

# DESARROLLOS INMOBILIARIOS, REDENSIFICACIÓN Y ESTRUCTURA URBANA EN LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ DE LA CIUDAD DE MÉXICO.\*

*M. en I. Alejandro Hernández Salazar<sup>1</sup>*

*Dr. Javier Pérez Corona<sup>2</sup>*

## RESUMEN

Entre las actuales transformaciones de la Ciudad de México destacan las que singularizan su modelo urbano de tipo compacto y disperso, acorde a los procesos económico-sociales desplegados en determinadas áreas de mayor interés a la inversión y la acumulación de capital como el inmobiliario, a través de políticas urbanas en materia de vivienda densa en polígonos habitacionales de ciertas delegaciones centrales, como la Benito Juárez.

En este proceso de transformación de la estructura urbana son los usos de suelo los que muestran los cambios más significativos que expresan el proyecto de ciudad compacta con medidas desreguladas de estímulo al mercado inmobiliario; en este proceso subyacen las contradicciones sociales del giro neoliberal, tanto por el cambio en las condiciones políticas entre la etapa previa de las Regencias a la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal; como en la nueva actuación de políticas públicas ante el problema de la vivienda y sus estrategias; y, la intervención destacada de los desarrolladores inmobiliarios, entre los principales beneficiarios.

---

\* *El artículo es producto del desarrollo de la Tesis de Grado de Maestría en Ingeniería Civil, agradeciendo la participación del Dr. Carlos Bustamante Lemus como co-director.*

<sup>1</sup> M. en I. Alejandro Hernández Salazar SEPI ESIA ZAC IPN [alhera@gmail.com](mailto:alhera@gmail.com)

<sup>2</sup> Dr. Javier Pérez Corona SEPI ESIA ZAC IPN, [jpcorona88@hotmail.com](mailto:jpcorona88@hotmail.com)

La idea central que orienta este trabajo es que las políticas urbanas se orientan más a un modelo de ciudad compacta, mediante la estrategia de redensificación de las áreas de la ciudad más rentables para el capital inmobiliario y para las finanzas del gobierno del Distrito Federal; en aras de sacrificar la optimización de la infraestructura y el equipamiento urbano, que pudiese beneficiar a la ciudad en su funcionamiento y generando un mayor bienestar social a la vida capitalina.

**PALABRAS CLAVE:** *Estructura Urbana, Desarrolladores inmobiliarios, Redensificación, Nápoles, Xoco.*

## **1. INTRODUCCIÓN**

La Ciudad de México como zona metropolitana ha crecido muy rápidamente en los últimos decenios. Actualmente la zona metropolitana está conformada por las 16 delegaciones 59 municipios del Estado de México y 29 del estado de Hidalgo, de acuerdo al primer convenio con el que se crea la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, celebrada entre el Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Hidalgo, publicado el 18 de Agosto de 2008 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Actualmente alberga una población aproximada de 21 millones de habitantes y solamente en el distrito Federal, la Ciudad de México original, se tienen aproximadamente 9 millones y medio en cifras globales.

La importancia de esta investigación se basa en la propuesta planteada por el Gobierno Central de esta ciudad, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en donde se fijan como meta construir una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa para mitigar el déficit que se tiene en materia de vivienda y fomentar la inclusión de todos sus habitantes, a partir de generar las condiciones para desarrollar la convivencia en cada uno de los diferentes sitios que conforman la ciudad, conservando la identidad de los barrios ya consolidados y el suelo de conservación (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda SEDUVI, 2013).

A tal meta se le conoce como el *hacer ciudad dentro de la ciudad*, misma que ha consistido desde el año 2000 en condicionar los permisos de construcción de vivienda sólo para la zona de la ciudad central bajo un decreto emitido por el Jefe de Gobierno en turno (Gobierno del Distrito Federal, 2000), pasando más adelante a consolidarse en una norma que fomentara la vivienda tipo de interés social (norma 26); por ello con el desarrollo de este trabajo se pretende establecer parámetros que especifiquen las condiciones sobre las que se pueda aplicar una política pública que permita la reutilización del suelo teniendo en cuenta las condiciones de los habitantes originarios de la zona, sin perder de vista la visión del gobierno de generar una ciudad compacta, teniendo presente como factor primordial el mantener la cohesión del tejido urbano.

Por otra parte, en la dimensión demográfica y su emplazamiento por zonas habitacionales el Distrito Federal presenta serias contradicciones a nivel de polarización entre zonas elitistas de alto valor económico, en ciertas áreas exclusivas de la ciudad, en contraste con otras de seria precariedad y hacinamiento. Entre las primeras destacan algunos polígonos habitacionales de las Delegaciones centrales, como en la Benito Juárez, motivo de este estudio.

Generando con ello, una contribución que defina cuáles son las mejores condiciones de habitabilidad en función de las necesidades de tipo legal y de los habitantes originarios, para el tipo de ciudad que se pretende alcanzar a partir del modelo de planeación actual.

Para ello, el trabajo se desarrolla en tres partes. En la primera, se hace un breve esbozo de las condiciones generales en las que se despliega el boom inmobiliario. En un segundo apartado se muestra de manera sintética el perfil de la política urbana del Distrito Federal a través de la redensificación; y en una tercera parte, se hace un balance general de la actuación de los

desarrolladores inmobiliarios y la política de redensificación, específicamente en la colonia Nápoles y Xoco, de la Delegación Benito Juárez.

## **2. LA POLÍTICA URBANA DEL DISTRITO FEDERAL A TRAVÉS DE LA REDENSIFICACIÓN**

### **2.1 Los inicios de la planeación territorial en México**

El panorama histórico general poblacional que caracteriza a México en su proceso de urbanización en el marco de la planeación, surge a partir del año de 1936, cuando las acciones que se han tomado en el país en materia de planeación llevaron a la promulgación de la primera Ley General de Población la que promovía que las familias de ese entonces deberían ser numerosas (Colegio de Ingenieros Civiles de México, 2009).

