

POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CONFORMACIÓN DEL CORREDOR URBANO CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO-SANTA FE

*Laura Isabel Romero Castillo**

PUBLIC POLICIES IN THE BUIL UP OF THE HISTORIC DOWNTOWN URBAN AXIS OF MEXICO CITY-SANTA FE.

Resumen: La globalización construida sobre la base de la economía neoliberal está influyendo en la reestructuración socio-ambiental de las ciudades de importancia económica regional, especialmente con el impulso y fortalecimiento de las actividades financieras, comerciales y turísticas que brindan facilidades para la incorporación de capitales diversos en la economía regional. Las intervenciones en dichas ciudades se han caracterizado por la promoción de megaproyectos financiados por capitales externos, con el apoyo decidido de las autoridades locales que materializa las políticas federales y locales, con la orientación de recursos, la adecuación de instrumentos jurídicos, de planeación y de gestión urbana.

Palabras clave: Políticas públicas, corredor urbano, Ciudad de México.

Abstract: The Globalization built on the basis of the neoliberal economy is influencing the socio-environmental restructure of the cities with an important regional economy, especially with the impulse and strength of the financial, commercial and tourist activities that facilitate the injection of diverse capital in the regional economy. The interventions in these cities are characterized by the promotion of mega projects financed by foreign capital, with strong support from the local authorities who implement the federal and local policies, under the guidance of resources, adequacy of legal instruments, planning and urban management.

Key Words: Public policies, urban axis, Ciudad de México.

*Arquitecta (UNAM); (UAM-X); “Planeación urbana y regional” (Technological University of Seczecin, Poland); “Planeación y construcción de vivienda en la renovación urbana” (Institute for Housing Studies, Holland); Maestra en “Investigación y Docencia en el área de Urbanismo” (UNAM); Doctora en Ciencias y Artes para el Diseño en el Área de “Investigación y gestión territorial” (UAM Xochimilco). Profesora investigadora titular de la UAM, unidad Xochimilco.

1. INTRODUCCIÓN

En la etapa neoliberal el principio es que el mercado defina la economía sin la regulación de los gobiernos, de los distintos niveles, aunque en el proceso de urbanización actual, observamos que las políticas públicas crean instrumentos para facilitar la incorporación de inversión extranjera directa, en la incorporación reciente de grandes proyectos urbanos.

El objetivo del presente trabajo es señalar las políticas de Estado asociadas a la incorporación de grandes proyectos urbanos y la conformación de corredores financieros y comerciales en ciudades de importancia en el ámbito regional, especialmente el denominado Corredor Urbano Centro Histórico de la Ciudad de México- Santa Fe (CHCM-SF).

Para orientar el análisis, se hace una reflexión sobre el papel del Estado en la nueva economía de libre mercado que origina cambios en las políticas públicas, a diferencia de la etapa económica anterior, que se caracterizó por contar con un Estado benefactor propietario de empresas públicas de mayor impacto económico y social.

También se analiza cómo la asimetría entre las economías de los países desarrollados y económicamente atrasados permite sólo una interrelación estrecha de un gobierno local, con recursos económicos y legales limitados, con grandes capitales inmobiliarios que detona la renovación urbana y arquitectónica; mientras que la información limitada hacia la población está generando inconformidad de distintos sectores sociales que demandan su participación en la planeación y en el ejercicio de recursos públicos para el mejoramiento de zonas intervenidas, especialmente las áreas naturales afectadas por el crecimiento y re-densificación urbana.

Así mismo se exponen algunos elementos sobre el objetivo de las políticas públicas, el cambio de la planeación indicativa a la estratégica, con relación a las políticas específicamente diseñadas para el impulso, elaboración y puesta en marcha de los megaproyectos urbanos en ciudades de importancia regional en México. Finalmente se presentan algunas conclusiones sobre la conformación del CUCH-SF, el diseño de políticas públicas, el impacto ambiental y la participación social.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CONFORMACIÓN DEL CORREDOR URBANO CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO-SANTA FE.

El papel del estado en la economía de libre mercado y su influencia en las políticas públicas.

En el caso de México, el sistema de planeación urbana nacional surge a mediados de la década de los setenta, durante una crisis económica que dejó muchas de las propuestas de reordenación territorial sin resolver, entre ellas la dotación de vivienda, la descentralización y la posibilidad de modificar los modelos migratorios, que buscaban el arraigo de la población, tanto urbana como rural en sus regiones de origen (Garza, 1996: 98).

La población de la Ciudad de México se incrementó con la llegada de inmigrantes, resolvieron la necesidad de vivienda ocupando ilegalmente predios ejidales que en su mayoría estaban ubicados en la periferia de la capital, en zonas consideradas no aptas para el desarrollo urbano por su importancia medioambiental o por sus altos costos de urbanización, conformando colonias populares que en su mayoría fueron regularizadas posteriormente.

Dicho proceso sucede de manera simultánea al agotamiento del modelo de acumulación de capital, basado en la sustitución de importaciones y la consecuente regulación de la actividad económica por parte de los gobiernos, que generalmente se reservaron la administración de las industrias estratégicas (agua, petróleo y electricidad, entre otros).

En el ámbito internacional, a principios de la década de los setenta del siglo XX se dieron los primeros pasos para impulsar la economía neoliberal, que reclamaba la desregulación estatal y la apertura de mercados (Guillén, 1995: 22 y Hernández, 2001: 56), política que permitiría la movilidad del capital independientemente de su origen, garantizando su acceso a mercados regionales como el modelo político impuesto por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Rodríguez, 2002: 351).

Dicho esquema permite la penetración de capitales en países subdesarrollados con el fin de aprovechar tanto la existencia del mercado como los recursos naturales; este hecho contribuye a desarticular las economías locales ligadas a actividades comerciales y financieras. Es así como se profundizan las diferencias históricas entre países, lo que hace más evidente el desarrollo desigual entre ellos.

Por lo anterior, el concepto de globalización no refleja las condiciones de los territorios que no se benefician con el nuevo modelo económico, ni el de su población. En ese sentido, varios autores hablan de un imperialismo recurrente, como Saxe-Fernández (2002: 6-68) y Harvey (2003: 71-92).

