los actores que conforman la coalición promotora que impulsa el gran proyecto urbano, se suma el reconocimiento por ambos actores, tanto los desarrolladores de Mitikah como por Diana Chávez por parte de los habitantes de Xoco, quien coordina al grupo de vecinos, denominado para la presente investigación como grupo 1:

“Como me lo dijo uno de los contratistas en una de las reuniones [Narra Diana Chávez]: Estoy totalmente de acuerdo Hija, tienen derecho a defender lo que crean defendible. Pero, yo también, yo pague por este derecho a construir en esta zona y también lo pienso defender con todos los recursos legales que tenga a la mano. Por ello hemos empujado mesas de trabajo cuyos resultados más relevantes para ambas partes son:

- 1) los vecinos de Xoco nos comprometimos a no realizar bloqueos en las inmediaciones de las obras;
- 2) nos abrieron un canal de comunicación para la gestión de ciertos temas que generan malestar por las obras, ejemplo:

Tu personal removió escombros o material, porfa que salgan a barrer la tierra, oye las cuadrillas de trabajadores comen en la calle y dejan su basura, bueno ahora pasa una cuadrilla a recolectar la basura. Oye estaciona de otra forma los camiones no hay paso y el tránsito del pueblo está hecho un caos. Oye fijate que tus obreros les faltaron al respeto a varias chicas del pueblo cuando iban pasando, ya sabes piropos y esas cosas de machos [risas], en la siguiente reunión entre los desarrolladores y los habitantes del pueblo nos pidieron que en 15 días fueran a la reunión las chicas a la que les faltaron al respeto, formando a los obreros y les pidieron identificarlos para que les ofrecieran una disculpa pública.

Pero ahora te cuento el otro lado de la moneda. [narra Diana Chávez]: Oye Diana es que varios vecinos nos han pedido dinero, u otros [hace comillas con los dedos] “favores”. Favores que van desde quiero me cambien la barda de mi fachada porque está ya muy chueca, oiga Inge fíjese que este árbol me tapa mi ventana y lo quiero recorrer será que lo puede replantar aquí adelantito, hasta prestamos, que suma más de 2 millones de pesos y te puedo ensañar la carpeta con todos y cada uno de los “favores” que han pedido algunos vecinos y que Mitikah ha financiado (Diana Chávez entrevista realizada el 02 de abril de 2019).

Con ello, se confirma el motivo de la fractura, puesto que uno de los grupos de vecinos del Pueblo de Xoco, el cual llegó a formar parte de la Coordinadora de Pueblos, Barrios y Colonias en contra de la corrupción inmobiliaria y del Movimiento Urbano de Encuentro Vecinal (MUEVE)¹²², encaminó las negociaciones con los

¹²²El Movimiento Urbano de Encuentro Vecinal (MUEVE), nació de las organizaciones vecinales y sociales existentes en la Alcaldía de Benito Juárez, las cuales se han enfrentado por diversas obras: Ampliación del Centro Comercial, la traza de la línea tres del Metrobús que proyectaba la tala de más de 50 palmeras en la colonia Narvarte, la construcción indiscriminada de unidades habitacionales, así como la exigencia por la cancelación de la norma 26 y los problemas de agua y tránsito. A raíz de las afectaciones de los sismos de septiembre de 2017 las organizaciones vecinales comenzaron a sumar fuerzas para exigir un alto al boom inmobiliario en Benito Juárez.

Asimismo, a consecuencia de los problemas de agua, construcción indiscriminada de nuevos conjuntos habitacionales, edificios para oficinas y centros comerciales nació la Coordinadora de Pueblos, Barrios y Colonias en contra de la corrupción inmobiliaria de la Ciudad de México la cual reúne a representantes de 48 colonias, 14 pueblos originarios y 9 barrios a través de 70 organizaciones sociales, vecinales y comunitarias quienes realizan varias acciones: dese bloqueos en la vía pública protestas en oficinas de SEDUVI hasta mesas de dialogo con personas legisladoras y personal del equipo de transición de la Dra. Claudia Sheinbaum, las cuales tuvieron sus primeros resultados a partir de octubre de 2018 cuando la nueva jefa de gobierno solicitó la suspensión de nuevos permisos de construcción y anunció la revisión a partir del 5 de diciembre de más de 148 desarrollo.

desarrolladores para obtener beneficios individuales y transgrediendo los acuerdos que Diana Chávez acordó con los contratistas de Mitikah Ciudad Viva.

“Honestamente, creemos que ella [se refieren a Diana Chávez] ya se vendió, sabemos de buena fuente que le darán uno de los departamentos de Mitikah, porque les vendió las calles del pueblo, por eso han estado taladrando, cambiando el drenaje y el agua potable para beneficio suyo. Nosotros buscamos que ese dinero se de a cada una de las familias de Xoco.” (Personas vecinas de Xoco entrevistas realizadas el 10 de enero de 2019).

Sin embargo, lo anteriormente mencionado por las personas vecinas de Xoco, denominado grupo 2, es desmentido por uno de los arquitectos de Sordo Madaleno Arquitectos responsable de las negociaciones con las personas vecinas de Xoco:

“Hemos tenido toda la disposición para realizar las obras de mitigación e integrar Mitikah Ciudad Viva al vecindario, aunque dadas las magnitudes del proyecto y siendo muy honesto, el Pueblo de Xoco es quien debería integrarse a Mitikah y no al revés. Adicionalmente, y se lo he comentado a Diana [se refiere a Diana Chávez], hemos estado en la disposición de ayudar a los vecinos, pero una cosa es ayudar y otra que nos quieran extorsionar. Incluso, quien más se opone a las acciones de mitigación es la Alcaldía, quieren el dinero para realizar las obras en otra parte de la demarcación.” (personal de Sordo Madaleno Arquitectos, entrevista realizada 31 de octubre de 2018).

Finalmente, el grupo 1 de personas vecinas del Pueblo Originario de Xoco, encabezado por Diana Chávez, ha implementado estrategias de oposición al gran proyecto urbano Mitikah Ciudad Viva. Sin embargo, dicha estrategia también se acompaña de una estrategia que permitió el establecimiento de mesas de negociación para solicitar que todas y cada una de las acciones de mitigación que Mitikah Ciudad Viva y otros dos desarrollos inmobiliarios que edifican en la zona se realicen en Xoco:

“Así a partir de enero [De 2019], te puedo decir que Taboada [el actual alcalde de Benito Juárez para el período 2019-2021], tuvo toda la disposición de escuchar, vino con sus directores de desarrollo urbano, participación ciudadana y asuntos jurídicos. A la semana, tuvimos una mesa de diálogo con autoridades de la Alcaldía, desarrolladores de Mitikah y nosotros los vecinos de Xoco. Ahí acordamos entre las acciones mitigación el cambio de toda la red de drenaje y de agua potable del pueblo, la colocación de concreto hidráulico en todas las calles y andadores del Pueblo de Xoco, un plan de reforestación comprometiendo a reforestar tres veces la cantidad de árboles que sean derribados durante el proyecto. También decirte que, en las calles donde no se coloque concreto hidráulico es

por la terquedad de algunos vecinos. Allá ellos, cuando lo quieran que lo gestionen por su cuenta, porque a partir de estos acuerdos Mitikah invertirá sólo en estos tres rubos: drenaje, agua potable y pavimentación 2 mil millones en Xoco, si eso no es velar por el bien común, que me digan que sí lo es.” (Diana Chávez entrevista realizada el 02 de abril de 2019).

En el caso del Corredor Cultural Chapultepec, existió una intensa movilización y organización de los habitantes de las colonias Condesa, Cuauhtémoc, Hipódromo Condesa, Juárez, Roma Norte y Roma Sur, quienes estructuraron su lucha, en primera instancia, desde los espacios institucionales de la representación y participación ciudadana reconocidos por la Ciudad de México y las Alcaldías como lo son los comités vecinales y los consejos ciudadanos.

A la par de las acciones realizadas desde los espacios institucionales, se sumaron las acciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil como Forópolis A.C. y el Colegio de Mexicano de urbanistas A.C., organizaciones comunitarias, sociales y vecinales, como el colectivo Juaricuas de la colonia Juárez, asociaciones de profesionistas como el Colegio de Ingenieros Civiles Mexicanos A.C., el Colegio de Arquitectos Mexicanos A.C., la Sociedad de Arquitectos Mexicanos A.C., por mencionar sólo algunas de ellas.

Las estrategias seguidas por las distintas organizaciones vecinales estuvieron articuladas en cuatro grandes ejes. El primero de ellos fue la estrategia de oposición al gran proyecto urbano, lo cual expresaron por todos los medios posibles.

“Una vez que se dio a conocer la intención del gobierno de la Ciudad de México de generar desarrollo económico y social a partir de las ZODES empezó a fluir la información. Así, nos enteramos de la intención de construir un segundo piso elevado sobre Avenida Chapultepec, el cual contaría con locales comerciales, galerías de arte, de inmediato desde los comités vecinales iniciamos solicitudes de información y peticiones de audiencia con el delegado [Ricardo Monreal] para conocer más detalles del proyecto. Sin embargo, sin antes conocer el proyecto dejamos muy en claro que no aceptaríamos ningún cambio al uso de suelo que permitiera construir más niveles esto lo hicimos con mantas informativas que cada quien colocó en sus edificios, en nuestras redes sociales Facebook, WhatsApp, Twitter.” (Personas vecinas entrevistadas el 03 de noviembre de 2019).