En el año de 1970 la estructura de la población tuvo un cambio importante a favor de la urbanización y con ello esa década fue fundamental para la planeación, pues para el año de 1976 se tuvo una reforma constitucional al artículo 27 Constitucional, lo que fue el preámbulo para que surgiera la Ley General de Asentamientos Humanos que como objetivo central tenía la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, así como fijar normas básicas para su regulación. Y para dar soporte y operatividad a este proceso surge la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, encargada de brindar los aportes necesarios al desarrollo nacional, al contar con una adecuada normatividad y el personal técnico especializado en el área del Desarrollo Urbano (D.U.) (Colegio de Ingenieros Civiles de México , 2009, págs. 315-319).

Cabe señalar que a finales de 1983 se promulgo el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, que cubría el ámbito nacional con tres ejes de acción, donde la primera etapa comprendía la situación de ese momento del país y planteaba una nueva etapa para el

desarrollo, en la segunda se describían los instrumentos de carácter global y en el último se abordaba la participación social, en donde se le asignaba un carácter democrático a la planeación.

En ese mismo año como colofón de este importante proyecto surge la nueva (para ese entonces) Ley de planeación de 1983, que sustituyó a la de 1930 y que planteaba como objetivos establecer las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrático (SNPD), hablaba además de las responsabilidades del poder ejecutivo para dirigirlo y regulaba que todas las dependencias de gobierno basarán sus políticas de actuación a partir de dicho sistema (Sánchez L. G., 2013).

Entre las atribuciones que tenía el SNPD se encontraban el coordinar las actividades del PND, elaborar, proyectar y coordinar la planeación regional, y en específico llevar a cabo la realización de los programas anuales globales.

Sin embargo a pesar de los diversos planes y programas aplicados en los últimos decenios en el país actualmente se vive una situación de enormes contrastes, con desequilibrios evidentes no tan sólo a nivel socioeconómico sino también regional, que permite sostener que los caminos adoptados hacia el desarrollo no han cubierto a todo el territorio nacional ni mucho menos han sido incluyentes (García M. F., 2010).

## **2.2 La nueva organización político administrativa del Distrito Federal y la planeación 1997-2000.**

Por otra parte al Distrito Federal se le asignaban de manera directa las disposiciones de tipo federal pues la figura de gobernador dependía de manera directa del ejecutivo federal desde 1928 bajo el título de Regente o Jefe del Departamento del Distrito Federal hasta 1997 cuando

dicha figura cambia a Jefe de Gobierno, el cual ya es elegido por los ciudadanos a través del voto (Valdés, 2015).

Desde entonces a la fecha, las autoridades de la ciudad cuentan un grado mayor de libertad para conformar las dependencias locales que den respuesta positiva a las demandas exige la ciudad en materia de ordenamiento del territorio.

De esta manera, hablar de la primer gestión que tuvo la ciudad con su primer jefe de gobierno nos da que para los primeros tres años que permaneció al frente no pudo actuar mucho, solo se llegó al diseño de un programa de gobierno conformado por los anhelos, las necesidades y las exigencias de la población (García C. P., 2015), es decir, sólo nos pudo aportar el diagnóstico, en el cual textualmente se expresa...

“El grave deterioro social de la última década, sumado a los rezagos existentes, hace insuficiente vislumbrar una solución a la crisis que logre que la ciudad se vuelva habitable para todos como resultado automático del crecimiento económico, particularmente bajo el modelo económico actual. Para lograr la superación de esta crisis se requiere, en lo local, del reordenamiento radical de las prioridades en el DF. El medio para garantizarlo es una política social integral y activa, sustentada en una política económica orientada al crecimiento con equidad” (Cárdenas Solórzano, 1997, p. 49)

Lo cual será la base que sustente el diseño y operación del nuevo modelo de política social que se deseaba la administración de ese entonces para la ciudad bajo una perspectiva de llegar consolidar una sociedad equitativa con un mejor estado de bienestar.

En cuanto a la vivienda, la estructura administrativa no sufrió grandes cambios, se mantuvo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda que era una dependencia central y que se

complementaba tres fideicomisos paraestatales que son Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), Fideicomiso del Programa Casa Propia (FICAPRO) y el Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (FIDERE), con los cuales se otorgaban apoyos para la vivienda en la capital a través de créditos subsidiados por el gobierno federal y con el cual se facilitaba la adjudicación de una vivienda o la mejora de la misma, aunque en la realidad en este periodo gubernamental, no existió ninguna política de vivienda con una dimensión social en este ámbito; lo que evidenció que para llegar al objetivo el gobierno electo necesitaba un nuevo andamiaje institucional.

Dentro de las políticas en materia de Desarrollo Urbano encontramos el programa de Vivienda en Lote Familiar, el cual, fue promovido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a los predios que no estuvieran ubicados en zonas de alto riesgo, ubicados en suelo urbano, que tuvieran su documentación en orden o en regularización, con el propósito de incentivar la autoconstrucción entre las familias de bajos ingresos (Sánchez-Mejorada Fernández, 2015).

En este mismo sentido, un cambio relevante que se da junto con la organización de la ciudad en cuanto a Desarrollo Urbano, es el cambio de esquema de Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), que era un tipo de planeación por predio o un grupo de ellos, en el que se consideraba la topografía, la orografía, vocación de la zona, los usos predominantes, así como los servicios existentes (González, 2015) y que cambió por los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU), homologación que fue publicada en la Gaceta Oficial de Distrito Federal el 10 de Abril de 1997 dentro del artículo sexto transitorio de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996.

Por su parte, en el aspecto social, se ambicionaba la reconstrucción del tejido social dado que en el diagnóstico inicial se sabía que en general la población del D.F. se encontraba en

condiciones de muy alta, alta, media y baja marginación, de ahí que entre sus compromisos impulsara las acciones necesarias para lograr una sociedad más equitativa, incluyente y solidaria elevando así, la calidad de vida de la población.