Esta reorganización del capitalismo y el cambio en las formas de producción industrial, y la comercialización de productos y servicios, hace necesario replantear las modalidades de llevar a cabo la planeación urbana, y las formas de incorporación de “la inversión extranjera directa (IED) que profundiza su papel como eje organizativo de la estrategia capitalista” (Saxe-Fernández, 2002: 10).

En dicho proceso, los países subdesarrollados, como parte de la renegociación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), asumen el compromiso de “eliminar todos los obstáculos que puedan encontrar los flujos de mercancías y de dinero” (Rodríguez, 2002: 349-365), exigencia que no se practica al interior de los países imperialistas vía el proteccionismo, por ejemplo de los productos agrícolas.

Los megaproyectos urbanos adquieren mayor importancia como soportes materiales, por su ubicación privilegiada, por los servicios de apoyo a la producción y por contar con apoyo de gobiernos locales, desde la promoción de los mismos, hasta la dotación de servicios complementarios a los usos previstos, por la existencia de una base económica acumulada por alojar actividades comerciales, bancarias y turísticas, entre otras, y por contar un sistema vial que facilita la oferta de servicios al productor, mientras que el beneficio social generado por ellos se limita al mejoramiento del espacio público que con frecuencia se convierten en espacios de acceso controlado.

En estos procesos existe una competencia entre gobiernos locales por atraer inversiones a través de la incorporación de los proyectos impulsados por la iniciativa privada a los programas de desarrollo urbano de distintas escalas, lo que ha facilitado la gestión de diversos proyectos y la inversión en infraestructura vial para los enlaces regionales (Delgado, 1997: 19), que son detonadores de nuevas inversiones, aplicando criterios que generalmente no involucran a los sectores sociales de menores recursos.

La planeación urbana que en su origen fue indicativa, en la que las estrategias se establecían de acuerdo a las problemáticas encontradas en el diagnóstico, se adecua a la llamada planeación democrática, en la que se estipula como política pública desde el ámbito federal la obligación de la consulta a la población en la elaboración de los programas urbanos. La inconformidad de sectores sociales en torno a algunos me-

gaproyectos muestra, al menos, la parcialidad de dicha participación.

Por lo anterior se observa que en los hechos, se planea con los principios de la planificación estratégica (Fernández Güell, 1997) al poner énfasis en los proyectos a corto plazo, en donde hay diferencias en la participación de diversos “actores” sociales y públicos. En el impulso a megaproyectos se ha optado por este camino, en la mayoría de los casos obviando los instrumentos de planeación existentes, con acuerdos y convenios para la inversión entre el sector público y la iniciativa privada, quien condiciona sus inversiones a la existencia de un mínimo de gobernabilidad social que le garantice la recuperación de sus inversiones.

Se puede observar que el impulso a centros y corredores financieros y comerciales se ha convertido en una de las preocupaciones centrales y con frecuencia se aplaza la satisfacción de las necesidades de otras áreas de la ciudad, haciendo más difícil el proceso de readaptación entre las partes intervenidas y con las que tenían relaciones funcionales, sociales y formales previas.

Los gobiernos, como parte de la apertura económica, han desarrollado nuevas formas de llevar a cabo la planeación económica en general y la urbana en particular, que reconoce objetivos a mediano y corto plazos, en la cual se da mayor participación a la iniciativa privada. En ese sentido Fernández Güell (1977: 55) afirma que la planeación estratégica evita el clásico error de la planeación tradicional: de concentrarse en lo que debería ser, en lugar de prestar atención en lo que se puede hacer.

En el caso de la Ciudad de México, las inversiones en megaproyectos urbanos han implicado una mayor fragmentación del territorio y de los lazos sociales preexistentes en las zonas intervenidas, generando un fuerte contraste con las áreas inmediatas, cuya población puede ser y ha sido desplazada por diversos medios a nombre del interés público, mediante la expropiación y la compra de tierra por parte de los gobiernos locales a precios muy bajos y por los sectores sociales de mayores ingresos y agentes inmobiliarios trasnacionales que están en condiciones de acceder al suelo revalorizado.

La estructura jurídica que regula la participación de los diferentes agentes sociales en la conformación del territorio, en general, pasa por acuerdos internacionales que se han convertido en tratados económicos, en nuestro caso con el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, con los cuales los gobiernos adquieren compromisos en torno a las modalidades de producción y comercialización de mercancías, e incluso la propiedad condicionada de la tierra o de la incorporación de cuadros profesionales.

Por lo anterior, podemos observar que los instrumentos jurídicos han pasado por la readecuación de las leyes de los distintos niveles de gobierno. En cuanto a la instrumentación de la planeación urbana democrática, encontramos con mayor frecuencia acuerdos entre gobierno y agentes sociales, pero también imposiciones gubernamentales que han podido esquivar algunas leyes, normas o reglamentos, que sólo en ciertos casos son limitados por la participación social o por otros niveles de gobierno que resultan afectados.

Con relación al tipo de intervenciones, se está optando por la renovación (demolición y vuelta a construir) y no la rehabilitación urbano-arquitectónica (adecuación y mejoramiento de lo existente), por lo que los megaproyectos también transforman la fisonomía urbana al incorporar tipologías de estilos y modas urbano-arquitectónicas que se orientan a encontrar la “continuidad” con ambientes de ciudades económicamente exitosas en el ámbito internacional.

Dichos desarrollos, en el caso de la Ciudad de México, incorporan complejos habitacionales exclusivos, con todas las facilidades que le garantizan cierta autonomía del resto de la urbe. Para la estructura preexistente y su población significa una fragmentación física y funcional, así como una exclusión social de los beneficios, ya que el mercado inmobiliario ejerce presión para el cambio de uso de suelo y el desplazamiento de los habitantes de las zonas próximas e incluso incorporando áreas naturales protegidas.

La limitación más visible del sistema de planeación e incorporación de megaproyectos es que no están claramente definidas las responsabilidades de los distintos agentes que participan, ni acotadas las funciones de los mismos, por lo que los megaproyectos pioneros están sujetos al criterio de las autoridades en turno.