De esta forma inició un conflicto urbano más en la Ciudad de México, el cual muy pronto llevó a la confrontación de las organizaciones vecinales y organizaciones ciudadanas con las autoridades de la Alcaldía de Cuauhtémoc:

“Iniciamos un marcaje personal sobre el delegado y el personal de la dirección de desarrollo urbano de la Alcaldía. A cada reunión, recorrido o evento público que tuvieran los seguíamos, cada publicación que Monreal hiciera en sus redes sociales personales u oficiales le hacíamos la misma pregunta: Qué harán en Av. Chapultepec?, sí bien desconocían por completo el proyecto, tampoco hacían nada por solicitar a Mancera una aclaración sobre la propuesta del proyecto. Y entonces, comprendimos que la situación sería un gran negocio inmobiliario a costa de toda la ciudad. Ante la insistencia de varias vecinas que organizaron una comisión para solicitarle información a SEDUVI sobre el famoso piso elevado contestó: [Narra un vecino] Respecto a la información solicitada sobre proyecto de piso elevado a construirse sobre avenida Chapultepec, esta dependencia turna la solicitud a la Agencia de Promoción e Inversión y Desarrollo para la Ciudad de México (PROCDMX S. A. de C.V.) empresa pública responsable del proyecto.” (Personas vecinas entrevistadas el 03 de noviembre de 2019).

A partir de ese momento, inició la confrontación entre las organizaciones vecinales y el gobierno de la Ciudad de México, en tanto que la Alcaldía de Cuauhtémoc hacía caso omiso a las solicitudes de las personas vecinas. Sin embargo, otros actores se sumaron a los esfuerzos de las personas vecinas entre ellos:

“Alfonso Suárez del Real y Magui Fisher, ambos legisladores en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se acercaron a escuchar nuestras inquietudes sobre el proyecto a realizar en Av. Chapultepec. Fueron ellos quienes promovieron desde la Asamblea un punto de acuerdo para solicitar a la Jefatura del Gobierno de la Ciudad, girará sus instrucciones para que se SEDUVI¹²³ explicará: 1) el incumplimiento de sus facultades como institución rectora de la planeación y gestión del desarrollo urbano; 2) bajo qué motivo se justifica la existencia de PROCDMX y 3) la persona titular de PROCDMX¹²⁴ compareciera en la Asamblea para explicar el proyecto de intervención en

¹²³La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), al cierre de la presente investigación (mayo de 2019) jamás emitió una respuesta afirmativa a la solicitud de entrevista realizada en 5 ocasiones, con la finalidad de conocer la opinión de la dependencia respecto a los grandes proyectos urbanos. Asimismo, existe un desacato de parte de SEDUVI al negarse a proporcionar información vía la Plataforma Nacional de Transparencia, razón por la cual aún se espera el fallo del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) y del Instituto de Acceso a la Información de la Ciudad de México INFODF.

¹²⁴La Agencia de Promoción e Inversión y Desarrollo para la Ciudad de México (PROCDMX S. A. de C.V., fue otra de las agencias gubernamentales de la Ciudad de México que no emitió respuesta alguna ante las solicitudes de información solicitadas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Tampoco hubo una respuesta ante las 5 solicitudes de entrevista realizadas a la dependencia.

Avenida Chapultepec, denominado Corredor Cultural Chapultepec.” (Personas vecinas entrevistadas el 03 de noviembre de 2019).

El conflicto estalló una vez que, el gobierno de la Ciudad de México, de manera unilateral y pese a tener conocimiento de la inconformidad y dudas que los habitantes del perímetro, se iniciaron maniobras para comenzar los trabajos de cimentación, lo cual derivó en una confrontación física entre los habitantes y personal de las empresas constructoras, al respecto:

“Cuando aparecieron las cuadrillas de trabajadores y la maquinaria pesada para comenzar a taladrar, supimos que este cabrón [se refiere a Miguel Ángel Mancera] no se detendría. Ya teníamos antecedentes de su actuar con lo que ocurriría con el doble deprimido en Río Churubusco y Torre Manacar en la Insurgentes-Mixcoac. Aun así nos confrontamos con los trabajadores, rodeamos los árboles y nos pusimos frente a las maquinas, esto duró al menos tres semanas. Montamos guardias las 24 horas por 7 días de cada semana.” (Personas vecinas entrevistadas el 03 de noviembre de 2019).

Derivado de la confrontación entre personas vecinas de la zona y las cuadrillas de personas trabajadoras de la empresa constructora, las organizaciones vecinales comenzaron a tener una mayor exposición mediática, visibilizando aún más el movimiento de resistencia de las colonias aledañas al proyecto del Corredor Cultural Chapultepec, con ello inició un nuevo capítulo en la lucha vecinal y la cuarta estrategia orientada a la negociación enfocada en lograr someter a consulta pública ciudadana el gran proyecto urbano:

“Luego de la confrontación, los campamentos para cuidar los árboles y que las maquinas no hicieran ninguna perforación, decidimos empujar aún más la agenda. Gracias al apoyo de Alfonso Suárez del Real y Magui Fisher, propusimos al gobierno de la ciudad una consulta ciudadana sobre la construcción del Corredor Cultural Chapultepec, de ello nació el hashtag #AsíNO, porque no era oponerse por oponerse a las obras, claro que la avenida requiere ser rehabilitada pero no con esos parámetros. La idea dividió a nuestros opositores, Mancera decía que no, [hace comillas con los dedos] “era facultad suya” dirigir el desarrollo urbano, mientras que Simón Levy era permisible a la idea de la consulta con la finalidad de generar legitimidad al proyecto y pacificar la zona [risas]” (persona integrante del colectivo Juaricuas entrevista realizada el 30 de octubre de 2018).

Finalmente, el jefe de gobierno de la Ciudad de México, aceptó la idea de realizar una consulta pública no vinculante para todos los habitantes de la Alcaldía de Cuauhtémoc, con ello y mediante la utilización de prácticas clientelares se buscó legitimar el gran proyecto urbano y sepultar a la organización vecinal.

Para ello, el Consejo Ciudadano de la Alcaldía de Cuauhtémoc convocó a sesión extraordinaria y solicitó al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF ahora IECM) la aplicación de la consulta a nivel delegacional y no sólo de las colonias afectadas por el proyecto (ver IEDF: 2016, 157-158).

Así, el 06 de noviembre de 2015 “el Consejo General del IEDF resolvió convocar a la Consulta Ciudadana sobre la aprobación o rechazo de la realización del proyecto Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa. Esta consulta se realizó el 6 de diciembre de 2015 en la delegación Cuauhtémoc, con el fin de conocer la opinión de las y los vecinos sobre el proyecto. Para este ejercicio se instalaron 75 mesas receptoras de opinión (mro).” (IEDF: 2016, 115).

Imagen 21. Boleta utilizada para la consulta ciudadana del Corredor Cultural Chapultepec



Fuente: Imagen recuperada del repositorio de Google imágenes el 1 de abril de 2019

Los resultados finales de la participación de la ciudadanía fueron los siguientes: “22 370 personas emitieron su opinión; 14 201 opinaron que “NO” debía realizarse; 7 893, que “SÍ” debía realizarse, y se computaron 276 opiniones nulas. El porcentaje de participación con respecto al listado nominal fue de 4.82%” (IEDF: 2016, 115). De este modo, pese a la compra y coacción del voto ciudadano por parte de la estructura territorial del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y organizaciones sociales afines a dicho partido, el NO, ganó en la consulta.¹²⁵

Por último, está el caso del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, en materia de organización vecinal es el caso más paradigmático de la presente investigación. En primer lugar, porque visibiliza las complejas relaciones existentes entre actores alrededor de los grandes proyectos urbanos. Segundo, cuestiona el modelo dicotómico y discursivo de: buenos ciudadanos vs. Inmobiliarias malas. Las personas vecinas del gran proyecto Nuevo Polanco se estructuraron a partir de dos grupos.

El primer grupo lo conforman personas mayores, en su mayoría mujeres mayores quienes viven en las colonias Ampliación Granadas, Irrigación, Granadas y Verónica Anzures, salvo ésta última, en las tres colonias se ubican los predios en los que se construyó Nuevo Polanco.

“En principio no mostramos interés o preocupación, no había casas pegadas a los predios donde comenzaron las obras de Nuevo Polanco como ellos lo llaman. El problema vino después de la inauguración porque vino un encarecimiento de los servicios; agua, luz y hasta el gas porque los camiones de cilindros comenzaron a tener problemas para suministrar el servicio: En una zona residencial no pueden prestar el servicio, ese lo hacen las pipas de gas estacionario o gas natural. Al año siguiente vino el golpe más duro, el aumento de la boleta predial, de pagar \$3,500 pesos a

¹²⁵Con base en los informes de observación de la votación de la consultada ciudadana sobre el Corredor Cultural Chapultepec, realizados por organizaciones de la sociedad civil tales como Comisión Mexicana de Derechos Humanos A.C., Eco-ciudadanía del Futuro A.C., Ethos Interacción Ciudadana Glocal, A.C., Fundación Murrieta A.C., Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social A.C., Iknelia Visión Democrática A.C. y la Red de Contralorías Ciudadanas y Comunitarias A.C., las cuales documentaron prácticas de compra y coacción del voto. Para más información ver: Instituto Electoral del Distrito Federal (2016) **Perspectiva ciudadana en ejercicios de democracia directa en la Ciudad de México. Informe de la Red de Observación IEDF 2015**, IEDF, México.

pagar \$40 mil pesos, ni con el descuento que me hacen por ser adulta mayor me alcanza.” (Personas vecinas entrevistadas el 04 de Agosto de 2018).

Sus estrategias fueron de oposición y negociación para detener la continuación del ritmo de crecimiento de nuevas construcciones en la zona.

“Nuestra principal demanda fue, frenar la autorización de nuevos permisos de construcción en la zona, cosa que no sucedió, porque nos explicaron en la delegación que existe un instrumento llamado sistema de actuación por cooperación. Bueno, nos hemos vuelto expertas en derecho urbano [risas y carcajadas] para entender como funciona un SAC, porque resulta que 14 de nuestras colonias están incluidas en el SAC de Granadas. Y uno se cuestiona cuándo nos consultaron, quién decidió que fuera de esa manera y no de otra. Digo es extraño no.” (Personas vecinas entrevistadas el 04 de Agosto de 2018).