### **2.3 La ordenación del territorio bajo la visión de: “Por el bien de todos, primero los pobres”, de 2000 a 2006**

Para el año 2001, a un año de haber realizado el cambio de administración, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, estructurado en 5 apartados, iniciando con una Introducción, seguida de Gobierno y Seguridad Pública, Desarrollo Sustentable, Progreso con Justicia y en último lugar Administración y Finanzas; de los cuales al ámbito de la vivienda lo podemos encontrar en el apartado de Desarrollo Sustentable (Jefatura de Gobierno del D.F., 2001, pp. 2-3).

En esta administración, el instrumento central empleado para consolidar una política social que se tenía ya marcada desde la administración anterior fue el Programa Integral Territorial de Desarrollo Social (PITDS) (García C. P., 2015) conformado por un eje de programas sociales, el segundo, destinado a la planeación territorial y por último, la participación ciudadana.

Para fines de este trabajo es motivo de interés el segundo apartado, donde se consideraron créditos para ampliación y rehabilitación de viviendas, mantenimiento a unidades habitacionales, creación de estancias infantiles, créditos a microempresarios, desayunos escolares, apoyo a la producción rural, construcción y mantenimiento de escuelas (Gobierno del Distrito Federal, 2015).

En cuanto al ordenamiento Territorial se refiere, durante esta gestión se creó la Coordinación de Planeación para el Desarrollo Territorial (COPLADET) bajo la figura de un órgano de asesoría y de planeación del desarrollo adscrita a la Jefatura de Gobierno (García C. P., 2015).

Por otra parte, en esta administración también se buscó detener el crecimiento urbano que se extendía sobre el suelo de conservación, a través promover...

... “el repoblamiento de las áreas centrales ya dotadas de infraestructura.

Se recuperará la centralidad mediante la redensificación urbana de las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez, impulsando programas de vivienda nueva en conjuntos habitacionales, esta política actuará también como medida para moderar el crecimiento urbano hacia las delegaciones periféricas” (Jefatura de Gobierno del D.F., 2001).

Tal y como se redactó en el Plan General de Desarrollo del Distrito Federal, que fue la base para la promulgación de la política del “Bando 2”, que se sustentaba con el argumento de revertir el crecimiento desordenado, la falta de agua para la demanda que se tenía en ese momento y la disminución de la población en las delegaciones mencionadas en la cita textual anterior; todo lo anterior bajo una supuesta planeación del Desarrollo Urbano responsabilidad del Gobierno en turno.

Política que con el paso del tiempo ha recibido muchos cuestionamientos basados en la falta de un diagnóstico previo a su implementación por diferentes grupos sociales, pero, que fue bien recibida por parte de los Desarrolladores Inmobiliarios.

Sin embargo, la realidad apunta a que dicha política no tuvo la capacidad legal para frenar las construcciones en la forma en cómo fue redactada, debido a que, mientras en el resto de las

delegaciones no se otorgaban los permisos necesarios en las ventanillas únicas de cada demarcación, las personas canalizaron sus trámites hacia el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) beneficiando a su favor los programas de Vivienda en Condominio, Mejoramiento de Vivienda u Obra nueva, lo que derivó en una redensificación subdividida en dos escenarios, el primero con una redensificación regulada y autorizada en la ciudad central; y un segundo escenario, en el resto de las delegaciones con una perspectiva de autoconstrucción lo que le permitía a los habitantes de dichas demarcaciones incrementar el número de niveles de su vivienda a sabiendas de que contaban con el remedio para todas las irregularidades, como es, la regularización.

En este mismo periodo a nivel delegacional sólo las delegaciones de Xochimilco, Venustiano Carranza, Magdalena Contreras y Benito Juárez actualizaron sus planes de desarrollo; comparando el plan de la última delegación con su predecesor de la administración pasada, encontramos que la participación social tiene un peso mayor respecto del otro, mostrando con ello que con el paso del tiempo sí se ha alcanzado un grado mayor de participación por parte de este sector, para la elaboración de dichos documentos.

De tal manera, que durante esta administración se pudo constatar que además de consolidar las instancias necesarias para fortalecer la política social que era el objetivo desde su predecesor, también se tuvieron avances significativos en materia de ordenamiento territorial y vivienda, los cuales fueron el parteaguas al establecer las reglas para el nuevo tipo de ciudad que se pretendía alcanzar.

## **2.4 La planeación territorial en “una ciudad con equidad, incluyente y participativa”, de 2007 a 2012 .**

En este tercer periodo, la administración política que experimenta la ciudad después del cambio de Regencia y actualizar su forma de trabajo, a pesar de mantener la consigna de hacer una ciudad con sentido social, y para ello en esta administración complementan el Plan de Desarrollo Urbano con las temáticas de ser incluyentes, equitativos y participativos, lo cual se puede confirmar en el documento correspondiente al periodo del 2007 al 2012 que en sus líneas expone:

“...No es una política de programas focalizados y condicionados de superación de la pobreza extrema, sino de combate a la desigualdad, promoción de la equidad y la inclusión social a través de políticas universalistas, territorializadas, que comprenden desde la atención de necesidades inmediatas y la creación del patrimonio familiar, hasta la formación sólida de capacidades con una política de respaldo al acceso a la educación y mejoramiento de la calidad educativa, con acciones sin precedentes en el resto del país y con propósitos redistributivos hacia los grupos sociales, familias, personas y ámbitos territoriales en condiciones de pobreza, exclusión o discriminación” (Gobierno del D.F., 2015, pp. 6-8).

Con respecto al ordenamiento del territorio, se refiere a través del Desarrollo Urbano se le asigna todo un eje de actuación que dentro del documento es el número 7, titulado: Nuevo Orden Urbano. Servicios eficientes y calidad de vida para todos.