Los convenios entre el gobierno y la iniciativa privada, inciden en la compra-venta de suelo, programas de regularización de las propiedades a fin de que puedan ser incorporadas al mercado, además de la introducción de infraestructura y mejoramiento de la imagen urbana, obras que son vistas por la iniciativa privada como la señal de un verdadero compromiso de las autoridades.

Las políticas públicas requieren también de una visión socio-ambiental de los problemas que pretenden resolver, en este caso la incorporación de megaproyectos y corredores urbanos, que no pueden ser considerados sólo como el territorio que se encuentra al interior de un área de actividades comerciales y financieras, de uso intensivo, sino que forman parte de un sistema de interconexiones que le dan continuidad

socioeconómica, ambiental y funcional, situación que transforma el concepto territorial de corredor urbano.

Consolidación del corredor financiero y comercial centro histórico de la Ciudad de México – Santa Fe (1982-2005). El sentido de las políticas públicas.

El objetivo de la construcción de políticas públicas es optimizar la capacidad de planeación y administrativa de los gobiernos, que impacten en el desarrollo de la plena convivencia social, política y económica de los ciudadanos, instituciones, organizaciones y autoridades.

La política de planeación democrática que se ha promovido oficialmente en México desde finales de 1983, a partir del cual ha sido incorporado en todos los planes nacionales de desarrollo formulados al inicio de cada sexenio, en forma particular en todos los programas de desarrollo urbano. A pesar de ello en la elaboración y aplicación real de los programas urbanos se advierte que hay un mayor apoyo a los proyectos que están ligados a actividades comerciales y financieras, especialmente aquellas que garantizan su materialización en corto plazo.

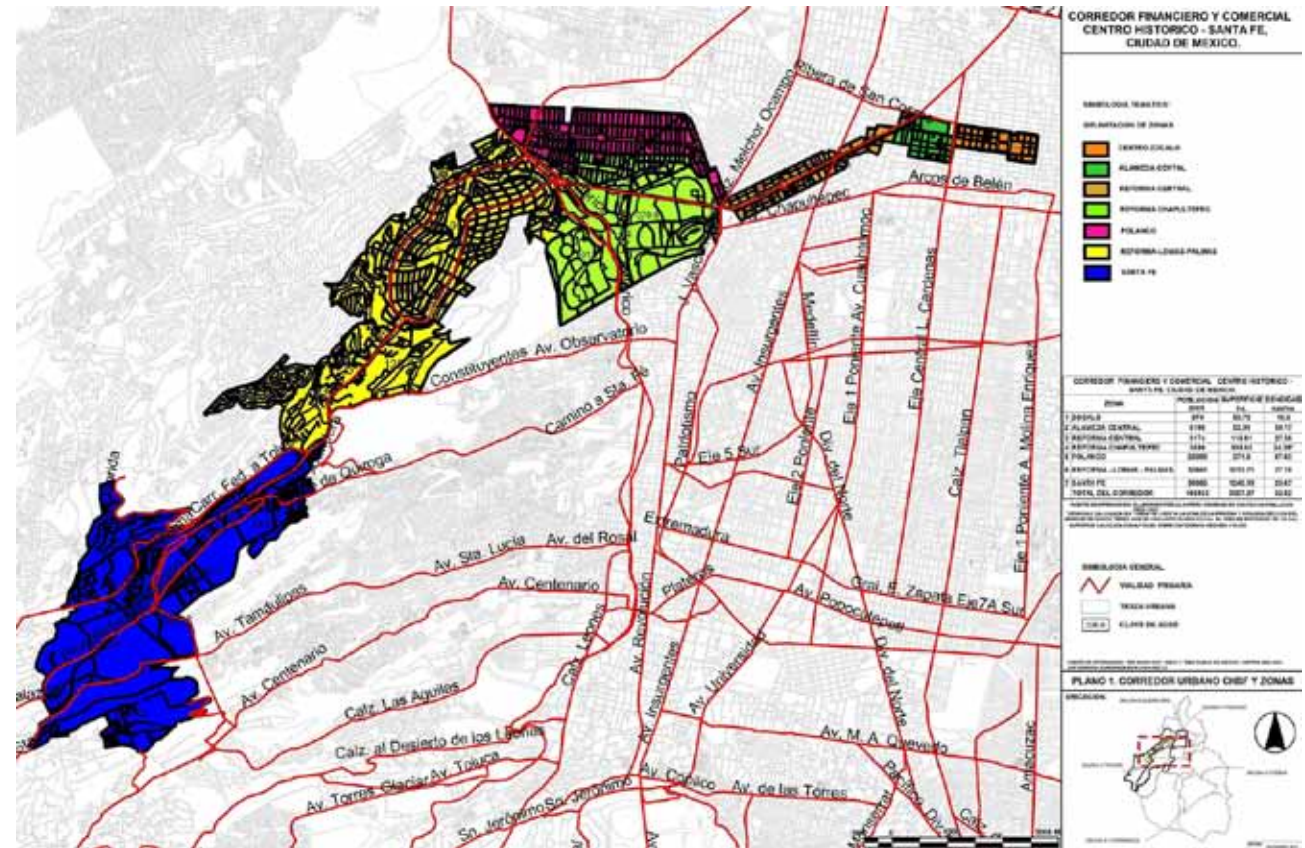
Las instituciones públicas que conforman el estado, han sido creadas básicamente para identificar y resolver los problemas ciudadanos, en dicho proceso se han venido construyendo leyes, reglamentos y normas que definen los derechos y obligaciones de la sociedad en su conjunto, ahora insuficientes; en ese esquema general, las políticas públicas conforman los recursos estratégicos y administrativos que buscan la convivencia social, política y económica de todos los grupos sociales desde el ciudadano hasta las organizaciones civiles y políticas, además de las autoridades, que con la globalización se torna cada vez más difícil.

Por tratarse de una etapa actual, se recurrió a fuentes de información directa, levantada en recorridos y complementada con el testimonio de funcionarios e investigadores con base en la realización de entrevistas a profundidad, además del seguimiento de la opinión de autoridades, vecinos, inversionistas y especialistas, publicada en diarios como La Jornada, Reforma y Uno más Uno.

Condiciones generales del corredor urbano CUCH-SF.