El segundo grupo lo conforman mujeres residentes de la colonia Polanco Sección II y III, las cuales, además, forman parte de los comités vecinales de sus colonias y del consejo ciudadano de la Alcaldía de Miguel Hidalgo.

“Nuestra intención siempre fue muy clara contribuir para hacer y tener una mejor ciudad, con viviendas dignas, de calidad, espacios abiertos y recreativos de acuerdo a las necesidades de los habitantes. Incluso mejorar el aspecto e imagen de la ciudad. Nuevo Polanco para nosotras fue una oportunidad muy importante para llevar a cabo esa transformación. Desde luego que, no siempre todas las personas pueden pagarlo, peor si se esfuerzan y trabajan duro seguro que lo harán.” (Personas vecinas de Polanco entrevistas realizadas el 09 de Agosto de 2018).

Sus estrategias fueron de negociación y asociación con los grupos inmobiliarios del gran proyecto urbano. En buena medida, dicho grupo de vecinas tuvo una serie de acciones a favor de la construcción del Nuevo Polanco.

“Uno se hace valer y se hace escuchar porque tienen los conocimientos, los recursos para exigir que se nos escuche. También influyen un poco nuestras relaciones sociales, como uno conoce tanta gente importante de la ciudad [sonrisas], pues uno de nuestros vecinos que es arquitecto trabaja para Grupo Carso, nos comentó sobre el proyecto Nuevo Polanco y desde luego le pedimos más información pensando que iban a hacer algo en nuestra colonia. Sin embargo, la idea nos pareció una maravilla que debía ser apoyada así que, el lunes muy temprano solicitamos una cita con el delegado Sodi [Ernesto Sodi fue delegado de la Miguel Hidalgo en 2010-2012] para mostrar nuestro interés y apoyo como vecinas y ciudadanas de esta ciudad.” (Personas vecinas de Polanco entrevistas realizadas el 09 de Agosto de 2018).

Ante visiones y posicionamientos contrapuesto, fue necesario indagar si cada uno de los grupos de personas vecinas se conocía y, sobre todo, si tenían conocimiento de las respectivas posiciones que cada uno de los grupos en relación al gran proyecto urbano tenía:

“En una ocasión, posterior a la inauguración del Nuevo Polanco nos enteramos de protestas vecinales callejeras [es decir, manifestaciones en la vía pública] de personas que no querían continuara la ampliación del Nuevo Polanco. Siempre hay gente así, se opone al progreso al desarrollo y a las buenas ideas. Pero no es por mala voluntad, simplemente es ignorancia y gente muy revoltosa. Pero bueno de lo perdido lo ganado porque Nuevo Polanco ahí está, radiante y lleno de vida, aunque el SAC Granadas fue lo perdido dada su suspensión pero bueno, allá ellos si no quieren calidad de vida. (Personas vecinas de Polanco entrevistas realizadas el 09 de Agosto de 2018).

“Resulta que en una reunión en SEDUVI conocimos a las [hace comillas con las manos] “promotoras” de Nuevo Polanco, ancianas igual que nosotras pero con perlititas [risas], porque estábamos discutiendo la necesidad de suspender el SAC Granadas, Ah porque has de saber que una vez que aprendimos de urbanismo nos dimos a la tarea de informar a cada uno de nuestros vecinos. Así fue como logramos que en las posteriores reuniones hubiera al menos un representante de cada colonia que estaba considerada dentro del SAC Granadas, en total 14 y aparte otras 12 colonias preocupadas porque dichos proyectos continuaran” (Personas vecinas entrevistadas el 04 de Agosto de 2018).

Finalmente, en el caso del grande proyecto urbano Nuevo Polanco es emblemático, dado el surgimiento de un movimiento vecinal de carácter asociativo con los grupos inmobiliarios, las empresas constructoras y el capital financiero tanto nacional como internacional, dadas las acciones de apoyo realizadas que, en buena medida justificaron y legitimaron la continuidad de las obras de construcción del gran proyecto urbano.

Tabla 24. Estrategias implementadas por los grupos de personas vecinas de los grandes proyectos urbanos.

| Gran Proyecto Urbano | Grupo de Vecinos | | Estrategias implementadas por los grupos vecinales | | | | |
|-------------------------------|---|------------------------|--|-----------|-------------|-------------|------------|
| | | | Confrontación | Oposición | Resistencia | Negociación | Asociación |
| Mitikah Ciudad Viva | Pueblo Originario de Xoco | Grupo 1 (Diana Chávez) | | X | | X | |
| | | Grupo 2 | X | | X | | X |
| Corredor Cultural Chapultepec | Personas Vecinas de Condesa, Cuauhtémoc, Hipódromo Condesa Juárez, Roma Norte, Roma Sur | | X | X | X | | |
| Nuevo Polanco | Granadas Irrigación Ampliación Granadas Anzures | Grupo 1 | | X | | X | |
| | Polanco Secciones II y III | Grupo 2 | | | | X | X |

Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada a través del trabajo de campo realizado de julio de 2018 a abril de 2019

5.2.4. Coaliciones promotoras vecinales: ¿de oposición o asociación?

Para recapitular, es relevante recordar que, el Enfoque de Coaliciones Promotoras (ECP) centra el análisis en los procesos de toma de decisiones, en este caso, en materia de desarrollo urbano donde convergen una serie de intereses y actores individuales y colectivos.

Asimismo, es relevante señalar que el ECP realiza un tratamiento de todos los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones durante el ciclo de las políticas públicas, para lo cual, agrupa a los actores en coaliciones promotoras.

También es importante retomar los componentes centrales que posee una coalición promotora para ser considerada como tal, de acuerdo con el propio modelo teórico del EFC los cuales son: 1) Ser dinámica; 2) Abierta; 3) de composición heterogénea; 4) Duradera en el tiempo; 5) Flexible y 6) Capaz de incluir a otras coaliciones o formar parte de otra coalición (ver capítulo I).

De ahí la trascendencia de estudiar la forma en que se organizan los diversos actores público-gubernamentales y privados que están detrás de los grandes proyectos urbanos, bajo la figura de coaliciones promotoras es factible, dado que cumplen cinco de las seis características que el enfoque teórico señala como requisitos para hablar de una coalición promotora.

Sin embargo, la conflictividad existente en la gestión urbana, se agudiza aún más dado el impulso otorgado a los grandes proyectos urbanos, contribuye a mantener un nivel de tensión permanente entre las personas vecinas y las agencias e instituciones gubernamentales de la Ciudad de México.

Asimismo, cada coalición promotora de grandes proyectos urbanos opera de manera independiente. Ahora bien, ¿cómo ha sido la organización de los grupos opositores a los grandes proyectos urbanos?, ¿conforman coaliciones?, ¿los vecinos, colonos y ciudadanía general se organiza en una coalición promotora para incluir a otras organizaciones sociales y vecinales?

En un primer análisis, basado en el contexto (ver capítulo III) y un análisis de los actores y la forma organizacional en que cada una de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos operacionaliza sus sistemas de creencias y de intereses (capítulos IV y V), tiene como resultados preliminares que, en el caso del gran proyecto urbano Mitikah Ciudad Viva y del Nuevo Polanco, los movimientos y acciones de las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones vecinales, sociales, ciudadanas y las asociaciones de profesionistas, a la par de algunas figuras políticas no conforman coaliciones promotoras de oposición a los grandes proyectos urbanos.

En ninguno de los dos casos, cumple con los seis componentes necesarios para considerar la existencia de una coalición promotora. Salvo el criterio de composición heterogénea, el cual está dado por la propia estructura sociodemográfica de las colonias impactadas por las obras de construcción.

Por el contrario, los grupos vecinales de Mitikah Ciudad Viva y Nuevo Polanco se perciben como movimientos sociales y urbanos, los cuales mantiene las formas tradicionales de protesta y exigencia: ocupación del espacio público, manifestaciones en la vía pública y la utilización de los canales institucionales existentes para ejercer presión y contraponerse a los intereses inmobiliarios y denunciar la complicidad de las agencias y/o instituciones gubernamentales en cada uno de los desarrollos.

En el caso del gran proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec, existen elementos suficientes para considerar la conformación primigenia de una coalición promotora constituida por actores individuales y colectivos cuya organización y acciones se encaminan a impulsar la cancelación del gran proyecto urbano en cuestión.

A continuación, se presenta el análisis de los actores opositores al gran proyecto urbano, con base en los componentes necesarios para hablar de la existencia o no de una coalición promotora.

1) Ser dinámica. Sin lugar a duda, las coaliciones que se han conformado en la Ciudad de México, se caracterizan por un intenso dinamismo, es decir, están en constante movimiento, empujando sus agendas en los diversos foros y espacios de toma de decisiones.

Las organizaciones, sociales, vecinales, ciudadanas y asociaciones de profesionistas, así como los comités vecinales y los consejos ciudadanos de participación de la Alcaldía de Cuauhtémoc, mantuvieron una intensa actividad de diálogo entre las personas vecinas de las colonias afectadas por las obras. Asimismo, inició un proceso de retroalimentación y dialogo con colectivos existentes en la demarcación y cuyas experiencias de resistencia en materia de gestión urbana alimentaron su lucha.

Ejemplo de ello, es el colectivo los Juaricuas y 06600 Plataforma Vecinal y Observatorio de la Colonia Juárez sobre los efectos de la gentrificación derivados del desarrollo inmobiliario de los últimos años. La experiencia del comité vecinal y de las asociaciones de colonos de la colonia Cuauhtémoc la cual resintió el incremento en los precios de los bienes y servicios a partir de la construcción de Torre Mayor, Torre Reforma, Torre Diana y recientemente Torre Chapultepec Uno. A ello se suma el perfil sociodemográfico de la mayoría de las personas que habitan las colonias.