Apartado en donde además de establecer las formas de actuación del gobierno, también se hace la apertura para que participe la sociedad civil ya sea de manera colectiva, o individualizada, expresándolo de la siguiente manera:

“El ordenamiento urbano es un medio privilegiado que el gobierno empleará en su esfuerzo por garantizar el derecho de todos a una vida digna y con oportunidades.

También es esencial para devolver la Ciudad de México a sus habitantes la accesibilidad a los espacios públicos. El orden urbano es una herramienta indispensable para hacer de las ciudades espacios de integración social e identidad colectiva” (Gobierno del Distrito Federal, 2015, p. 67).

Lo anterior pretendía en el discurso integrar el tejido social de la ciudad y posicionar a la Ciudad de México como un espacio articulador central para las actividades económicas terciarias, mejorando el esquema de movilidad y reasignando los usos del suelo como consecuencia del cambio de actividades económicas, políticas y sociales, sin dejar de lado la visión metropolitana.

De esta manera podemos observar los distintos esfuerzos que se han realizado en materia de planeación territorial bajo el enfoque de ir convirtiendo a la ciudad en un entorno, donde toda la población pueda tener acceso a los diferentes espacios y que además, puedan acceder a la obtención de una vivienda digna.

Por otra parte, da cuenta del cambio estructural que se ha experimentado la Ciudad de México en este lapso de tiempo, en cuanto a su organización espacial y las funciones que realizaba, lo cual desemboca en un formato de usos de suelo mixtos con el fin de mitigar la concentración de actividades terciarias en ciertos polos de la ciudad, dando origen al policentrismo, destacando el papel preponderante que tienen las actividades económicas en este proceso.

En la Delegación Benito Juárez, motivo de estudio de este trabajo, forma parte del núcleo de delegaciones que conforman la zona de la ciudad central, y que en particular ha experimentado profundos cambios en su estructura urbana expresados en significativas modificaciones en usos de suelo y en la magnitud de su redensificación.

Esto surge de la aplicación de políticas de planeación urbana influenciadas por alta concentración de inversiones económicas aplicadas a habilitar los espacios de la nueva economía del sector terciario que ha despuntado de manera acelerada en algunas partes de la ciudad. Espacios de oficinas, pero también habitacionales. En este proceso destaca la actividad de los desarrolladores inmobiliarios por lo carácter altamente rentable y la cercanía que tiene dicha demarcación con el centro de la ciudad, y la infraestructura con la que cuenta en materia de servicios públicos y equipamiento urbano; situación que ha dado cabida, a que en ella se localizan la mayoría de los corporativos que generan las fuentes de trabajo para un sector importante de la población que habita no sólo en esta demarcación, también para el resto del Distrito Federal, lo que generó que el valor del suelo se incrementara de manera exponencial en las zonas céntricas de esta delegación política donde se localizaban la mayoría de las zonas laborables, a través del cambio en el uso del suelo de estos predios sin que la autoridad estuviera enterada en la mayoría de los casos.

Por ello, esta zona comenzó a experimentar la expulsión de la población que habitaba en ella entre los años 2004 a 2010, lo que causó la fragmentación del tejido social en ciertas colonias, pero que no sufrieron cambios físicos en sus edificaciones, solo modificaron el uso de éstas, al cambiar su uso habitacional a otro de tipo mixto al combinar lo habitacional con el uso de oficinas, en otros casos consecuencia de la expulsión de población antes mencionada, otras personas optaron por vender sus bienes raíces deteriorados por lo añejos y edificadas entre los años 50 y 60's, a inmobiliarias, las que optaron por demolerlas para iniciar la construcción de torres de oficinas o departamentos; estos hechos generaron que la población originaria no pudiera complementar la función de habitar y disfrutar del espacio público que tenía destinado para ello, pues en el caso de las zonas de oficinas estos espacios se saturaban de personas en horarios de trabajo y se olvidaban fuera de ellos ocasionando la saturación de las vialidades al generarse un incremento en el parque vehicular que busca un lugar de estacionamiento sobre

la vía pública en dichas zonas. Esto también derivó en el deterioro y reducción de los espacios públicos.

Por lo anterior y con el objeto de revertir este fenómeno el gobierno de la ciudad de México emitió una restricción para la construcción de vivienda en todo el Distrito Federal en delegaciones periféricas a partir del año 2000, con la cual esta demarcación se vio beneficiada pues en ella no se prohibió, sino por el contrario, tuvo con esta ley un incentivo avalado por el gobierno en turno. A este decreto se le conoció como Bando 2.

Con esta política se logra detonar el Boom Inmobiliario, caracterizado por el gran número de construcciones de vivienda vertical, que a finales del año 2012 se tenían registradas seis mil 490 nuevas viviendas con solo 20 mil 782 cajones de estacionamiento. Cabe mencionar que de las 56 colonias que conforman esta demarcación, sólo en seis fue donde se concentró una sobreoferta del suelo, las cuales son Portales, Álamos, Del Valle, Narvarte, Xoco y Nápoles, siendo estas dos últimas colonias las que se han redensificado en mayor medida a través de desarrollos inmobiliarios verticales, centros comerciales y culturales (GDF, 2012), incrementando la plusvalía del suelo. Proceso que destaca de manera significativamente en dos colonias de la delegación Benito Juárez: Nápoles y Xoco.

En el caso de la colonia Nápoles, el desarrollo inmobiliario producto de la aplicación de una política de redensificación mencionada anteriormente es el denominado residencial World Trade Center (WTC), caracterizado por contar con tres torres de 19 niveles con un total de 862 departamentos, los cuales albergarán alrededor de 3,400 personas aproximadamente.

Dicho proyecto se ejecutó en un predio sin construir bajo el argumento de estar subutilizado y justificándolo en el aspecto legal con la política de vivienda del Bando 2, y comercialmente

hablando se promovía como solución a la demanda de vivienda y prometiendo una mejor calidad de vida para los nuevos ocupantes, destacando su ubicación y el nuevo concepto de estos grandes desarrollos inmobiliarios que se complementan con espacios comunes como gimnasios y salas de usos múltiples, por mencionar algunos. La afectación principal se dio al generarse al inicio de su construcción el desgajamiento de un talud, causando el hundimiento de la Av. del Parque y la afectación estructural a las casas circundantes de los vecinos.