El Corredor urbano Centro histórico de la Ciudad de México-Santa Fe está conformado por siete zonas homogéneas, que se muestran en grandes rasgos.

Figura 1 - Corredor urbano centro histórico de la ciudad México - Santa Fe



El deterioro de la zona central se evidenció con los efectos de los sismos de 1985 que dejaron al descubierto la falta de mantenimiento de todo tipo de edificaciones, los cambios de uso de suelo y las alteraciones estructurales sin la asesoría adecuada, influyeron en el desplome parcial o total de algunas edificaciones que alojaban vivienda con altas densidades de población de escasos recursos, comercios, bodegas y talleres diversos que dejaron en pocos casos lotes baldíos.

Desde la década de los 90, la participación de la iniciativa privada en la elaboración de programas urbanos ligados a megaproyectos se ha convertido en una práctica constante, la planeación urbana tradicional donde el universo era la ciudad en la que se definían prioridades de acuerdo a la problemática, perdió vigencia, ahora se ha reorientado a un esquema de planeación estratégica de corto plazo.

En el caso de la delegación Cuauhtémoc, el Programa Operativo Anual para 1996, orientó los recursos a seis proyectos prioritarios para los que “se buscarían inversiones privadas nacionales o extranjeras” que serían complementadas con obras públicas de mantenimiento y mejoramiento (La Jornada, 19 de febrero de 1996). Entre ellos destacan tres manzanas en las que “se ocuparían mil millones de dólares provenientes de inversionistas extranjeros”, que representaban casi 20 veces los recursos del Programa Operativo Anual (POA) de la Ciudad de México de 1996, “cuyo presupuesto asciende a 451 millones 666 mil 800 pesos.” (ver Tabla 1).

Tabla 1 - Recursos del Programa Operativo Anual 1996 de la Ciudad de México.

Origen de recursos	Cantidad en pesos
Gobierno de la Ciudad de México	
Gasto corriente	179,071,100.00
Gasto de inversión	272,595,700.00
Total del gobierno de la Ciudad de México	451,666,800.00
Inversión extranjera (tres manzanas)	US \$ 1000,000,000.00
* Cifra en dólares.	
Fuente: La Jornada 19 de febrero de 1996.	

En este periodo también se dieron cambios importantes en la administración de la Ciudad de México, el primero de ellos fue la posibilidad de que la población pudiera elegir al jefe de gobierno, es decir, quedó atrás la figura del regente de la ciudad que era nombrado directamente por el presidente de la república y que, por lo tanto, estaba condicionadas sus decisiones. El segundo cambio fue la propia elección que llevó a Cuauhtémoc Cárdenas a ser el primer jefe de gobierno de la capital como representante de la izquierda (5 de diciembre de 1997 al 30 de septiembre de 1999).

El Partido de la Revolución Democrática también ganó la siguiente elección de jefe de gobierno de la Ciudad de México, esta vez con Andrés Manuel López Obrador como candidato, quien se caracterizó por el impulso de los llamados megaproyectos con apertura a las inversiones inmobiliarias de la iniciativa privada, a las que se sumaron recursos públicos destinados al CUCH-SF y conectores viales como el periférico.

También se dio la transformación de los instrumentos de planeación que los permitieran, en particular, las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (Zedec) de La Alameda y de Santa Fe, canceladas en los

términos originales y replanteados como Programas Parciales de Desarrollo Urbano. Es decir, después de haber sido identificadas como zonas especiales que requerían de un control de usos de suelo y densidades originadas por su ubicación, por la existencia de patrimonio, o debido a su vulnerabilidad ambiental, se regresa a la condición de programas parciales en los que los usos de suelo y las densidades son indicativos con límites máximos, en gran parte definida por el mercado de suelo.

En todos los casos se ha dado una constante negociación del gobierno de la ciudad con la iniciativa privada, mientras que su relación con el sector social ha sido limitada y conflictiva, de acuerdo con los testimonios de las organizaciones sociales de ambas zonas, donde se puede observar la falta de información y el control de la participación social.

En cuanto al financiamiento, los programas se han apoyado en la creación de fideicomisos que administran recursos públicos y privados y que han restringido la participación de Servicios Metropolitanos (Servimet), empresa inmobiliaria del Gobierno del Distrito Federal, que lleva a cabo funciones de agente inmobiliario por lo que uno de sus compromisos fue realizar acciones de compraventa de predios y proyectos de infraestructura hidráulica entre 1989 y 2001. Dicha empresa fue cuestionada por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 2001, ya que por “cuarto año consecutivo esta entidad no presentó rentabilidad, e incluso tuvo una rentabilidad negativa.”

Dicha información es importante porque al mismo tiempo se informa que los deudores a largo plazo de Servimet son: “American British Cowdray, con 38 millones de pesos; ICA Reichmann Santa Fe, 81.9 millones; inmobiliaria Invermexicana, 11.7 millones y Desarrollo Santa Fe, 9.8 millones” (ver Tabla 2). Se observa una mayor deuda de las compañías extranjeras y adicionalmente se señala la pérdida en operaciones por 133 millones de pesos en dicho año.

Tabla 2 - Deudores de Servimet, 2001.
Fuente de información: Diario Reforma
septiembre de 2003.

Instituciones	Monto en mdp
American British Cowdray,	38.00
ICA Reichmann Santa Fe,	81.90
inmobiliaria Invermexicana	11.70
Desarrollo Santa Fe	9.80
Total	141.40

Principales transformaciones en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

En 1980 el Centro Histórico de la Ciudad de México (CHCM) fue declarado como Zona de Monumentos Históricos y en 1987 también fue reconocido como Patrimonio de la Humanidad con el fin de lograr su protección y revertir el deterioro, no sólo por los efectos de los sismos, sino también por la falta de mantenimiento de los inmuebles y el cambio de usos de suelo no siempre apropiados a las estructuras arquitectónicas de los inmuebles y en general por la poca atención al patrimonio urbano-arquitectónico.

El Proyecto de Reordenamiento Urbana de la Zona sur de la Alameda central dado a conocer en 1989, originalmente fue planteado por consorcios nacionales y extranjeros, pero no se pudo concretar debido a la inconformidad de los vecinos y su reclamo por no ser tomados en cuenta.