Con ello, inició un intenso diálogo que pronto involucró a las asociaciones de profesionistas, tales como el Colegio Mexicano de Urbanistas, cuyas oficinas se localizan en la colonia Roma Norte o Foropolis, cuyas oficinas del capítulo Ciudad de México se localizan en la colonia Roma Norte, por mencionar algunas.

2) Abierta. Las coaliciones promotoras son abiertas en la Ciudad de México, lo son en tanto permite la inclusión de otros actores reconocidos como sus iguales. En este caso, se sumaron otras organizaciones sociales y vecinales de otras colonias de la propia Alcaldía de Cuauhtémoc.

Asimismo, se sumaron organizaciones de la sociedad civil que tienen incidencia en otras Alcaldías de la ciudad. Con lo cual la lucha de las personas vecinas del gran

proyecto urbano Corredor Cultural Chapultepec se volvió una lucha de la ciudadanía y los habitantes de la Ciudad de México en contra del negocio inmobiliario.

Durante el propio proceso de oposición y resistencia vecinal, personas legisladoras locales como Alfonso Suárez del Real y Magui Fisher se sumaron a la causa de las personas vecinas, secundados por algunas personas periodistas.

3) De composición heterogénea. Se reconoce que su composición es heterogénea, dado que los actores pueden ser individuales, colectivos, figuras públicas.

En el caso de la coalición promotora de una alternativa de intervención distinta sobre avenida Chapultepec, estuvo constituida por personas vecinas, profesionistas, órganos de representación ciudadana, personas legisladoras, grupos de locatarios y comerciantes de la zona, así como habitantes de otras colonias y Alcaldías de la Ciudad de México. Con lo cual cumplen el componente de heterogeneidad en su composición.

4) Duradera en el tiempo. Contrario a lo que sucede con las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos, en el caso de la coalición promotora conformada por personas vecinas y organizaciones civiles, sociales y/o vecinales, los vínculos que mantuvieron posteriores a la cancelación del Corredor Cultural Chapultepec se han ido debilitando sólo algunos se mantienen, así lo constataron las personas entrevistadas.

“Esto es así, una vez que se obtuvo el objetivo central, que fue la cancelación de las obras muchas personas volvieron a hacerse cargo sólo de su vida cotidiana. Otros seguimos avanzando, por ejemplo, Nosotres, el colectivo Juaricuas nos constituimos como comité vecinal para participar del presupuesto participativo, logramos que nos aprobaran en tres años consecutivos para rehabilitar un parque en donde hoy juegan niños de la colonia que viven y otros que vienen a ella por sus papás, son hijos de personas indígenas trikis, huicholes, mazahuas, de inmigrantes vietnamitas y coreanos que aprenden a compartir y a enriquecer su cultura y visión del mundo. También nos integramos a la conformación de la Coordinadora de Pueblos, Barrios y Colonias en contra de la corrupción Inmobiliaria en la Ciudad de México.” (persona integrante del colectivo Juaricuas entrevista realizada el 30 de octubre de 2018).

5) Flexible. Dicha característica se asocia a la capacidad que posee la coalición promotora para articularse y adaptarse a las condiciones cambiantes del contexto tanto en términos político-electorales, sociales y del entorno económico.

Lo anterior, se cumplen en el caso de la coalición promotora vecinal, la cual supo articular sus recursos y estrategias al pasar de la oposición, la resistencia y la confrontación a mesas de negociación para la realización de la consulta pública que decidió el futuro del Corredor Cultural Chapultepec, incluso aceptar la consulta pese al diseño propuesto por el gobierno de la Ciudad de México: consulta vecinal en cada una de las colonias que conforman la Alcaldía de Cuauhtémoc.

6) Capaz de incluir a otras coaliciones o formar parte de otra coalición. Respecto a este tema, en el caso de la coalición promotora conformada por personas vecinas y organizaciones civiles, sociales y/o vecinales no es capaz de incluir a otras coaliciones promotoras; en el mejor de los casos dicha coalición genera otras coaliciones que pueden estar ligadas entre sí por los diversos actores que las conforman, las cuales pueden hacer converger intereses o causas en común.

Finalmente, de acuerdo con el enfoque de coaliciones promotoras, en el caso del Corredor Cultural Chapultepec, respecto a la organización de las personas vecinas y organizaciones civiles, sociales y/o vecinales en contra del gran del gran proyecto urbano cumplen cuatro de los seis componentes requeridos para hablar de la conformación de una coalición promotora.

Pese a ello, dados los frágiles vínculos existentes entre los distintos actores que la conforman, la poca certeza sobre la existencia de un sistema de creencias en común, que se exprese en un modelo de ciudad específico y la convergencia de sus sistemas de intereses; es muy prematuro hablar de coaliciones promotoras ciudadanas. Sin embargo, la presente experiencia sienta bases exploratorias para analizar otros casos en materia de políticas públicas urbanas, oh bien en otras temáticas objeto de atención del proceso de hechura de políticas públicas.

Derivado del análisis de la información recopilada mediante la aplicación de entrevistas semiestructuras a personas informantes clave, el monitoreo de medios de comunicación respecto a los grandes proyectos urbanos estudiados y el análisis comparativo sobre la organización, estructura y funcionamiento de las estrategias de oposición, resistencia, confrontación, negociación y asociación llevadas cabo por las personas vecinas, las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones ciudadanas y vecinales opositoras a los grandes proyectos urbanos en la ciudad central de la Ciudad de México, se tienen los siguientes hallazgos:

- I. Existe una red más compleja de actores tanto locales, nacionales e internacionales detrás de los grandes proyectos urbanos que se desarrollan en la Ciudad Central.
- II. Persiste una falta de transparencia en los criterios para la designación de las personas funcionarias públicas que laboran en los órganos auxiliares de desarrollo urbano, y en consecuencia; es proclive a la opacidad en la forma en que se llevan a cabo los procesos y mecanismos de toman las decisiones.
- III. Dependiendo de quienes son los vecinos del gran proyecto urbano es el nivel de negociación posible para la realización de las obras.
- IV. La participación ciudadana y vecinal no posee los recursos y la fuerza necesarios para realizar un efectivo ejercicio de contrapeso frente a los intereses de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la ciudad central.
- V. Hay apreciaciones diferenciadas sobre el valor de uso y de cambio del territorio donde se edifican los grandes proyectos urbanos; para las agencias e instituciones gubernamentales, empresas constructoras y empresas inmobiliarias se centran en cualidades del suelo urbano (tamaño, ancho, localización, densidad y las ganancias para el capital financiero). En cambio, la opinión que tiene los vecinos respecto a los grandes proyectos urbanos, se centra más en el espacio o la ciudad como el lugar donde viven.
- VI. La normatividad que involucra acciones y/o estrategias de redensificación de las delegaciones centrales se concentra en definir qué se puede y qué no se

puede hacer. Sin embargo, se presenta desarticulada de políticas públicas en tópicos tales como movilidad, social, económica y financiera.

- VII. La participación y el apoyo brindado a los grupos inmobiliarios por las agencias e instituciones gubernamentales se presenta de manera discrecional dependiendo de los perfiles sociodemográfico y socioeconómico de los habitantes alrededor de los grandes proyectos urbanos; para garantizar el control del conflicto urbano o mantenerlo de baja intensidad.
- VIII. El conflicto urbano se genera en torno al carácter centralizado de la toma de decisiones y de la acción pública, dada la percepción que se tiene sobre la distribución desigual de los costos y beneficios de las intervenciones urbanas asociadas a los grandes proyectos urbanos por parte de las personas vecinas
- IX. En dos de los grandes proyectos urbanos, las empresas constructoras e inmobiliarias son percibidas como el actor que representa el mayor peligro para los vecinos.
- X. Hay un costo político asociado al impulso brindado desde las instituciones gubernamentales a los grandes proyectos urbanos; costo que se reparte entre el gobierno de la Ciudad de México y Alcaldías.
- XI. A mayor oposición vecinal, mayor conflictividad urbana asociada a la negativa del gobierno de la Ciudad de México y de las Alcaldías para hacer público y abierto el proceso de toma de decisiones.
- XII. Pareciera que la estrategia del gobierno de la Ciudad de México, a través de sus diversas agencias e instituciones en materia de desarrollo urbano es mantener abiertos distintos puntos de conflicto urbano a partir de la fragmentación del proceso de toma de decisiones y la atomización de la oposición vecinal, ciudadana y/o popular.
- XIII. Mantener un ambiente de conflictividad urbana permite al gobierno de la Ciudad de México y a las Alcaldías favorecer a sus socios comerciales en la ciudad central, sacrificando algunos proyectos de menor importancia, pero de relevancia para la ciudadanía y vecinos movilizados en contra de dichos proyectos.

- XIV. El capital social, cultural y simbólico juega un papel crucial en el diseño de las acciones y estrategias de oposición a los grandes proyectos urbanos realizadas por las personas vecinas y la ciudadanía en general.
- XV. Existen organizaciones vecinales cuyo discurso, forma de organización y de actuación en el espacio urbano, es más cercana a los movimientos urbanos populares, con lo cual es una forma tradicional de oponerse a los grandes proyectos urbanos y cuya incidencia es bastante más limitada.
- XVI. También existen organizaciones vecinales cuyo discurso, forma de organización y de actuación en el espacio urbano, es más cercana a los movimientos sociales contemporáneos, estructurados desde las redes sociales y las redes socio digitales; las primeras mantienen su incidencia en el espacio urbano físico y las segundas inciden en el espacio público virtual que permite la viralización de su causa, lo que genera mayores vínculos de empatía y organización que posibilitan una incidencia en la forma en que se gestionan los grandes proyectos urbanos.
- XVII. Cuando persisten fisuras en la organización vecinal, tiene como resultado la existencia de varios grupos de personas vecinas, la negociación para la continuidad de las obras de los grandes proyectos urbanos es altamente factible.

Conclusiones.

La presente investigación, estuvo guiada por la pregunta central, cómo se forman y organizan las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México? asimismo, indagar si ¿los grandes proyectos urbanos son una nueva forma de intervenir la ciudad central en la Ciudad de México?, en el marco de la hechura de políticas públicas urbanas.