Con este desarrollo inmobiliario se afectó desde la perspectiva de la estructura urbana, el tejido social pues los vecinos originarios ven coartada su convivencia y la constante comunicación para generar acuerdos en común en beneficio de su espacialidad, en cuanto a servicios públicos se vio mermado el suministro de agua potable y de energía eléctrica; y en materia de vialidades se produjo una saturación por el incremento del parque vehicular de esta zona.

De esta forma, los Desarrolladores inmobiliarios (DI) justifican como se expuso líneas arriba, que con la construcción de este tipo de inmuebles dan solución al déficit de vivienda existente en estas zonas, complementando que se basan en la reglamentación vigente, misma que promueve la reutilización del suelo, haciendo a un lado el cometido que perseguía dicha ley, pues con ella se pretendía generar vivienda de interés social, lo cual, al confrontarlo con la realidad era posible apreciar que el desarrollo inmobiliario en cuestión, rebasaba por mucho la tipología que suscitaba la ley, teniendo como resultado, la promoción de vivienda de tipo elitista al tener precios muy elevados y dejando fuera del alcance económico a la población que no tiene ingresos suficientes para adquirir una vivienda digna y en una zona céntrica de la ciudad.

Caso similar se genera en la colonia Xoco durante el año 2009 al iniciarse la construcción del desarrollo inmobiliario *Ciudad Progresiva* con el nombre comercial de Mitikah, conformado por 7 edificios, de ellos, 5 son habitacionales y otro se destina para la construcción de un hospital y

un centro de negocios, destacando que dentro de los 5 edificios habitacionales uno será una torre de 60 niveles y contará con una zona comercial, un hotel y la zona de departamentos particulares; con este desarrollo se causa transformaciones más severas en la estructura urbana de esta colonia, pues este conjunto contempla la ampliación de una calle secundaria de esta zona para poder dar cabida al aforo vehicular y los trabajos de conexión correspondientes a los servicios públicos que demandará, lo cual conlleva al recorte de varias casas habitación existentes, afectando directamente a los habitantes originarios, pese a haber sufrido afectaciones estructurales en sus propiedades consecuencia de la maquinaria utilizada en la etapa de cimentación de este proyecto y principalmente al templo religioso ubicado de manera contigua con la construcción, mismo que se tiene considerado dentro de una zona estimada de conservación, sin dejar de lado la afectación al disminuir la dotación suministrada de agua potable y el voltaje de energía eléctrica.

Por otra parte se fragmenta el tejido social de la colonia al proponer el recorte de predios y expulsar de este sitio a los habitantes originarios del lugar sin ofrecerles un lugar de reacomodo, además de romper con su organización tradicional y religiosa, pues en este lugar se rigen por las mayordomías, representativas de la etapa inicial de la ciudad.

Con esto se evidencia que el sector inmobiliario continua con la tendencia a ofertar vivienda de tipo residencial, sin considerar las afectaciones a los habitantes ya consolidados de la zona y a la estructuras de la espacialidad donde se construyen dichos proyectos. Justificándose con las políticas que promueven la redensificación en la denominada ciudad central.

Por su parte el Gobierno de la Ciudad ha promovido e implementado una norma más específica denominada norma 26, que establece un tope límite en el precio final de las viviendas, misma que entró en vigor el 19 de agosto del 2013, sin embargo, el sector inmobiliario se benefició de

las inconsistencias de esta norma para poder seguir construyendo este tipo de vivienda dejando de lado el propósito de promover vivienda de interés social, hecho por el que esta norma ha sido fuertemente cuestionada y desechada.

### **3. CONSECUENCIAS DE LA ACTIVIDAD INMOBILIARIA EN LA ESTRUCTURA URBANA POR LAS ESTRATEGIAS DE REDENSIFICACIÓN**

#### **3.1 Las políticas de desarrollo urbano en la Delegación Benito Juárez**

Como se argumenta, la Delegación Benito Juárez, ubicada en la zona central de la ciudad es un paso obligado para todos los que habitamos o no en este territorio, dado que desde los inicios de la ciudad se ha manejado una política y organización centralista que ha procedido a la concentración en la capital del país.

Lo cual nos da la pauta para retomar el aspecto normativo, cuando se da la actualización del Programa de Desarrollo Urbano Delegacional (PDUD) en el año 2000 y la justificación versaba como una consecuencia de la actualización que estaba experimentando la delegación en ese entonces en sus aspectos sociales, políticos, económicos y por lo tanto territoriales; como respuesta, a un número de solicitudes de cambio de uso de suelo.

Es en este periodo cuando la especulación del suelo se intensifica dentro de este territorio, y en el cual los DI ya buscaban ingresar a esta zona para poder invertir de manera sistemática y formal, teniendo conocimiento de las actualizaciones que se estaban dando en materia de legislación del desarrollo urbano.

Por otra parte, pero en este mismo ámbito, se inician los trabajos para la conformación de los Planes Parciales de Desarrollo, instrumento con el que se puede dar un tratamiento especial de

planeación a una cierta zona, partiendo de su vocación definida por sus actividades económicas, su relación con el entorno y el equipamiento y la infraestructura con la que cuenta; y de los cuales se tiene registro tanto en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), como en la Procuraduría Ambiental del Ordenamiento Territorial (PAOT) de propuestas de este documento para las colonias: Insurgentes Mixcoac y San Simón Ticumac, en julio del año 2000, y Nápoles, Ampliación Nápoles, Noche Buena y Ciudad de los Deportes, para Agosto del 2002.

