



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y
AMBIENTALES

“LÍMITES Y OPORTUNIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMATIVIDAD URBANA EN EL
DISTRITO FEDERAL”

TESIS QUE PRESENTA:

APOLO JUAN GONZÁLEZ MARTÍNEZ

PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS

PROMOCIÓN 2013-2015

DIRECTOR DE TESIS:

DR. VICENTE UGALDE SALDAÑA

LECTOR:

MTRO. ROBERTO EIBENSCHUTZ HARTMAN

Existe un terreno incognito entre las intenciones y los resultados de una política, un elemento inadvertido y faltante cuya ausencia deja incompleta la explicación de por qué lo pensado no deriva en acciones congruentes al designio formulado. Este elemento, un “eslabón perdido”, es precisamente la implementación (Guerrero, 1999:38).

ÍNDICE.

AGRADECIMIENTOS.	V
RESUMEN.	VI
I. INTRODUCCIÓN.	VII
CAPÍTULO 1. LA ACCIÓN DEL ESTADO, UNA MIRADA DESDE LA SOCIOLOGÍA DE LA ACCIÓN PÚBLICA.	10
1.1 El problema de investigación.	10
1.1.1 La política habitacional en México: su estudio.	14
1.1.2 La necesidad un nuevo modelo de análisis.	17
1.1.3 La respuesta al problema habitacional en el Distrito Federal.	19
1.2 El análisis de implementación como vía para conocer los factores que inciden en el actuar público.	21
1.2.1 El reciclaje de la política pública, un medio para interpretar los problemas de implementación.	23
1.2.2 Tolerancia y cumplimiento, dos estrategias en la aplicación de la normatividad.	25
1.2.3 La vigilancia: punto de encuentro entre los objetivos y la realidad.	27
1.3 Un modelo para interpretar la acción pública.	28
CAPÍTULO 2. EL ESTUDIO DE UN INSTRUMENTO CONCRETO: LA NORMA DE ORDENACIÓN 26.	33
2.1 Antecedentes de la Norma de Ordenación 26.	33
2.1.1 Bases jurídicas de la política urbana y habitacional en el Distrito Federal.	38
2.1.2 Los lineamientos de la Norma de Ordenación 26.	46
2.1.3 Los objetivos de la Norma de Ordenación 26.	50
2.2 Contexto para la implementación de la Norma de Ordenación 26. (1990-2000).	53
2.2.1 La dinámica urbana entre 1990-2000.	56
2.2.2 El Bando 2, ¿Un obstáculo para la Norma de Ordenación 26?	62
2.2.3 Las reacciones al Bando 2.	64
2.2.4 Naturaleza jurídica del Bando 2.	70
CAPÍTULO 3. PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN.	75
3.1 Evolución de los instrumentos y nuevos requisitos.	75
3.1.1 El tránsito de la licencia de construcción al registro de la manifestación de construcción.	76
3.1.2 La puerta de entrada a la discrecionalidad.	78

3.2 El boom inmobiliario: entre la percepción y la política.	80
3.3 La modificación a los instrumentos de desarrollo urbano en 2005.....	93
3.3.1. La Norma de Ordenación 26 en 2005.	93
3.3.2 La modificación al PDDU de la Delegación Benito Juárez.	98
CAPÍTULO 4. EL DECLIVE DE LA NORMA DE ORDENACIÓN 26.	103
4.1 2009 el preámbulo a las modificaciones.....	103
4.2 La modificación a la Norma 26 en 2010 y sus resultados.	109
4.3 La suspensión de la Norma 26 en 2012.	118
4.4 La Norma de Ordenación 26 al congelador.	121
II. CONCLUSIONES.....	132
III. METODOLOGÍA.....	142
IV. BIBLIOGRAFÍA.	145

ÍNDICE DE ESQUEMAS.

Esquema 1. Fundamento jurídico de la política habitacional en el Distrito Federal.	45
---	----

ÍNDICE DE PLANOS.

Plano 1. Territorios de aplicación de la NGO 26 (17 de abril 1997).....	48
Plano 2. Urbanización en la ZMCM. 1990-2000.	60

ÍNDICE DE CUADROS.

Cuadro 1. Reducción de cajones de estacionamiento.	49
Cuadro 2. Incentivos fiscales a la producción de vivienda de interés social o popular.	95
Cuadro 3. Diferencias de densidad entre la Norma 26, 2005 y 2010.....	111
Cuadro 4. Incumplimientos detectados por PAOT en obras al amparo de la Norma 26 en la Delegación Benito Juárez.	118

AGRADECIMIENTOS.