Dicho proyecto impulsado por la inmobiliaria Reichmann consideraba la inversión en 13 manzanas ubicadas al sur de la avenida Juárez, como parte del programa de revitalización del Centro Histórico, que abarcaba 64 manzanas de la zona sur de la Alameda Central orientadas al gran turismo con la edificación de hoteles, comercio y servicios de alto nivel financiero. Con el fin de contar con instancias locales que participaran en la elaboración de programas y proyectos específicos, en 1990 se crean el Fideicomiso y el Patronato del Centro Histórico de la Ciudad de México.

El inicio de la construcción de la primera etapa del Proyecto de Reordenamiento Urbano que involucraba 13 manzanas fue anunciada en enero de 1992; sin embargo, debido a la inconformidad social, se promovió un convenio entre autoridades, vecinos y comerciantes, en el que se comprometieron a trabajar juntos en la regeneración de la zona, a conservar los monumentos históricos y artísticos, y a respetar los derechos inquilinarios, pero que, en el caso de que se suscitara juicios, el DDF apoyaría a las familias para que consiguieran créditos para la construcción de vivienda.

Las mesas de trabajo del denominado “Grupo Alameda”, que en abril de 1993 estaba conformado por cinco dependencias del DDF y diversos sectores de la comunidad, entre los que destacaba la participación de representantes de la Asociación de comerciantes y residentes de la Zona Alameda, que demandaba la construcción de al menos 1,500 viviendas para sus agremiados que participaban del comercio informal, mientras que las autoridades ofrecían la reubicación de los vecinos del lugar y créditos para la vivienda.

Paralelamente, los representantes del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) manifestaban su inconformidad porque el proyecto no respetaba a 28 de los 30 monumentos artísticos que se ubicaban en las 13 manzanas. (Uno Más Uno, 18 de enero de 1992).

Una vez concluido el diagnóstico urbano y el proyecto, las autoridades declararon que en breve presentarían “al DDF el proyecto urbano Alameda de mejoramiento para las 13 manzanas que conforman la zona con sus distintos usos” (Reforma, 7 de julio de 1994.) y anunciaba que de iniciar en 1995 la obra se desarrollaría en 30 meses, mientras que la comercialización de los mismos se realizaría en los últimos 10 meses (Reforma, 7 y 24 de julio de 1994).

La oposición al proyecto y los retrasos del mismo llevaron a la firma de una nueva carta de intención entre el gobierno del Distrito Federal y Reichmann, por lo que el proyecto se realizaría en tres manzanas, en el que el primero aportaría el 40% de suelo para las obras, para lo cual Servimet compró 10 predios en tres manzanas (La Jornada, 4 de marzo de 1996).

Es hasta 1998, con la llegada de Cuauhtémoc Cárdenas al gobierno, que se inicia la elaboración de un Plan Estratégico para la Regeneración y Desarrollo Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México. Para dicho fin también se solicitó la participación de distintas universidades, entre ellas a la Universidad Autónoma Metropolitana, quienes abordaron la problemática de los polígonos prioritarios del Centro Histórico, aportando proyectos urbanos y arquitectónicos para la protección del patrimonio cultural.

Proyecto Alameda.

Originalmente dicho programa abarcaba 64 manzanas en las que se pretendía lograr la saturación y la redensificación, para lo cual se proponían 10 proyectos de distintas escalas que servirían como detonadores para otras inversiones, la mayoría consideraban mejoramiento de imagen urbana, mejoramiento y construcción de vivienda nueva y la construcción de edificios de uso mixto, remodelación y rehabilitación de equipamiento urbano y espacios públicos.

Al respecto, el arquitecto Roberto Eibenschutz señalaba que el éxito del proyecto radicaría en lograr una verdadera integración social que considerara la “diversidad de usos y el fomento de la participación de diferentes grupos sociales dentro de un mismo espacio.”

En 1994 se seguía discutiendo cuál sería el tipo de intervención más adecuada para los 234 inmuebles patrimoniales (15 catalogados por el INAH, 165 catalogados por el INBA y 54 por el DDF). Raúl Salas Espíndola, subdirector de Licencias, Inspección y Registro de la Coordinación Nacional de Monumentos Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, consideraba dudosa la aplicación de criterios usados en otros países por la empresa Reichmann y aseguraba que los inmuebles antiguos deben determinar el uso de los contemporáneos y no al revés (Reforma, 24 de julio de 1994).

Una década después de los sismos de 1985, la zona de la Alameda todavía contaba con un alto número de edificios dañados que requerían su demolición, lo que contribuyó a la disminución de la población y de la actividad económica, lo que, a su vez, aumentó la presión para la venta de predios. El gobierno capitalino participó con la compra de 10 inmuebles dañados por los terremotos que, por su grado de afectación, requerían su demolición, lo anterior con la idea de construir oficinas para dejar de rentar inmuebles, lo que sería su aportación al nuevo proyecto (La Jornada, 4 de marzo de 1996).

A finales del 2000, cuando inicia el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se presentaban diversas quejas, incluso de los habitantes de la zona sur de la Alameda por la inseguridad. Aseguraban que se habían elevado los robos en vía pública, lo que afectaba a los vecinos y la afluencia de visitantes, especialmente los fines de semana.

Una vez iniciada la obra en 2002, el coordinador de Planeación de la Coordinación de Arqueología del INAH informó que el Fideicomiso del CHCM, órgano del gobierno del DF encargado de la obra, no les había entregado un informe de trabajo aun cuando ya estaban comenzando las labores de demolición, lo que podría provocar que el INAH emitiera una “suspensión precautoria” de labores (Reforma, 4 de octubre de 2002.).

Proyectos recientes

Después de haber sido pospuesto el Proyecto Alameda en varias ocasiones y una vez iniciadas las obras de la Torre Mayor en 1999, en 2002 el gobierno de la Ciudad de México compró a la empresa Reichmann y Sacal varios predios que sumaron 15,000 metros cuadrados en 86 millones de pesos en los que aún permanecían 37 familias (Reforma, 27 de agosto del 2002).