Sin embargo, ya en la revisión de fondo, se debe destacar que estos documentos no han tenido los alcances necesarios para tener un amplio control en la manera de crecer y actualizar las colonias que integran esta demarcación y para muestra vemos la ausencia de la figura de Centros de Barrio en los usos de suelo, aplicado a la colonia Xoco, en el entendido que éste es asignado a lugares que se conforman por elementos que generan la concentración de actividades comerciales y de servicios a escala vecinal al interior de las colonias, concepto que se ve reflejado en esta zona al contar con una significativa superficie de oficinas, que demanda áreas de alimentos para sus empleados y que se encuentran ubicados en el centro de esta colonia, lo que genera una derrama económica en días laborales para los habitantes de esta demarcación.

Otra de las inconsistencias en materia de ordenación de territorio se evidencia en los coeficientes de sismicidad que se han actualizado después del terremoto de 1985 y que han quedado plasmados en los planos de zonificación elaborados por el propio gobierno, donde se restringe el número de niveles de las construcciones en función del tipo de suelo donde se ubiquen, de tal manera, que direccionando esta parte a las zonas de estudio correspondientes a las colonias Nápoles y Xoco, encontramos que éstas han quedado clasificadas en la denominada Zona II de Transición, que tiene sus depósitos más sólidos a 20 m de profundidad

(ver figura 4.01) y que conforme a los datos emitidos por la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal, reporta para edificaciones de 13 a 20 niveles:

“Para edificaciones de 13 a 20 niveles se reconocen localidades de muy alto peligro en las delegaciones Tláhuac, Xochimilco, Benito Juárez, Iztacalco, Iztapalapa, Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero.” (Dirección General de Protección Civil del D.F., 2015)

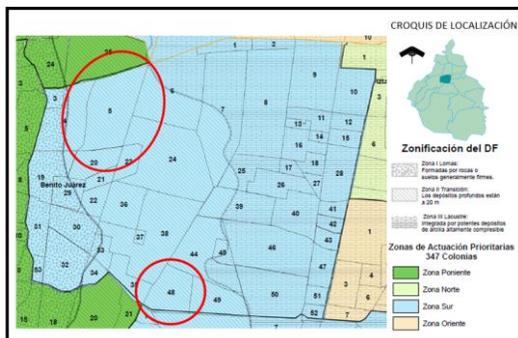


Figura 4.01 Extracto del Plano de Zonificación del suelo en la Delegación Benito Juárez  
Fuente: Elaboración propia con datos Secretaría de Obras y Servicios del D.F., 2011.

Por tal motivo, se hace cuestionable la política de redensificación que se está aplicando en estas zonas, debido a que pone en riesgo la integridad física de los habitantes y sus inmuebles al anteponer su seguridad, frente a la vulnerabilidad que está originando la desmedida especulación del suelo de los Desarrolladores Inmobiliarios, dejando al descubierto la o a través de las diferentes dependencias encargadas de

promover y garantizar la constante actualización de la ciudad de manera segura y eficiente.

De lo anterior podemos hablar que a partir de ese momento y con las facilidades otorgadas por la normatividad de vivienda en general, la delegación inicia con un periodo de concentración de

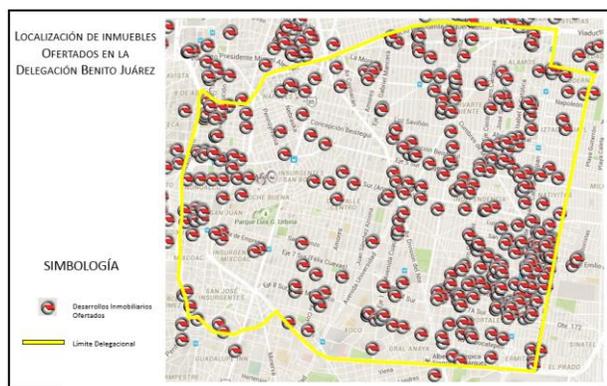


Figura 3.02 Distribución de la oferta de Vivienda en B.J.

Fuente: Elaboración Propia con datos del Registro Único de Vivienda R.U.V. 2015

inversión inmobiliaria, en la que podemos observar al día de hoy, la gran proliferación de construcciones dentro de los límites delegacionales, tal y como se puede apreciar (ver figura 3.02).

Esta imagen nos muestra que hoy en día la oferta de vivienda en condominio está mayormente concentrada hacia el oriente de la

delegación, en donde son ofertados departamentos con una superficie promedio de 65 m<sup>2</sup>,

habilitados con 2 recámaras, una estancia-comedor, un baño, una cocina integral y un baño, que es considerada como vivienda de interés social y está dirigida hacia personas con un nivel socioeconómico tipo “C”.

Este hecho nos permite establecer como punto de partida las diferencias que existen entre la vivienda ofertada en la zona con los Desarrollos Inmobiliarios Integrales (DII), que han sido objeto de estudio para este trabajo, debido a que ellos sólo se han posicionado en dos puntos de la delegación, la colonia Nápoles al norte y Xoco al sur.

Una singularidad a destacar de estas zonas es la forma de su traza urbana, pues como puede apreciarse en el plano, en términos generales observamos que esta demarcación cuenta con una traza con forma reticular en comparación con Nápoles y Xoco; lo que evidencia que durante el proceso de urbanización que ha experimentado este territorio, estas zonas tuvieron una consolidación desordenada, ejemplo de ello es la forma que tienen las calles que las integran.

### **3.2 Los desarrollos inmobiliarios integrales transformadores de las colonias Nápoles y Xoco**

Su importancia se debe a que ellas se están transformando por los Desarrollos Inmobiliarios Integrales que se han construido en una de ellas, y en la otra, se encuentra en proceso de ejecución; para ello realizaremos la descripción de cada uno destacando las características tanto de proyecto como de impacto urbano que puedan tener, iniciando con la colonia Xoco, en el proyecto de Ciudad Progresiva; seguida del DII Residencial WTC que se encuentra dentro de la colonia Nápoles.