El presente trabajo fue posible gracias a todas las personas que alimentaron en mí la inquietud por desarrollarme en una actividad tan gratificante como es la investigación; a quienes me apoyaron durante este proceso y principalmente a aquellas de cuya colaboración se obtuvo información valiosa para su realización.

Agradezco de manera infinita a mis padres Lidia y Juan por la confianza depositada en mí, por todo lo que me han inculcado, por estar siempre presentes a lo largo de esta aventura y especialmente por ser el mejor ejemplo a seguir.

A Monserrat, la parte más importante de mi vida; por el apoyo, la comprensión, el amor incondicional y en especial por la compañía en aquellos viajes a bordo de nuestra motocicleta, los cuales sirvieron siempre para renovar los ánimos y continuar adelante. ¡Te amo!

Expreso también mi reconocimiento al Dr. Vicente Ugalde Saldaña de El Colegio de México y al Mtro. Roberto Gabriel Eibenschutz Hartman de la Universidad Autónoma Metropolitana, por la confianza otorgada desde el momento en que les comenté sobre este proyecto; por haberme guiado a lo largo de su realización y por todos los consejos recibidos. Su apoyo ha sido fundamental en mi formación personal y profesional.

Agradezco a El Colegio de México la oportunidad de formar parte de esta inigualable comunidad científica; los conocimientos adquiridos y desarrollados durante mi estancia en esta institución quedarán por siempre en mis recuerdos.

No puede faltar mi agradecimiento a mis amigos Marcela y Damián, por esas charlas y horas de trabajo siempre en lugares que hacían más divertido el proceso de aprendizaje.

Por último, agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por el apoyo brindado a través del financiamiento otorgado, sin el cual hubiera sido imposible culminar el trabajo que hoy presento.

RESUMEN.

La presente investigación tuvo como objeto de estudio a la Norma de Ordenación 26, un instrumento de la normatividad urbana, cuyo objetivo fue el de incentivar la participación del sector inmobiliario privado en la construcción de vivienda de interés social y popular en el Distrito Federal. Se profundizó sobre los procesos desencadenados una vez que fue movilizada, con el objetivo de identificar los principales factores que determinaron los resultados obtenidos y formular explicaciones que permitieran trascender el argumento fenoménico según el cual los problemas que subyacen en la implementación son producto de la corrupción entre actores públicos y privados.

El enfoque para abordar esta problemática fue el del análisis de implementación, de acuerdo con el cual se diseñó el trabajo de campo, lo que permitió profundizar en cuatro variables: a) actores dotados de intereses, b) representaciones o marcos cognitivos que guían las acciones, c) las instituciones o normas y procedimientos, así como c) los resultados o efectos producidos por las interacciones que entre ellas generó la acción pública. Los métodos para obtener información fueron: la revisión bibliográfica y hemerográfica, la realización de entrevistas, con autoridades, empresas inmobiliarias y organizaciones ciudadanas.

De esta forma la investigación permitió, a través del abordaje de los procesos ocurridos una vez que las decisiones son convertidas en acciones, identificar algunos de los factores (técnicos, institucionales y políticos) que incidieron en los resultados obtenidos, e identificar las situaciones que dieron paso a los desfases entre los objetivos y los resultados una vez que la Norma de Ordenación fue implementada.

Por último, aunque no se encontraron elementos para negar la existencia de la corrupción en la aplicación de la normatividad urbana, de acuerdo a la información revisada, es posible concluir que algunas instituciones encargadas autorizar los proyectos al amparo de la Norma de Ordenación 26, aplicaron de forma discrecional la normatividad.

I. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo, que en un principio es de tipo monográfico, tiene el objetivo de identificar los principales factores que inciden en la implementación de un instrumento utilizado en la normatividad urbana, para ello, será necesario profundizar sobre su operación en la práctica, es decir, sobre los procesos que ocurren una vez que las decisiones son convertidas en acciones, todo con la intención de formular explicaciones que permitan trascender el argumento fenoménico según el cual los problemas que subyacen en la implementación son producto de la corrupción entre actores públicos y privados.

En este sentido se plantea, de manera hipotética, que entre los factores determinantes en los resultados obtenidos al movilizar un instrumento de ordenamiento territorial, se encuentran: primero, la aparición de aspectos técnicos que no fueron previstos en su diseño; segundo, los relacionados con la complejidad inherente a la organización y funcionamiento de la administración pública, es decir, con el número de instituciones o requisitos necesarios para llevar a la práctica una decisión o con la inadecuada distribución de atribuciones y recursos destinados a actividades como la vigilancia o la sanción; y tercero, con el grado de complejidad social que genera la falta de aceptación a los objetivos o lineamientos del instrumento; elementos que, en conjunto, incrementan los espacios para la aplicación discrecional de la normatividad, así como la propensión a desviaciones respecto a los resultados esperados y dan lugar a reformulaciones que pretenden corregir los descuidos del pasado.