Así, la investigación se organiza en cinco capítulos: un capítulo teórico (capítulo I), capítulo normativo (capítulo II), capítulo contextual (capítulo III), capítulo de caracterización de los casos de estudio (capítulo IV) y, un capítulo para el análisis y presentación de resultados del trabajo de campo (capítulo V). Investigación que se nutrió de la información recuperada a través del dossier periodístico de los grandes proyectos urbanos que se construyeron y los que actualmente se edifican en la Ciudad de México.

Asimismo, la información recopilada mediante el trabajo de campo, a partir de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a personas informantes claves, cuyos testimonios e información proporcionada son invaluable.

Una primera reflexión derivada del análisis contextual, es la importancia que tuvieron los cambios suscitados durante la década de 1980 en el ámbito económico y político; los cuales reconfiguraron las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados, reformuló las relaciones intergubernamentales entre los distintos órdenes de gobierno, democratizó la vida política al posibilitar una nueva arquitectura institucional orientada a garantizar la alternancia partidista, fortaleció los espacios e instrumentos de la participación ciudadana y el reconocimiento de nuevos actores políticos, sociales y económicos cuya corresponsabilidad en la hechura de políticas públicas fue cobrando mayor relevancia. Si bien, ello no es objeto de estudio de la presente investigación, incidió en la configuración y argumentación de la investigación.

De igual forma, es relevante realizar un ejercicio de reflexión sobre los resultados esperados y los resultados que obtuvo la investigación. Para lo cual, tres serán los ejes que orienten las conclusiones de la investigación: 1) los alcances de la investigación para conocer qué tanto se alcanzó lo propuesto al inicio de la investigación, 2) los principales hallazgos y aportes del trabajo y, 3) los temas a desarrollar en futuras investigaciones.

Alcances de la investigación

La presente investigación tuvo como principal objetivo demostrar la utilidad y aplicabilidad del enfoque de coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México durante el período 2000-2018.

Desde el principio, la inferencia empírica sobre la existencia de coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México, articuló el esfuerzo teórico y metodológico para analizar la forma en que se organizan y operan.

Al recurrir al marco teórico del enfoque de coaliciones promotoras propuesto por Sabatier y Jenkins-Smith, se logró identificar seis componentes, catalogados como necesarios para clasificar un conjunto de actores y sus interacciones como coalición promotora.

La presente investigación, no profundizó el análisis sobre los sistemas de creencias, las ideas y los valores que comparte cada uno de los actores que conforman las coaliciones promotoras de los grandes proyectos urbanos, puesto que ello implicaría más un análisis desde la sociología urbana, de la acción pública, la antropología y la psicología social.

Asimismo, se corroboró que, en el caso de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos, lo que si existe es un modelo de ciudad, asociado a una forma de construir y de no hacer ciudad, al menos no para la mayoría de las personas que

habitan la Ciudad de México e incluso, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Sin embargo, el presente análisis se centra en comprender las relaciones de poder, los procesos de toma de decisiones y la articulación y captura de los espacios de toma de decisiones dentro de las agencias e instituciones gubernamentales responsables de la planeación y gestión del desarrollo urbano de la Ciudad de México, desde los cuales se constató, se forjaron redes de complicidad y transgresión a la legalidad mediante sofisticados instrumentos financieros, avalados por las leyes generales reglamentarias en la materia, aún y pese a las contradicciones con las leyes reglamentarias en materia de desarrollo urbano de la Ciudad de México y del país.

Otro de los aspectos acotados por la presente investigación, es la transparencia y rendición de cuentas, puesto que, es evidente el altísimo nivel de opacidad con el que se manejan los procesos administrativos de autorización de obras de construcción en la Ciudad de México y los enredados mecanismos legales para autorizar transferencia de recursos públicos para los grandes proyectos urbanos.

Principales hallazgos y aportes

Uno de los primeros hallazgos y aportes es, reconocer que, el gobierno de la Ciudad de México fue, paulatinamente cediendo la rectoría de la planeación y gestión del desarrollo urbano a las empresas constructoras, inmobiliarias y los fondos de capitalidad. Dicho traspase de funciones y facultades fue de manera gradual durante el periodo 2000-2018.

Si bien el enfoque de coaliciones promotoras se ha utilizado para el estudio de políticas públicas a nivel de los Estados nacionales, también es importante destacar su utilidad para el análisis de políticas públicas implementadas por los gobiernos subnacionales, sean estatales o locales.

Para el análisis de las políticas públicas urbanas, implementadas durante los últimos 18 años en la Ciudad de México, el enfoque de coaliciones promotoras permite identificar y analizar la forma en que los actores económicos (empresas constructoras, empresas inmobiliarias, fondos de inversión y fondos de capitalidad), construyen redes de complicidades con personas funcionarias públicas tomadoras de decisiones, en las distintas agencias e instituciones gubernamentales, a partir de los sistemas de intereses y sistemas de creencias en común.

En el caso de la Ciudad de México, los grupos y organizaciones de personas vecinas, organizaciones ciudadanas y movimientos urbanos y sociales; no constituyen una coalición promotora, dado que, se organizan y movilizan sus recursos de forma tradicional, en oposición a los grandes proyectos urbanos. Razón por la cual, incumplen varios de los atributos necesarios para ser denominados como coaliciones promotoras.

En materia de políticas públicas urbanas, existe una preponderancia de un enfoque gerencial en la forma de organizar y administrar el aparato gubernamental, el cual ha favorecido el establecimiento de criterios e instrumentos financieros, los cuales orientan la planeación y gestión del desarrollo urbano.

Con base en el enfoque de coaliciones promotoras, en el caso de los actores que inciden en el diseño e implementación de las políticas públicas urbanas de la ciudad central en la Ciudad de México, cumplen con cinco de las seis cualidades necesarias para denominarlas como coaliciones promotoras.

Si bien, en varias investigaciones se resalta la relevancia y el impacto que tuvo el Bando Dos de redensificación respecto al número total de acciones de vivienda, la cantidad de esas acciones orientadas a garantizar el acceso al derecho a la vivienda para los sectores populares es muy menor en relación al total global de acciones realizadas y, por el contrario favoreció la perpetuación de las desigualdades socioterritoriales y el acceso restringido para ejercer el derecho a la ciudad y a la vivienda por parte de los sectores populares.

La presente investigación, reconoce que, es justamente el Bando Dos de redensificación lo que abre el camino para la enorme burbuja inmobiliaria que vivió la ciudad durante los últimos 18 años.

El Bando Dos, en conjunto con las normas de ordenación urbana número 26 y 31, favorecieron la utilización de algunos de los instrumentos de planeación urbana, tales como los polígonos de actuación, el sistema de transferencia de potencialidades y el sistema de actuación por cooperación como espacios de excepción a la legalidad en aras de fomentar un modelo de desarrollo urbano compacto, denso y controlado.

La normatividad actual que involucra acciones y/o estrategias de redensificación de las Delegaciones centrales se concentra en definir qué se puede y qué no se puede hacer. Sin embargo, se presenta desarticulada de las políticas públicas sociales, financiera, económica y de movilidad.

Asimismo, Reforma 222 y Plaza Juárez, son los primeros ensayos de implementación de los grandes proyectos urbanos de manera exitosa en la Ciudad de México, más acotados debido a un control gubernamental que favoreció la participación ciudadana.

La figura de los Grandes Proyectos Urbanos (GPU), es utilizada como una forma contemporánea de intervenir la zona central de una ciudad, refuncionalizando ciertos espacios y dotando de nuevos significados y funciones al territorio.

La investigación presenta una diferenciación entre los megaproyectos y los grandes proyectos urbanos como formas distintas de intervenir en las ciudades, la cual en muchas ocasiones se pierde en el debate académico y gubernamental al utilizar ambos términos como sinónimos, cuando en realidad son dos procesos que en ocasiones ocurren de manera simultánea en un mismo territorio.

Hasta el momento, existe un consenso sobre las causas, las formas y los impactos negativos económicos, sociales y ambientales que tienen los grandes proyectos urbanos en las ciudades donde se desarrollan. En sentido contrario, no existe ese

consenso para enlistar los beneficios que los grandes proyectos urbanos pueden proporcionar a las ciudades, al menos no bajo los actuales esquemas financieros y de gestión con que se realizan.

Derivado del análisis del marco regulatorio, institucional y programático en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano, vigente para el territorio de la Ciudad de México, así como la identificación de una red de agencias e instituciones gubernamentales que inciden en la planeación y gestión del desarrollo urbano, es el caso de los órganos auxiliares contemplados por la ley de desarrollo urbano del Distrito Federal, se advierte la existencia de un vacío en el marco legal y en los instrumentos de planeación urbana vigentes para la regulación específica de los Grandes Proyectos Urbanos, ello pese a la escala urbana que dichas intervenciones representan para la ciudad.

Algunas de las leyes reglamentarias, como la Ley de Vivienda para la Ciudad de México (LVCM) perpetúan las desigualdades socioterritoriales históricamente acumuladas. Esto se debe al tratamiento diferenciado y desigual a las demandas sociales, dado que, para los sectores populares, pobres y marginados de la ciudad, sus demandas de acceso, para ejercer su derecho a la vivienda lo gestiona el INVI. Pero, sí de hacer efectivo ese mismo derecho se trata, por parte de las clases medias y altas quienes acuden al mercado privado, ese lo regula directamente SEDUVI.

También, producto de lo anterior, se constató la existencia de sofisticados mecanismos de redes de complicidades y transgresión a la legalidad entre las empresas inmobiliarias, la empresas constructoras, los fondos de inversión y las agencias e instituciones gubernamentales de la Ciudad de México y de las Alcaldías, a partir de los cuales cualquier obra que violenta las leyes reglamentarias, bajo la adopción de un instrumento de planeación urbana se “regula” y legaliza.