Ciudad Progresiva o Mitikah se considera un DII constituido por 7 edificios (como se puede apreciar en la imagen del lado derecho) de los cuales, 5 están destinados a un uso habitacional

en donde se albergarán 2,500 viviendas; contará también con seis sótanos de estacionamiento con una capacidad de 1,1000 cajones de estacionamiento; un edificio más se destinará para oficinas corporativas y uno más para servicios médicos.

Sin embargo, durante la revisión de la normatividad se destacan dos puntos importantes, el primero, es que el uso de suelo permitido para la zona es H3/20/B, que significa: habitacional de tres niveles como máximo, por lo menos 20 por ciento de área libre y densidad baja, que se concreta en una vivienda por 100 metros cuadrados.

Y el segundo, es que para poder acreditar de manera lícita este proceso se requería previamente de un Plan Parcial de Desarrollo Delegacional, que tomara en cuenta las particularidades de la zona, con el fin de mitigar los efectos de un proyecto inmobiliario de tal magnitud, para su posible aceptación en caso de proceder, tal y como se ha promovido para otras colonias, como es el caso de la Nápoles; sin embargo, en esta última colonia, a pesar de contar con el diseño, no se ha aprobado, y sí en cambio, en esta zona, ya se concluyó y está en operación el DII, llamado Residencial WTC. Este cuenta tres torres de 19 niveles de departamentos, que van de 94 a 155 m<sup>2</sup>.

Dichos espacios de acuerdo con el proyecto promueven un estilo de vida al ofrecer vistas excepcionales, con equipamiento de espacios comunes de gimnasios, salones de usos múltiples y salas de lectura en el lobby; en el nivel de azotea se cuenta con un *roof garden* descubierto, integrado el esparcimiento abierto a una percepción de dimensión.

Entre las consecuencias de este proceso de transformación destacan las de redensificación y cambios de uso del suelo; y, no obstante que ambas colonias son de la misma demarcación presentan diferencias. En la Nápoles hay una drástica saturación del espacio público y la

infraestructura vial invadida de vehículos; el incremento de los valores catastrales que afecta en mayor medida a los que mantienen su vivienda inalterada; y la insuficiencia y encarecimiento de los servicios públicos.

Por su parte la colonia Xoco, si bien su zonificación contempla usos de suelo mixto de tipo habitacional, comercial, servicios y equipamiento, la proporcionalidad es diferente. Pero, la mayor diferencia estriba en su perfil económico y la composición de su tejido social y su condición de pueblo. Con tradiciones arraigadas, donde el proceso de redensificación es más drástico.

### **3.3 Los efectos socioespaciales de los desarrollos inmobiliarios integrales**

El grado de alteración del entorno socioespacial por estos desarrollos inmobiliarios es significativo, al trascender la organización social de estas colonias, Nápoles y Xoco. Sobre todo en Xoco, por las características mencionadas. Su organización social se basa en mayordomías, que consisten en la integración de grupos de personas encargadas de realizar encomiendas de festividades y festejos en torno a sus imágenes religiosas, la celebración de San Sebastián, que se realiza dos veces al año, días en los que se organiza una ceremonia religiosa acompañada de una peregrinación por sus calles y culmina con el evento social en casa de quien sea el mayordomo en turno como anfitrión de todos los vecinos congregados. Además, tanto en el atrio de la iglesia, como en la casa del anfitrión se colocan adornos florales y por la noche se realiza la tradicional quema del castillo y un espectáculo de juegos pirotécnicos.

Por lo tanto, este tipo de organización social, aunado al valor patrimonial que tiene su templo, le ha permitido a este sitio contar con una zona de conservación cultural catalogada, polígono que tiene en común con el Poliforum de la Nápoles y de ello da cuenta el Plano de Zonificación del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano 2005.

Sin embargo, la Nápoles no cuenta con la misma organización social y ello se refleja en la fragmentación que han tenido sus respectivos habitantes, lo que se traduce en que un mismo fenómeno afectado por la misma causalidad (la inserción de un DII a sitio) presenta diferentes expresiones.

En el caso de Nápoles una colonia que desde sus inicios creció planificada a través de sus calles y las lotificaciones reguladas, sus habitantes argumentan no oponerse a dicho tipo de construcciones siempre y cuando se respete y regulen los espacios destinados para estacionamientos y la infraestructura sea modernizada, pues la forma de vida de ellos no presenta un arraigo al territorio, aunado a un estilo de vida que les permite desplazarse a sus lugares de interés, que no siempre son la propia colonia, y su mayor preocupación es la calidad de los servicios públicos y el respeto al sentido de propiedad de un tramo de vía pública que corresponde al frente de sus casas (en algunos casos) para su uso propio.

Caso contrario en Xoco, donde tanto el sentido de pertenencia, como el arraigo a su territorio les conflictúa su forma de vida al insertar un DII en el lugar en donde habitan, pues además de considerar como aspecto negativo el encarecimiento de los servicios públicos, los reclamos de los nuevos ocupantes hacia los festejos del lugar por el exceso de ruido no se han hecho esperar, lo que ha generado conflictos entre grupos, destacando que en esta zona no se ha concluido la construcción de todo el complejo y solamente se encuentra en operación un inmueble destinado a servicios médicos y dos torres de departamentos, lo que divide a la población de la colonia e impide que una integración armónica que repercute en sus actividades económicas.

Respecto a lo normativo, se observa que a pesar de los esfuerzos que se hacen en materia de desarrollo urbano desde hace tiempo, no se ha podido consolidar un estricto apego a dicha

reglamentación, lo que evidencia que los programas responden a intereses económicos de un grupo reducido de personas, al no contar con un enfoque socio-espacial que responda a las demandas actuales la población; quedando ejemplificado en las dos colonias mencionadas en este análisis.

Dado que en Nápoles se impuso la redensificación con la construcción del DII Residencial WTC al iniciar de manera ilegal y ser rechazado por los vecinos en el proceso de consulta el anteproyecto de Programa Parcial para la colonia no obstante, el proyecto continuó hasta su conclusión y puesta en funcionamiento.