El trabajo se divide en cuatro capítulos, el primero presenta los resultados de una revisión bibliográfica sobre investigaciones sobre la política de vivienda para familias de menores ingresos, la intención es poner en contexto la Norma de Ordenación 26, como instrumento de esa política y como objeto de estudio. También se presentan los elementos teóricos que guiaron la recolección y análisis de la información que permite identificar los límites y oportunidades que enfrenta la implementación de un instrumento que es parte de la normatividad urbana. La intención es ofrecer elementos para entender el proceso mediante el cual se decide

atacar una determinada problemática, las dinámicas que definen la solución elegida; y entender el papel que juegan las actividades de verificación y vigilancia para el logro de los objetivos que están detrás de esa elección.

Una vez definido el objeto de estudio y los elementos teóricos para su análisis, el segundo se dedican, primero, a indagar los antecedentes de la Norma de Ordenación 26, su base jurídica, sus objetivos y lineamientos; y luego, a analizar el contexto en el que se implementó el instrumento hasta el año 2000; para ello se analiza la influencia que tuvieron las modificaciones a la Ley del INFONAVIT, las reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la publicación del Bando 2. El objetivo de esta parte del trabajo es iniciar la búsqueda sobre los factores que incidieron en la implementación de la Norma 26.

El tercer capítulo analiza si existió relación entre los problemas que enfrentó la implementación de la Norma 26 y las modificaciones a instrumentos como el Reglamento de Construcción para el Distrito Federal en 2004, el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, así como a la propia Norma 26 en 2005. Al mismo tiempo se destinan algunos párrafos para analizar las manifestaciones de inconformidad de la población, detonadas por la actividad inmobiliaria, así como las acciones que la autoridad local. La idea es que a través de retomar información empírica, se cuente con elemento para entender los efectos generados por esos cambios en cuanto a si limitaron la capacidad de la Norma para alcanzar sus objetivos planteados; en fin, si afectaron su implementación.

Con la intención de cerrar el trabajo de investigación se desarrolla un cuarto capítulo, sus páginas se dedican a atender cuatro situaciones relacionadas con el declive de la Norma de ordenación 26. Este capítulo inicia por analizar los antecedentes de la modificación a la Norma en 2010, su relación con las demandas de la población, así como el desarrollo de las actividades de vigilancia; luego se aborda lo sucedido una vez implementada la nueva versión de la Norma; para ello se retoma información generada por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, información que sirvió para analizar, una nueva suspensión a la Norma en octubre 2012, así como sus nuevos elementos y sus reactivación 2013.

Finalmente, en el cierre de este capítulo se aborda la última suspensión a la Norma 26. Básicamente el objetivo es identificar cuáles fueron los factores que se descuidaron durante dieciséis años de implementación de la Norma de Ordenación 26, la forma en que se atendían las problemáticas, los factores que se descuidaron, así como el estilo de aplicación de la norma en los últimos meses que estuvo vigente, elementos que en conjunto contribuyeron al declive del instrumento.

En conjunto, los capítulos tienen la intención de auxiliar la exploración sobre los problemas que enfrentó la movilización del instrumento, es decir, sobre las irregularidades, las tensiones producidas y sus efectos en la reformulación, todo con el propósito de identificar los factores que dificultaron cubrir los objetivos planteados en la Norma de Ordenación 26.

CAPÍTULO 1. LA ACCIÓN DEL ESTADO, UNA MIRADA DESDE LA SOCIOLOGÍA DE LA ACCIÓN PÚBLICA.

Esta investigación busca profundizar en el conocimiento de los límites y oportunidades que enfrentan los objetivos inscritos en la normatividad urbana, para conseguir tal objetivo, en este primer capítulo se considera conveniente presentar algunos elementos para entender qué motiva la actuación del Estado, en este caso, para guardar la vinculación con la especificidad de los estudios urbanos. Se hará referencia a la naturaleza del tema habitacional, su transformación en la política de vivienda destinada a las familias con menores ingresos, así como a algunos de los principales trabajos de investigación en los que se han buscado interpretar los resultados de la acción del Estado. La intención de este ejercicio es conocer los métodos aplicados y las conclusiones a las que se llegaron, esto como una vía para identificar algún espacio de oportunidad para contribuir al entendimiento de por qué las acciones del gobierno producen resultados distintos a los esperados. Esta primera parte cierra presentando como objeto de estudio a la Norma de Ordenación 26, un instrumento destinado a fortalecer la política de vivienda para familias de menores ingresos el cual, en la práctica, produjo resultados diametralmente opuestos a los esperados.