La forma en que se establecen los grandes proyectos urbanos, marca una forma de hacer obras pero no ciudad, se ratifican las desigualdades socioterritoriales y aumenta la polarización socioespacial en la ciudad.

Aunado a ello, se identificó la práctica recurrente de *revolving door*, una práctica de corrupción derivada del tránsito de personas funcionarias que ocupan puestos directivos dentro de las empresas privadas y; personal de las empresas que llegan a ocupar cargos públicos como personas tomadoras de decisiones, las cuales llegan a favorecer a las empresas desde las que migraron.

De igual forma, uno de los efectos poco estudiados de las políticas de verticalización, como principal instrumento de redensificación en la ciudad central, son el encarecimiento del suelo urbano, de los bienes y servicios públicos, así como un alza considerable en los precios de la vivienda en arrendamiento.

No existe una regulación específica del mercado del suelo urbano de la Ciudad de México, que permita un control de las burbujas especulativas sobre el valor del suelo, cuyo encarecimiento fortalece la exclusión de amplios sectores de la población de la ciudad para ejercer su derecho a la vivienda y su derecho a la ciudad.

Tampoco existe claridad en los mecanismos fiscales para generar una distribución más equitativa de las cargas y beneficios asociados al desarrollo urbano, la renovación urbana y de manera particular respecto a los grandes proyectos urbanos.

La inexistencia de medidas regulatorias específicas para la construcción de grandes proyectos urbanos genera un ambiente de conflictividad urbana. Sin duda alguna, el problema central es de escala en el nivel de intervención urbana que se realiza a la ciudad.

La creación de PROCDMX como agencia gubernamental, es moldeada plenamente por los intereses de los actores de una coalición promotora de grandes proyectos urbanos. Su origen, el turbio cambio de nombre y organización operativa orientada a la atracción de capitales, el establecimiento de asociaciones público-privadas de dudosa rentabilidad para la ciudad y cuyos proyectos siempre son de grandes dimensiones.

Asimismo, dada su relevancia, la presente investigación, tiene como uno de los hallazgos más relevantes, aquellos derivados del proceso de financiarización del desarrollo urbano, entre los que destacan:

- I. La implementación de sofisticados instrumentos financieros como principal fuente de financiamiento de los grandes proyectos urbanos.
- II. Internacionalización de los grandes proyectos urbanos, producto de los esquemas de financiamiento que incorpora fondos de capitalidad operados por empresas transnacionales (Fondo de Pensiones Enron), consorcios que diversifican sus inversiones (Uber Real State) o fondos de inversión provenientes de ciudades en países emergentes (Fondo de Inversión de Shenzhen).
- III. Fusión de grupos financieros e inmobiliarios, los cuales participan en el diseño, construcción y operación de los grandes proyectos urbanos.
- IV. La conformación de FIBRAS como nuevos consorcios corporativos inmobiliarios de bienes raíces y financieros orientados a la captación de mayores capitales de riesgo para el financiamiento directo de los desarrollos.
- V. Aguda participación del sector financiero en el financiamiento de los grandes proyectos urbanos y otros desarrollos que se edifican en la Ciudad de México, ello es posible, mediante la utilización de sofisticados instrumentos financieros vinculados al capital financiero especulativo de mayor riesgo.
- VI. Como consecuencia de una mayor utilización de sofisticados esquemas de financiamiento, basados en instrumentos financieros y bursátiles, existe un desplazamiento de la banca comercial y de desarrollo como primera fuente de financiamiento para los desarrollos inmobiliarios actuales.
- VII. Entre los nuevos instrumentos de financiamiento hallados están los Certificados de Capital de Desarrollo (CKD) instrumentos que consumen recursos financieros en el corto plazo y ofrecen rendimientos en largo plazo
- VIII. Otro instrumento financiero, son las empresas de Sociedad Anónima de Promoción de la Inversión Bursátil de Capital Variable (S.A.P.I de C.V.), los cuales permiten inyectar cantidades considerables de capital de riesgo bursátil, dada su naturaleza especulativa.

IX. Persiste un proceso desmedido de bursatilización de los desarrollos inmobiliarios, carente de mayor regulación. En ese sentido, los grandes proyectos urbanos se venden en el mercado de futuros, mediante contratos que establecen en el presente el precio, la cantidad y fecha de vencimiento para la realización de la operación comercial.

Bajo ese este contexto de financierización y bursatilización del desarrollo urbano en la Ciudad de México, las Alcaldías de la ciudad central se desempeñan como *policy brokers*, es decir; son intermediarios entre los grupos inmobiliarios, las empresas constructoras y los fondos de inversión ante las agencias e instituciones gubernamentales de la Ciudad de México responsables de la planeación y gestión del desarrollo urbano.

Los órganos auxiliares de la planeación y gestión del desarrollo urbano, son los espacios predilectos para la toma de decisiones discrecionales, que favorecen los intereses de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos.

Persiste una falta de transparencia en los criterios para la designación de las personas funcionarias públicas que laboran en los órganos auxiliares de desarrollo urbano, y en consecuencia; es proclive a la opacidad en la forma en que se llevan a cabo los procesos y mecanismos de toma de decisiones.

Al interior de los órganos auxiliares del desarrollo urbano, de las agencias e instituciones gubernamentales responsables de la planeación y gestión del desarrollo urbano, se observaron prácticas de *revolving door*, es decir; hay un tránsito del personal de las empresas privadas para ocupar cargos como personas funcionarias públicas, tomadoras de decisiones públicas que, favorecen los intereses de las empresas que forman parte de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos.

Los actuales mecanismos institucionales de participación ciudadana, son proclives a la simulación, puesto que, son espacios de contención del malestar vecinal y ciudadano, instrumentados por las agencias e instituciones gubernamentales de planeación y gestión del desarrollo urbano de la Ciudad de México.

La participación ciudadana y vecinal, no posee los recursos y la fuerza necesarios para realizar un efectivo ejercicio de contrapeso frente a los intereses de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la ciudad central.

Hay apreciaciones diferenciadas sobre el valor de uso y de cambio del territorio donde se edifican los grandes proyectos urbanos; para las agencias e instituciones gubernamentales, empresas constructoras y empresas inmobiliarias se centran en cualidades del suelo urbano (tamaño, ancho, localización, densidad y las ganancias para el capital financiero). En cambio, la opinión que tiene los vecinos respecto a los grandes proyectos urbanos, se centra más en el espacio o la ciudad como el lugar donde viven.

El costo político, asociado al impulso brindado desde las instituciones gubernamentales a los grandes proyectos urbanos se reparte entre el gobierno de la Ciudad de México y las Alcaldías.

Pareciera que la estrategia del gobierno de la Ciudad de México, a través de sus diversas agencias e instituciones en materia de desarrollo urbano es, mantener abiertos distintos puntos de conflicto urbano a partir de la fragmentación del proceso de toma de decisiones y la atomización de la oposición vecinal, ciudadana y/o popular.

Mantener un ambiente de conflictividad urbana permite al gobierno de la Ciudad de México y a las Alcaldías favorecer a sus socios comerciales en la ciudad central, sacrificando algunos proyectos de menor importancia, pero de relevancia para la ciudadanía y vecinos movilizados en contra de dichos proyectos.

El capital social, cultural y simbólico juega un papel crucial en el diseño de las acciones y estrategias de oposición a los grandes proyectos urbanos realizadas por las personas vecinas y la ciudadanía en general.

Existen organizaciones vecinales cuyo discurso, forma de organización y de actuación en el espacio urbano, es más cercana a los movimientos urbanos

populares, con lo cual es una forma tradicional de oponerse a los grandes proyectos urbanos y cuya incidencia es bastante más limitada.

También, existen organizaciones vecinales cuyo discurso, forma de organización y de actuación en el espacio urbano, es más cercana a los movimientos sociales contemporáneos, estructurados desde las redes sociales y las redes socio digitales; las primeras mantienen su incidencia en el espacio urbano físico y las segundas inciden en el espacio público virtual, lo cual permite la viralización de su causa, lo que genera mayores vínculos de empatía y organización que posibilitan una incidencia en la forma en que se gestionan los grandes proyectos urbanos.

Temas a desarrollar en futuras investigaciones

No menos importante, es identificar aquellos temas que pueden orientar futuras investigaciones, dados los alcances de la presente investigación no fue posible profundizar, como son:

Los procesos de especulación del suelo urbano, producto de los proyectos de verticalización y redensificación, los cuales pueden llegar a generar revalorizaciones del suelo superiores al 100%. Aunado a ello, está la mercantilización de los bienes comunes del entorno urbano y de la ciudad, sea en su conjunto o zonas específicas de la misma. En contraposición a ese fenómeno está el enfoque dado por la teoría de los bienes comunes, la cual puede ser utilizada para el estudio del mercado del suelo urbano y los procesos de revalorización que se suscitan.

De igual forma, profundizar desde el enfoque de derechos humanos, el derecho a la ciudad, como un derecho llave que abre las posibilidades para el ejercicio, garantía, exigibilidad y justiciabilidad de derechos, ningún otro espacio para dicha concurrencia como la ciudad.

Otro fenómeno, por demás complejo, interesante y lacerante, son los procesos de desigualdad socioterritorial en relación con los equipamientos urbanos y el número de metros cuadrados ofertados. De igual forma, analizar cómo las políticas de

verticalización y redensificación favorecen patrones individuales y colectivos de consumo en el entorno urbano.

Finalmente, dada las limitaciones del enfoque de coaliciones promotoras para tratar a los actores heterogéneos entre iguales a partir de sus capacidades, recursos, por los espacios que ocupan, sería muy interesante estudiar el sistema de creencias de una empresa constructora, inmobiliaria o fondo de inversión sobre qué elementos constituyen el modelo de ciudad que construyen.