En consecuencia con los dos casos abordados de las colonias Nápoles y Xoco, se pone en tela de juicio a la redensificación por medio de los Desarrollos Inmobiliarios Integrales como la manera adecuada para llevar a la ciudad al modelo de ciudad compacta con el que se busca la integración de la sociedad.

#### **4. CONSIDERACIONES FINALES.**

El Desarrollador Inmobiliario ha desempeñado un papel trascendental en la actualización de las políticas de desarrollo urbano en la ciudad, que han derivado en los procesos de redensificación contando con las condiciones favorables y atractivas para estimular la inversión al desarrollo de nuevos proyectos habitacionales expresados particularmente en las zonas de estudio: Nápoles y Xoco. Lo que ha permitido redefinir la tipología de vivienda como respuesta al nuevo estilo de vida que demanda la Ciudad Compacta en el marco de posicionar a la ciudad bajo un esquema de competitividad en el sistema de ciudades globales.

En este sentido, al hablar de redensificación implica también, considerar si se cuenta con la infraestructura suficiente para soportar este drástico cambio, como el que representa atender

mayor demanda de suministro de agua potable, saneamiento y en general los servicios básicos; junto con hacer frente a la saturación de vialidades; además de, las condiciones de vulnerabilidad del suelo de origen lacustre que se expresó de manera dramática con el terremoto de 1985, no obstante que se cuenta con el suficiente desarrollo técnico para la edificación de inmuebles de gran escala que transforman la estructura urbana local de mayor densidad. Lo cual, dio origen a una serie de protestas sociales ante los cambios de uso del suelo en diferentes zonas de la ciudad, entre ellas las concernientes a este estudio; manifestaciones que tienden a incrementarse con serios cuestionamientos a las políticas de Desarrollo Urbano imperantes.

En este sentido, se propone, integrar en el Plan de Desarrollo Delegacional a Xoco bajo la figura de Centro de Barrio dadas sus características particulares a fin de formular un Plan Parcial Delegacional que le permita tener un tratamiento específico bajo un esquema de inclusión de cada uno de los elementos propios de la zona, estableciendo las restricciones e iniciativas necesarias para no fragmentar el tejido social, de tal manera que no quede rezagado del proceso de actualización no sólo de la delegación, también de la Ciudad en general.

Por otro lado, en el caso de continuar con las políticas de redensificación de la ciudad, es importante generar mecanismos que permitan la modernización de la infraestructura para los servicios públicos, considerando que el costo de dicha acción sean absorbidos tanto por los Desarrolladores inmobiliarios como por el gobierno de tal manera que se demuestre el compromiso de ambas partes para no desproteger a los habitantes ya consolidados como a los nuevos habitantes para garantizarles el disfrute de su nueva propiedad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Bustamante, L. C.** (2008). *Actores Urbanos y políticas públicas. Estrategias de los Manufactureros de la Ciudad de México ante el Neoliberalismo*. Ciudad de México : Miguel Ángel Porrúa.
- Cárdenas Solórzano, C.** (1997). *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*. México.
- Colegio de Ingenieros Civiles de México .** (2009). *Planeación Estratégica de la Infraestructura en México 2010-2035*. México: Diseño, Ilustración y textos D.R.
- Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados.** (2006). *Informes Presidenciales Gustavo Díaz Ordaz*. Ciudad de México.
- Dirección General de Protección Civil del D.F.** (Julio de 2015). Obtenido de [http://www.proteccioncivil.df.gob.mx/mapas\\_sgm/mg\\_peligro.pdf](http://www.proteccioncivil.df.gob.mx/mapas_sgm/mg_peligro.pdf)
- García, C. P.** (Febrero de 2015). *Consejo de Evlución del Desarrollo Social del DF*. Obtenido de Gobierno del Distrito Federal : <http://www.evalua.df.gob.mx>
- García, M. F.** (2010). La Planeación del Desarrollo Regional en México (1900-2006). *Investigaciones Geográficas* , 102-121.
- Gobierno del D.F.** (Febrero de 2015). *Procuraduría Ambiental del Ordenamiento Territorial (PAOT)*. Obtenido de Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012: [http://centro.paot.org.mx/centro/programas/programa2007\\_2012.pdf?b=ce](http://centro.paot.org.mx/centro/programas/programa2007_2012.pdf?b=ce)
- Gobierno del Distrito Federal.** (2000). *Bando dos*. México: Jefatura del Gobierno del Distrito Federal.
- Gobierno del Distrito Federal.** (Febrero de 2015). *Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social* . Obtenido de <http://centro.paot.org.mx/index.php/marconormativo/programasdf>
- González, M. G.** (28 de Abril de 2015). *ciudadanosenred*. Obtenido de [https://ciudadanosenred.com.mx/htm/areas/0/Redensificacion\\_ZEDECS.pdf](https://ciudadanosenred.com.mx/htm/areas/0/Redensificacion_ZEDECS.pdf)
- INEGI.** (10 de Novimebre de 2014). *Cuéntame INEGI*. Obtenido de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>

**Jefatura de Gobierno del D.F.** (2001). *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*. México: Gaceta Oficial del Distrito Federal.

**PAOT.** (Febrero de 2015). *Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F.*

Obtenido de Programas del Distrito Federal: <http://paot.org.mx/index.php/leyes-y-normas/programas/programas-distrito-federal>

**Sánchez, L. G.** (Febrero de 2013). *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM:

<http://juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>

**Sánchez-Mejorada Fernández, M. C.** (Febrero de 2015). *De actores y programas sociales en la Ciudad de México: El caso del programa de vivienda en lote familiar*. Obtenido de Andamios:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632004000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632004000100004&lng=es&tlng=es)

**Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda SEDUVI.** (2013). *Agenda. Hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa 2013-2018*. México: Gobierno del Distrito Federal.

**Valdés, V. M.** (Febrero de 2015). *Una nueva Legitimidad en el Distrito Federal. Las elecciones de 1997*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/54/cnt/cnt3.pdf>