En el mismo año se inició el impulso al proyecto alternativo Plaza Juárez, el cual sería la conexión de Reforma y el Centro Histórico, en el que se realizaría una inversión pública de 70 millones de pesos, demoliendo los edificios dañados por el sismo (ver ilustración 2. Megaproyecto Alameda.)

Figura 2 - Torre Mayor. Ubicado en Paseo de la Reforma, edificio corporativo y de comercio, consta de 52 niveles y fue construida entre 1999 y 2003. Foto tomada por Gutavo Rea Romero.



Dicho proyecto se desarrolló en una superficie de 4,900 m², en donde se realizó la restauración del ex Templo de Corpus Christi, destinado a ser el Archivo de la Notaría General; la nueva sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y el Tribunal Superior de la Justicia del Distrito Federal, terminados en 2005 (Figura 3).

Figura 3 - Megaproyecto Alameda. Plaza Juárez que reúne Secretaría de Relaciones Exteriores y ex-templo de Corpus-Christi, ahora Archivo de la Notaría General, construida entre 2002 y 2005. Foto tomada por Gustavo Rea Romero.



Entre los proyectos privados se encuentran el conjunto Puerta Alameda, el centro comercial Parque Alameda, hotel Fiesta Inn y plaza comercial, y el hotel Sheraton, entre otros.

Mientras tanto Reichmann contó con tiempo suficiente para desarrollar el proyecto y obra de la Torre Mayor (1999- 2002) con los mismos inversionistas, que actualmente es el edificio más alto de la ciudad. También destaca el hecho de que una vez terminada la Plaza Juárez en 2005 se había duplicado el precio comercial del suelo de la zona (ver Tabla 3).

Tabla 3 - Proyectos de la Zona Sur de la Alameda.

Proyecto	Fecha
Proyecto Alameda	
Acuerdo de criterios (27 de enero de 1992)	Enero de 1992
Reunión de vecinos, empresarios y autoridades)	22 de abril de 1993
Posible inicio. (Julio de 1994)	Se anuncia que iniciaría en 1995.
Programa integral de regeneración urbana Se publica el proyecto	Octubre de 1994
Publicación de proyecto (La Jornada 4 de marzo de 1996)	Octubre de 1996
Nuevo acuerdo entre GDF y Reichmann	
Plaza Juárez	
El gobierno de la ciudad compra a Reichmann y Sacal e inicia la demolición de inmuebles	Agosto de 2002
El gobierno de la ciudad vende en Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.	
800 departamentos y comercio, en 22 pisos.	
Termina la obra en	2005
Costo de m2 uso comercial	Marzo 2005.

* FINSAT, Silvia Arzate y MCH, 25 de abril de 2007.
(forum.skyscraperpage.com)

Paseo de la Reforma Centro.

Desde 1998, durante la administración de Cuauhtémoc Cárdenas, se realizó la primera propuesta de Remodelación de Paseo de la Reforma en colaboración con Jorge Legorreta, entonces jefe delegacional, y el arquitecto paisajista Mario Schjetnan, quienes formularon y promovieron que el proyecto pudiera financiarse a través de un fideicomiso formado por vecinos, líderes de opinión, las embajadas ubicadas en Paseo de la Reforma, los nuevos desarrolladores, los hoteleros y los corporativos de mayor importancia en el país.

El proyecto que se desarrollaría sobre Reforma, desde el monumento de la Independencia hasta la avenida Juárez, contemplaba el ensanchamiento de las banquetas norte y sur, donde se alojarían módulos de estar urbanos, con cafeterías al aire libre, kioscos, florerías, estructuras para ventas de revistas y libros y sanitarios públicos. También contemplaba la ocupación de lotes baldíos, para lo cual se consideraba necesaria la elaboración de un “Plan Parcial urbanístico del corredor Reforma, con promoción fiscal para inversionistas en lotes baldíos y arreglo de fachadas” (Reforma, 13 de junio de 1998). Hasta junio de 1998 algunos sectores estaban dispuestos a hacer aportaciones de carácter económico y técnico para impulsar el proyecto. Además, se estaba trabajando en la coordinación de las diferentes áreas de gobierno de la ciudad para poder facilitar las inversiones en poco tiempo.

Andrés Manuel López Obrador Jefe de Gobierno de la Ciudad de México (5 de diciembre de 2000-29 de julio de 2005), retomó los proyectos impulsados desde la administración del Ingeniero Cárdenas y pronto impulsó “el rescate” integral de Reforma.

Tan solo entre 2001 y 2005 la Secretaría de Desarrollo Económico registró la construcción de 14 proyectos inmobiliarios que equivalen a 365,000 metros cuadrados de construcción.

La inversión pública orientada a la rehabilitación del Paseo de la Reforma desde 2001 ha tenido como objetivo mejorar las condiciones de las inversiones inmobiliarias, además de repoblar la zona central de la ciudad, para lo cual entre 2001 y 2004 se realizaron programas de remodelación (El Universal, 4 de abril de 2004).

Para lograr las inversiones del capital financiero fue necesaria la inversión del gobierno local de 256 millones de pesos para la renovación de 10 kilómetros en repavimentación, mantenimiento de áreas verdes, reestructuración de camellones centrales y nueva iluminación, –desde la glorieta de Petróleos hasta el centro

histórico– con lo que se elevó el precio de suelo de 7,000 pesos a 20,000 pesos por metro cuadrado en seis años (ver Tabla 4).

Tabla 4 - Proyectos recientes a lo largo de Paseo de la Reforma Centro.

AÑO	PROYECTO
	Remodelación de Paseo de la Reforma.
Iniciada en marzo 1999/ terminada en junio 2003.	Torre Mayor Reforma 505 y 489
2006	Torre el Ángel Reforma 347
Nov. 2004- enero de 2008.	Torre Libertad, St. Regis. Reforma 439
*	Torre Sevilla. Reforma 107
Iniciada en 2008	Torre Reforma. Reforma 483
Construido en 2007	Hotel Reforma 222
Iniciada en 2010	Torre Bancomer, Reforma 506
En proyecto, inicia 2011	Reforma 432
*	Reforma 509
Termina en 2011	Senado de la República. Reforma 135
	Reubicación del Monumento a Cuauhtémoc.

*Obra no iniciada.