Bibliografía

Aguayo Ayala Adriana (2015) *La privatización de la administración pública en la era de la globalización. El caso de la Asociación de Colonos ZEDEC Santa Fe*, en: Camarena Ocampo Mario y Portal María Ana Coordinadores, **Controversias sobre el espacio público en la Ciudad de México**, México, UAM Iztapalapa/Juan Pablos Editor.

Aguilar Villanueva Luis F. (1992), **La Hechura de políticas públicas**, México, Miguel Ángel Porrúa.

Álvarez Enríquez Lucía (2004), *Planeación y participación ciudadana en la Ciudad de México*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004 Documento Libre.

Angotti Tom (2015), *mercado global, territorio urbano, derecho a la vivienda y los mitos del norte*, en: Alicia Ziccardi y Arsenio González, **Habitabilidad y política de vivienda en México**, México, UNAM.

Arellano David y Cabrero Enrique (2003), *“Introducción”* en: David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (Coords.), **Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental**, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, primera reimpresión.

Atili Antonella Coordinadora (2006), **Treinta años de cambios políticos en México**, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados.

Bourdieu Pierre (1986), **The forms of capital**, Richardson John Editor, Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, New York

Caldera Ortega Alex Ricardo (2006), *Agua, Participación privada y Gobernabilidad en Aguascalientes (1989-2001)* en: Barkin David Barkin (coord.), **El Agua Urbana en México. Retos, debates y bienestar**, México, Universidad de Guadalajara, ANEAS.

Camarena Ocampo Mario y Portal María Ana Coordinadores (2015), **Controversias sobre el espacio público en la Ciudad de México**, México, UAM Iztapalapa/Juan Pablos Editor.

Casar María Amparo (2013), *Quince años de gobiernos sin mayoría en el congreso mexicano*, en: **Política y Gobierno 219**, volumen XX, número 2, II semestre de 2013, México.

Castells Manuel (1989), **La ciudad en la nueva economía mundial. Conferencia pronunciada en el acto de clausura del Master La Ciudad: Políticas, proyectos y gestión**. España, Universidad de Barcelona, 21 de febrero. Disponible en: <http://www.fbg.ub.es>

Castillo del Arturo (2003), “*Capítulo 8. Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores*” en: David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (Coords.), **Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental**, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, primera reimpresión.

Cabero Mendoza Enrique (2000), “*Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de la policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes*”, *Gestión y Política Pública*, segundo trimestre, año/Vol IX, número 002, México, CIDE.

Carrión Fernando y Erazo Jaime Coordinadores (2016), **El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política**, México, UNAM/Coordinación de Humanidades/PUEC/CIALC/International Development Research Centre INDRC.

Carrión Fernando (2013), *El desafío político del gobierno de la ciudad metropolitana en América Latina* en: Iracheta Cenecorta Alfonso X. coordinador, **reflexiones sobre política urbana**, México, El Colegio Mexiquense

Cejudo Ramírez Guillermo Miguel (2010), *Discurso y políticas públicas*, en: Merino Huerta Mauricio, Cejudo Ramírez Guillermo Miguel (comps.), **Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de políticas públicas**, México, Fondo de Cultura Económica/ Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (2008), Primera declaratoria de ampliación del ámbito territorial de planeación y estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México, 17 de junio 2008 en: <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedemet/revista>

Cordera Campos Rolando y Lomelí Venegas Leonardo (2006), **De lo local a lo global: Los desafíos de la globalización y sus representaciones locales**, México, UNAM.

Córdova Arnaldo (2006), *La reforma política y la transformación del Estado*, en: Atilli Antonella Coordinadora, **Treinta años de cambios políticos en México**, México, UAM/Miguel Àngel Porrúa/Cámara de Diputados.

Cuenya Beatriz (2009), *Grandes proyectos urbanos latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local*, **Cuaderno Urbano 8, espacio, cultura, sociedad**, Argentina.

Cuenya Beatriz (2011), “*Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana*” en: Cad. Metrop., v. 13, n. 25, Sao Paulo, Brasil.

Cuenya Beatriz (2012), *Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina* en: Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos Vainer (compiladores), **Grande proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña**, Argentina.

Díaz Orueta Fernando (2007), “*Los grandes proyectos de desarrollo urbano y la reconfiguración socio-espacial de las ciudades: el barrio de Lavapiés (Madrid)*” en: **Cuaderno Urbano 6, espacio, cultura, sociedad**, Argentina.

Deil S. Wright (1997), **Para entender las relaciones intergubernamentales**, México, FCE.

Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2010 (2012), SEDESOL/CONAPO/INEGI, México.

Deloitte Galaz, Yamazaki, Ruiz Urquiza, S.C. (2014), **Consolidando las oportunidades en bienes raíces. Servicios para FIBRAS**, México.

Deloitte Galaz, Yamazaki, Ruiz Urquiza, S.C. (2015) **Boletín de gobierno corporativo**, Verano de 2015. Texto recuperado en PDF el 18 de mayo de 2019.

Dermographia. World Urban Areas (WUA), (2011), World Agglomerations 7h Annual Edition April.

Domínguez Juan Carlos (2015), **Megaproyectos fallidos en Latinoamérica. Sociología histórica y política comparada**, México, Instituto Mora.

Domínguez Juan Carlos y Corona Claudia coordinadores (2016), **Megaproyectos y dilemas del desarrollo en Latinoamérica**, México, Instituto Mora.

Domínguez Juan Carlos (2016), *Introducción: Los megaproyectos en las discusiones sobre el desarrollo*, en: Domínguez Juan Carlos y Corona Claudia coordinadores, **Megaproyectos y dilemas del desarrollo en Latinoamérica**, México, Instituto Mora

Domínguez Juan Carlos (2016), *Megaproyectos como instrumentos de legitimidad política en México: el caso del proyecto para una nueva refinería en Tula (2009-2010)*, en: Domínguez Juan Carlos y Corona Claudia coordinadores, **Megaproyectos y dilemas del desarrollo en Latinoamérica**, México, Instituto Mora.

Flores González Sergio (2013) *La Problemática Metropolitana en México y sus Implicaciones en el Desarrollo Regional*, México, BUAP/Colegio de Tlaxcala.

Flores González Sergio y Bournazou Eftychia (2012), *El Bando 2: Balance de una política de reestructuración urbana en el Distrito Federal*, en: Ziccardi Contigiani Alicia Coordinadora, **Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social**, México, UNAM/PUEC/Coordinación de Humanidades.

Friedman John (1975), *El futuro de la urbanización en América Latina: Algunas observaciones sobre el papel de la periferia* en: Luis Unikel S. y Andrés Necochea V., **Desarrollo urbano y regional en América Latina: Problemas y políticas**, México, Fondo de Cultura Económica.

Garza Gustavo (2003), **La urbanización de México en el siglo XX**, México, Colmex.

García Guzmán Maximiliano (2016), *Importancia de la gobernanza y las políticas públicas en el estado democrático de derecho*, en: Uvalle Ricardo, Luna Juan Carlos y Singer Martha coordinadores, **Construcción y tendencias de la Ciencia Política y la Administración Pública en el siglo XXI**, México, UNAM/FCPyS/FES Acatlán.

Giglia Angela, *Apropiación del espacio público, renovación urbano y derecho al a presencia: El caso de la Alameda Central de la Ciudad de México*, (2015) en: Camarena Ocampo Mario y Portal María Ana Coordinadores, **Controversias sobre el espacio público en la Ciudad de México**, México, UAM Iztapalapa/Juan Pablos Editor.

Gordillo Gustavo e Icaza Carlos (2006), *Territorios rurales: armonizando disparidades y desigualdades*, en: Cordera Campos Rolando y Lomelí Venegas Leonardo, **De lo local a lo global: Los desafíos de la globalización y sus representaciones locales**, México, UNAM.

Grajeda Viero Bertha Elia (2005), *Critican la redensificación de delegaciones centrales*, en: El Universal sección D.F., México.

Guevara Tomás Alejandro (2015), **¿la ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del Hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011)**, México, UNAM/INFONAVI.

Guerrero Omar (2004), **La Nueva Gerencia Pública**, México, Ediciones Fontamara.

Harvey David (1999), "*Social justice, postmodernism and the city*". In: Fainstien S. y Campbell S, coordinadores, **Readings in urban theory**, Estados Unidos, Massachusetts, Blackwell Publishers.

Hernández Cordero Adrián (2016), **En transformación...Gentrificación en el Casc Antic de Barcelona**, México, UNAM/PUEC/Coordinación de Humanidades/Facultad de Arquitectura/CONACYT/ Red Temática de Centros Históricos de Ciudades Mexicanas.

Instituto Electoral del Distrito Federal (2016) **Perspectiva ciudadana en ejercicios de democracia directa en la Ciudad de México. Informe de la Red de Observación IEDF 2015**, IEDF, México.

Jusidman Clara (2006), *Los problemas sociales emergentes. Nueva agenda y capacidad de innovación de los actores públicos y privados*, en: Cordera Campos Rolando y Lomelí Venegas Leonardo, **De lo local a lo global: Los desafíos de la globalización y sus representaciones locales**, México, UNAM.

Larrosa Haro Manuel (2006), *Las transformaciones del gobierno local del Distrito Federal. De la liberalización política a la democratización: 1977-2004*, en: Atili Antonella Coordinadora, **Treinta años de cambios políticos en México**, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados.

L. Dorantes Gerardo (2012), **Grupos de poder y construcción de la agenda en la institucionalidad del Estado**, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

López Rangel Rafael (2011), *De la Ciudad compacta a la ciudad fragmentada: El caso de la Ciudad de México. En el universo de las nuevas preocupaciones sobre la ciudad del sueño de un orden a la pesadilla del caos* en: Emilio Pradilla Cobos (comp.), **Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas**, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa.

Lowi Theodore, (1964), **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory**. World Politics, USA, Cambridge.

Lungo Mario (2005), Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana en: *Urbano*, vol. 8, número 11 <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RU/article/view/510>

Lungo Mario (2005), *Grandes proyectos urbanos. Una visión general* en: Urbana 37.