Destaca la construcción de la Torre Mayor. Antes de dejar la jefatura de gobierno de la Ciudad de México se tenían programados otros 16 proyectos, que implican una inversión de 1,325 millones de dólares entre ellos la torre St. Regis, diseñada por César Pelli, el mismo arquitecto que diseñó las torres Petronas y Reforma 222. (Figura 3)

Se observa que todas las inversiones inmobiliarias sobre Reforma son torres de usos mixtos que combinan comercio oficinas y vivienda de altas densidades

Cambios en el Programa Parcial de desarrollo urbano de Polanco.

Desde 2005 los colonos de Polanco manifestaron su inconformidad por el incumplimiento del Programa de la Zona Especial de Desarrollo Controlado (Zedec), y en 2006 solicitaron la revisión y actualización del mismo, aprovechando que el 12 de marzo caducaba, ya que contenía vacíos que permitían irregularidades en la zona. “Por ejemplo, el caso de las torres levantadas en Lamartine, Rubén Darío, Arquímedes y Hegel, zona en la que sólo se permitían tres niveles.” (La Crónica, 14 de Marzo, 2007). Situación que dejó ver las diferencias entre el gobierno delegacional panista y el de la Ciudad de México perredista, quienes defendieron en distintos momentos los intereses de los inversionistas que no se sujetaron a las disposiciones del Programa Parcial de Desarrollo Urbano delegacional vigente.

Con el fin de reforzar la actividad económica dicho programa incluye la creación de tres nuevos corredores comerciales que involucran predios que actualmente cuentan con uso de suelo habitacional, se contempla la apertura de edificios con oficinas, de hasta 10 pisos.

Los habitantes han mostrado su inconformidad, ante las autoridades de la delegación Miguel Hidalgo, por el cambio de uso de suelo, el incremento de densidad y de giros comerciales, por lo que han exigido la demostración del impacto urbano en las vialidades de la colonia Polanco, en los servicios de suministro de agua, luz, gas, drenaje, en general en infraestructura; además solicitaron su participación en las mesas de trabajo para la revisión del Programa Parcial de Polanco.

Los colonos sistemáticamente se han manifestado en contra de la construcción de grandes plazas comerciales y edificios habitacionales que “De acuerdo con los vecinos, en diversos predios de la colonia Irrigación se pretende construir hasta 60 mil departamentos, además de oficinas, centros comerciales y dos museos, lo que significa una “invasión de autos y personas”, y provocará, afirmó el líder vecinal Tzintzún Carranza Arriaga, un colapso en la dotación de servicios básicos y severos congestionamientos viales.” (La Jornada, 1º. de marzo de 2009). (Figura 4).

Programa Parcial de desarrollo urbano de Santa Fe.

Los criterios que sirvieron para la expropiación de los predios a principios de los años 70, tales como el deterioro causado por la explotación minera y la contaminación generada por los tiraderos de basura que buscaban terminar con el peligro y regenerar la zona, cambiaron radicalmente a mediados de los años 80, cuando Santa Fe se consideró como una zona de alta potencialidad de crecimiento.

Figura 4 - Remodelación del Paseo de la Reforma. Foto tomada por Gustavo Rea Romero.



El DDF acordó con los mineros la venta de sus terrenos a cambio de que aquellos pudieran seguir explotando los materiales pétreos con que contaba la región.

Sin embargo, las autoridades decidieron invertir en una urbanización orientada a usos de suelo rentables, con carácter de “Desarrollo financiero”, en donde se ubicarían firmas de empresas nacionales e internacionales, un proyecto que fue retomado por Servimet.

Es importante destacar que la empresa Reichmann promovió de forma paralela los proyectos de la Zona sur de la Alameda Central y Santa Fe, manifestando que el fortalecimiento del proyecto podía ofrecer incontables ventajas a la ciudad y al país y que las obras no representaban una fuente de contaminación para el medio ambiente.

El gobierno del Distrito Federal expropió el resto de los predios considerados en el proyecto y con ello se venció la resistencia de los habitantes del sitio, lo que significó el desplazamiento en 1988 de cerca de 300 familias.

Santa Fe se convirtió en la primera oferta mexicana conformada como un centro financiero que propuso edificios con soluciones integrales que permitirían reducir costos de operación para firmas transnacionales que buscaban mejorar su imagen, funcionamiento y seguridad. Los promotores inmobiliarios Cushman & Wakefield asociados con el Grupo Inmobiliario en México, especializados en la identificación, evaluación, adquisición, administración, optimización y disposición de sus activos en bienes, declararon que en 1997 habían logrado ingresos espectaculares de 85% más que en 1996 (Periódico Nacional de la Industria de la Construcción, julio de 1998).

Entre los efectos más evidentes podemos citar que las políticas gubernamentales han apoyado a inversionistas y muy poco al resto de los habitantes de la ciudad y se está observando que este gran complejo sirvió de ancla para atraer inversiones en zonas aledañas, especialmente de pequeños conjuntos de vivienda de ingresos medios y altos, además de edificios de oficinas que se benefician de las inversiones públicas y del costo menor de los predios.

Este proyecto ha hecho evidente que hay una saturación de las vías de acceso en horas pico, lo que significa mayores tiempos de recorrido, un aumento del riesgo para los habitantes ubicados en las proximidades de las avenidas, que hacen un uso intensivo de transporte público. Lo anterior llevó a una mayor

inversión pública en infraestructura que permitiera una accesibilidad vehicular más ágil a la zona, en especial porque hay un uso intensivo del automóvil privado.

Se puede observar que existen una serie de asentamientos en áreas vulnerables, próximas a Santa Fe, en el borde de ríos y presas, sobre terrenos con fuertes pendientes y donde los servicios públicos son irregulares, inmuebles asentados sobre zonas minadas que no han sido consideradas en forma integral para la prevención de riesgos, en contraste con la facilidades que los distintos gobiernos han dado a la iniciativa privada involucrada en el proyecto Santa Fe, que contaba con condiciones similares (Figuras 5 y 6).

Figura 5 - Santa Fe e colonias populares vecinas. Foto tomada por Gustavo Rea Romero.



Figura 6 - Centro financiero Santa Fe.
Foto tomada por Gustavo Rea Romero.



Actualmente se encuentra en proceso de construcción la Supervía que retoma el proyecto mencionado, con la protesta de grupos de colonos y ambientalistas que exigen la elaboración del estudio de impacto ambiental del proyecto, que de acuerdo a la ley tiene que ser aprobado como una condición para el inicio de la obra.

3. CONCLUSIONES.

La globalización económica ha modificado los horizontes de la planeación urbana, en cuanto a la consideración de tiempos y escalas territoriales, en donde los beneficios obtenidos de las inversiones a lo

largo del corredor son desiguales para los distintos sectores de la población involucrada. La planeación democrática no debe reducirse a la participación de la población en el proceso de planeación, se requiere de una integración real que les dé posibilidades a los propietarios y habitantes de las distintas zonas, de incorporarse al proyecto y que con ello obtenga los beneficios que le corresponden.

En un periodo de grandes cambios, las políticas públicas adquieren una mayor importancia, ya que son la parte que define la Administración Pública cuya responsabilidad es resolver problemas sociales en los que participan ciudadanos, instituciones, organizaciones sociales y autoridades, además de identificar los escenarios posibles en nuestras ciudades.

Las actividades comerciales y financieras han provocado la especulación del suelo, lo que se ha convertido en una presión para población que vive en las áreas inmediatas y para la que aún reside en las distintas zonas del corredor, especialmente la que renta, ya que los dueños de bajos recursos cuentan con más posibilidades de permanecer. Por lo anterior, es necesario diseñar alternativas para ambas condiciones.

En este proceso el agente social más activo es la iniciativa privada y se observan vacíos en la definición de responsabilidades de las diferentes instancias del gobierno local para diseñar políticas públicas que beneficien a la población, logrando su arraigo o garantizando su reubicación en mejores condiciones.

El corredor está conformado por núcleos, zonas y flujos de actividades comerciales, financieras, habitacionales, turísticas y recreativas que tienden a integrarse como sistemas de infraestructura, vialidad y transporte, entre otras, adecuados a los nuevos usos de suelo y densidades, para lo cual han demandado cuantiosos recursos públicos y adecuaciones de instrumentos de planeación de distintas escalas.

Desde el punto de vista ambiental, Santa Fe disminuirá la superficie de recarga acuífera, ya que está detonando nuevos desarrollos de la zona poniente, incluyendo cañadas, por lo que el impacto sobre el medio ambiente puede ser significativo.

En el caso de México la planeación urbana actual requiere de una adecuación en cascada de leyes normas y reglamentos, y mecanismos de aplicación de derechos y obligaciones que adquieren las distintas instancias de los sectores público, privado y social, que permitan la negociación de los intereses de la sociedad, promovidos por una participación real.

Referencias bibliográficas

DDF-Servimet, *Plan maestro para la zona especial de desarrollo controlado de Santa Fe*, México, 1994.

DELGADO, Javier y otros, “Estructura metropolitana y transporte”, en Roberto Eibenschutz (coord.), *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México, Estructura de la ciudad y su región*, tomo II, UAM-X/ Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 19.

Diario oficial del distrito federal, *Plan Estratégico para la Regeneración y Desarrollo Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México*, México, enero de 2000.

Diario oficial de la federación, *Zona Especial de Desarrollo Controlado Santa Fe*, México, 11 de enero de 1995.

FERNÁNDEZ Güell, José Miguel, *Planificación estratégica de ciudades*, Gustavo Gilli, colección Proyecto y gestión, España, 1997, p. 55.

Fideicomiso del centro histórico de la ciudad de México, *Programa para el desarrollo integral del Centro Histórico de la Ciudad de México*, México, 2000.

Gaceta oficial del distrito federal, *Programa Parcial Centro Alameda*, México, 15 de septiembre, 2000.

GARZA, Gustavo, *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*, Colegio de México, México, 1996, p. 98

GUILLÉN Romo, Héctor, *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*, ediciones Era, México, 1995, p. 22.

HARVEY, David, *Espacios de esperanza*. Akal, Madrid, España, 2003, p. 71 – 92.

HERNÁNDEZ Oliva, Rocío Citlalli, *Globalización y privatización: el sector público en México, 1982-1999*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001, p. 56

LA CRÓNICA, Exigen vecinos revisar plan parcial de desarrollo urbano Nayeli Gómez Castillo, México, 14 de marzo, 2007.

La jornada, “Crean frente en defensa de la calidad de vida en la Miguel Hidalgo. Vecinos clausuran edificio de más de 20 niveles en la colonia Polanco”, Alejandro Cruz Flores, México, 1º. de marzo, 2009

La jornada, *Será el gobierno capitalino socio en las obras del proyecto Alameda*, México, 4 de marzo de 1996.

Periodico nacional de la industria de la construcción, México, julio de 1998.

Reforma, *Será autofinanciable la obra de Plaza Juárez*, México, 27 de agosto de 2002.

Reforma, *Puerta al Centro*, México, 4 de octubre de 2002.

Reforma, *Proyectan remodelar Reforma*, México, 13 de junio de 1998.

Reforma, *Avanza Plaza Alameda*, México, 24 de julio de 1994.

Reforma, *Iniciarán Plaza Alameda en 1995. Invertirán dols. 100 millones*, México, 7 de julio de 1994.

RODRÍGUEZ Araujo, Octavio, “Política y neoliberalismo”, en John Saxe Fernández (coord.) *Globalización: crítica a un paradigma*, UNAM, IIE, DGAPA y Plaza y Janés, México, 2002, p. 341 - 365

ROMERO Laura, “Políticas públicas y megaproyectos urbanos en ciudades de importancia en el ámbito regional”, en Ma. Eugenia Castro y Laura I. Romero, (coord.) *Los problemas de los espacios habitados y el medio ambiente*, UAM - X, México, 2007.

SAXE-FERNÁNDEZ, John (coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, UNAM, IIE, DGAPA y Plaza y Janés, México, 2002, p. 6 - 68

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, (1 de enero de 1994).

Uno más uno, *En treinta días inicia la primera obra del Proyecto Alameda, anunció Camacho Solís*, México, 18 de enero de 1992.

<http://www.cij.gob.mx/sectorgobierno/servimet.htm>