Lungo Mario y Smolka Martim (2007), “*Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas*” en: Smolka Martin O y Mullahy Laura editores, **Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina**, Lincoln Institute of Land Policy, Estados Unidos.

Marín Toro Adriana (2017), **Paradoja de la vivienda en arriendo: arraigo y vulnerabilidad residencial en el Barrio Puerto de Valparaíso**, México, UNAM/INFONAVI.

Martinón Quintero Ruth (2007), *La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras*, Gestión y Política Pública, Volumen XVI. número 2. II semestre de 2007.

Mecatí José Luis, Michel Marco Antonio y Ziccardi Alicia (1987), **Casa a los damnificados**, México, UNAM/ISSUNAM.

Merino Huerta Mauricio (2010), *La importancia de la ética en el análisis de políticas públicas*, en: Merino Huerta Mauricio, Cejudo Ramírez Guillermo Miguel (comps.), **Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de políticas públicas**, México, Fondo de Cultura Económica/ Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Negrete Sala María Eugenia (2008), **El Centro de México. Evolución, límites y oportunidades para el desarrollo regional**, México, COLMEX.

Paquette Vessalli Catherine y Yescas Sánchez Mabel (2009), *Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas a debate*, en: centro-h, número 3, abril, Ecuador, **Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI)**,

Pérez Torres Daniel Enrique (2013), **Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza**, México, UAM/PUEM.

Pino Hidalgo Ricardo Adalberto y Moreno Galván Felipe de Jesús (2013), *La política y la planificación urbana del Estado neoliberal*, en: Ramírez Velázquez Blanca Rebeca y Pradilla Cobos Emilio Compiladores, **Teorías sobre la ciudad en América Latina**, México, UAM/SITESA Tomo II.

Portal María Ana (2017), **Ciudad global, procesos locales: Megaproyectos, transformaciones socioespaciales y conflictos urbanos en la Ciudad de México**, México, UAM-I/CONACYT/Juan Pablos Editores.

Porcel Arraut Alejandro (2018), *Desarrollo inmobiliario en Xoco: relato de ciudades enfrentadas*, en: <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=2110> recuperado: 02 de noviembre de 2018.

Queiroz Ribeiro Luiz César (2013), *Las metrópolis del pensamiento urbano latinoamericano*, en: Ramírez Velázquez Blanca Rebeca y Pradilla Cobos Emilio Compiladores, **Teorías sobre la ciudad en América Latina**, México, UAM/SITESA Tomo I.

Ramírez Chávez Mario (2014), **El ordenamiento territorial de la Región Urbana del Valle de México (RUVM)**, tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, UNAM/Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales.

Ramírez Chávez Mario (2017), *Las coaliciones promotoras y los grandes proyectos urbanos*, en: Jasso Martínez Ivy Jacaranda (coord.), **Cultura, poder y Desarrollo. Territorios en movimiento**, Universidad de Guanajuato/Campus León, México.

Ramírez Chávez Mario (2017), *Geografía de las disputas: coaliciones promotoras y grandes proyectos urbanos en la construcción de la Ciudad de México* en: Lince Campillo Rosa María y Ayala Blanco Fernando coordinadores, **Algunas formas políticas y socioculturales de habitar los espacios**, FCPyS/UNAM, México.

Ramírez Chávez Mario (2018), *Ciudad de México. Desafíos de un crecimiento caótico*, en: Heriberta Castaños Rodríguez y Eduardo Muñiz Trejo coordinadores, **La Ciudad bajo amenaza. Reducción de riesgos y desastre en México**, UNAM/IIEc, México.

Ramírez Kuri Patricia coordinadora (2016), **La reinención del espacio público en la Ciudad de México**, México, UNAM/ISSUNAM/Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo.

Ramírez Velázquez Blanca Rebeca y Pradilla Cobos Emilio Compiladores (2013), **Teorías sobre la ciudad en América Latina**, México, UAM/SITESA Tomo I.

Ramírez Velázquez Blanca Rebeca y Pradilla Cobos Emilio Compiladores (2013), **Teorías sobre la ciudad en América Latina**, México, UAM/SITESA Tomo II.

Ramos García José María (2004), **La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: Problemas y Desafíos**, México, Miguel Ángel Porrúa/ COMEXI/ Cámara de Diputados.

Reveles, Vázquez Francisco (2016), **Saldos de la democracia: el ejercicio de gobierno del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal**, México, UNAM/FCPyS/Gernika.

Rosales Ortega Rocío Coordinadora (2000), **Globalización y regiones en México**, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM/FCPyS/PUEC.

Rosique Cañas José Antonio (2014), **Megalópolis ingobernables: más allá de las revoluciones urbanas**, México, UAM

Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (1999), The advocacy coalition framework: an assessment. In P. A. Sabatier, ed. *Theories of The Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.

Sánchez Salazar María Teresa, Bocco Verdinelli Gerardo y Casado Izquierdo José María (2013), **La política de ordenamiento territorial en México: De la teoría a la práctica**, México, UNAM/ IGg/CIGA/SERMARNAT/INECC.

Sassen Saskia (1999), **La ciudad global**. Nova York, Londres, Tokio. Buenos Aires, Estados Unidos, Princenton University Press

Sassen Saskia (2004), *Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos* en: Patricio Navia y Marc Zimmerman Coordinadores., **Las ciudades latinoamericanas en el nuevo [des]orden mundial**, México, Siglo XXI Editores.

Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA) (2015), **Inventario de Residuos Sólidos de la Ciudad de México**, México.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) (2013), **Agenda hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa**, México.

SEDESOL/Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de Hidalgo y Gobierno del Estado de México (2012), **Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Actualización 2012. Resumen Ejecutivo**, México.

Subirats Joan (2016), **El poder de lo próximo, las virtudes del municipalismo**, España, Catarata.

Transparencia Internacional (2009), **Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción**, documento PDF electrónico recuperado el 26 de marzo de 2019.

Torres Espinosa Eduardo y Pineda Guadarrama Juan de Dios coordinadores (2009), **Reforma institucional en México. Avances y asignaturas pendientes**, México, UNAM/FCPyS.

Turati Marcela (2014), *“Nuevo Polanco” La ciudad personal de Carlos Slim*, en: <https://www.proceso.com.mx/361586/nuevo-polanco-la-ciudad-personal-de-carlos-slim> recuperado: 10 de febrero de 2016.

Unikel S. Luis y Necochea V. Andrés (1975), **Desarrollo urbano y regional en América Latina: Problemas y políticas**, México, Fondo de Cultura Económica.

Uvalle Ricardo, Luna Juan Carlos y Singer Martha coordinadores (2016), **Construcción y tendencias de la Ciencia Política y la Administración Pública en el siglo XXI**, México, UNAM/FCPyS/FES Acatlán.

Valdés Cotera Raúl y Flores Crespo Pedro (2015), *Análisis de políticas públicas en educación básica de personas jóvenes y adultas. Un estudio comparativo entre Brasil y México*, Revista Iberoamericana de Educación / Revista iberoamericana de Educação vol. 69, núm. 1 (15/09/15).

Vallés Josep M., (2007), **Ciencia política. Una introducción**, España, Editorial Ariel, 6° impresión.

Villavicencio Blanco Judith coordinadora (2000), **Condiciones de la vida y vivienda de interés social en la Ciudad de México**, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM Iztapalapa.

Ziccardi Contigiani Alicia (1991), **Las obras públicas de la ciudad de México 1976-1982**, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Ziccardi Contigiani Alicia Coordinadora (2012), **Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social**, México, UNAM/PUEC/Coordinación de Humanidades.

Ziccardi Contigiani Alicia y González Arsenio (2015), **Habitabilidad y política de vivienda en México**, México, UNAM.

Ziccardi Alicia Contigiani (2015), **Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de a vivienda. Encuesta Nacional sobre las condiciones de Habitabilidad de la Vivienda**, México, UNAM/IIJ.

Ziccardi Contigiani Alicia (2016), *Cuestión social y el derecho a la ciudad*, en: Carrión Fernando y Erazo Jaime Coordinadores, **El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política**, México, UNAM/Coordinación de Humanidades/PUEC/CIALC/International Development Research Centre INDRC.

Instrumentos Normativos

Constitución Política de la Ciudad de México, Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; 05 de febrero 2017.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación; 27 de junio 2014.

Decreto de creación de la empresa pública paraestatal Calidad de Vida Progreso y Desarrollo Humanos para la Ciudad de México, en: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Publicada el 14 de diciembre de 2007.

Decreto de inicio de operaciones de la empresa pública paraestatal Calidad de Vida Progreso y Desarrollo Humanos para la Ciudad de México, en: **Gaceta Oficial de la Ciudad de México**, Publicada el 19 de febrero de 2008.

Decreto de creación de la Agencia de Promoción, Inversión y Desarrollo para la Ciudad de México (PROCDMX), en: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Publicada el 18 de febrero de 2015.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Publicada en el Diario Oficial de la Federación; 26 de noviembre de 2016.

Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 08 de octubre de 2014.

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; 28 de noviembre de 2016.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; 23 de marzo de 2017.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1° de junio de 2017.

Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, de la Ciudad de México, Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; 20 de julio de 2017.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; 07 de junio de 2017.

Ley de Vivienda de la Ciudad de México, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 15 de diciembre de 2016.

Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico y Arquitectónico del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 28 de noviembre de 2014.

Ley del Instituto de Seguridad de Construcciones del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 05 de noviembre de 2010.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000, Gobierno del Distrito Federal, México, 1998.

Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 14 de enero de 2016.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 03 de noviembre de 2009.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 12 de enero de 2015.

Reglamento del Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 18 de diciembre de 2014.

Reglamento de la Comisión de Límites del Distrito Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación; 21 de agosto de 1986.

Reglamento del Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 18 de febrero de 2011.

Reglamento del Consejo de Desarrollo Urbanos Sustentable (CONDUSE), Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; 07 de octubre de 2014.