La segunda y tercera parte de este capítulo presentan los elementos teóricos del análisis de implementación, como un método que, más que dar cuenta de los resultados obtenidos al movilizar la Norma de Ordenación 26, permitirá profundizar en el conocimiento de los factores que provocan sesgos respecto a los resultados esperados. Finalmente se presentará un el modelo de acuerdo con el cual se diseñó el trabajo de campo y del cual se obtuvo información que sirvió como insumo para trascender el argumento simplificador que relaciona a la corrupción con los pobres resultados obtenidos, en este caso, por la normatividad urbana.

1.1 El problema de investigación.

El instrumental sobre el que se apoya la planeación urbana busca ocuparse de problemáticas como el ordenamiento del territorio, el crecimiento de los asentamientos humanos o el acceso a la vivienda, el equipamiento, la

infraestructura y los servicios urbanos, las cuales ocupan diferentes escalas territoriales y cuyos efectos se manifiestan de forma distinta entre los diferentes grupos que conforman la sociedad; adicionalmente, es necesario considerar que, de acuerdo con Palma (1992), los seres humanos enfrentan tres necesidades básicas: alimentación, vestido y vivienda; ninguna de las cuales ha sido cubierta totalmente por la mayoría de la población, y cuya satisfacción parece complicarse cada vez más en un escenario caracterizado por la creciente concentración de población en áreas urbanas¹; lugares en los que, por un lado, el ser humano busca el sustento y satisfacción de dichas necesidades mediante el acceso a un empleo dentro en el sector formal de la economía o bien en el sector informal a través de ocupaciones temporales, y por el otro, se convierten en espacios donde los grupos de bajos ingresos tienen la posibilidad de acceder en forma gratuita al equipamiento básico (educación, salud) o a la oferta de terrenos baratos (Bazant, 2011:199).

Sin embargo, en las ciudades la población enfrenta condiciones de desigualdad; por ejemplo, en lo que se refiere a la distribución del ingreso, aspecto que, de acuerdo a la teoría económica, se relaciona directamente con las posibilidades de acceso a distintos bienes. En los estudios urbanos, para Bazant (2011), el ingreso se relacionado con las acciones físicoespaciales, es decir, con la capacidad para seleccionar el tipo de asentamiento y la calidad de la vivienda.

Cobra especial importancia que cerca del 70% del territorio construido en las ciudades se destina al uso de suelo habitacional (Palma, 1992:110), ahora bien, en este territorio, la búsqueda de un lugar para habitar converge con dinámicas sociales y económicas regidas por un sistema de normas que buscan intervenir en su ordenación, regulación y asignación (Bazant, 2011). Este sistema de normas ha sido concebido como posible solución a las contradicciones, desigualdades y carencias, que al paso del tiempo se han convertido en demandas insatisfechas y que, de acuerdo con Bassols (2011), se materializan físicamente en la morfología de las ciudades y socialmente en la segregación territorial de la población,

¹ De acuerdo con el documento México compacto. Las condiciones para la redensificación urbana inteligente; La Zona Metropolitana del Valle de México experimento un crecimiento poblacional de 42% entre 1980 y 2010.

situaciones que tiene implicaciones mucho más evidentes y negativas para la población de menores ingresos (Pradilla y Sodi, 2006:11; Bazant, 2011: 202).

Una herramienta que permite dimensionar el tamaño del grupo de población con menores ingresos, a nivel nacional, es la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) levantada en 2012²; de acuerdo con este instrumento, la población en localidades de más de 2,500 habitantes que recibió algún ingreso fue de 56, 145, 737³, de los cuales 31, 666, 196 (56.4%)⁴, recibían entre 0 y hasta 2 salarios mínimos generales. Con base en este dato y tomando como base el número promedio de perceptores por hogar (2.4), en el país existen 13, 194, 248 de hogares con menores ingresos⁵, mismos que enfrenta serias dificultades para satisfacer los tres principales motivos de gasto en los hogares de acuerdo a al ENIGH: alimentación, vestido y vivienda.

En materia habitacional SEDESOL (2001), identifica que, a nivel nacional, existen cerca de 9 millones de viviendas en las que habita población de menores ingresos, enfrentada a problemáticas como el hacinamiento o la mala calidad en los materiales constructivos. De estas viviendas, el 30% es resultado de la Producción Social de Vivienda⁶, fuera del mercado inmobiliario formal⁷, una alternativa ante la

² INEGI 2012, encuesta levantada en los hogares entre el periodo del 27 de agosto al 21 de noviembre de 2012 cuyos resultados son representativos a nivel nacional.

³ ENIGH 2012, INEGI Boletín No. 278/23, recuperado en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/Julio/comunica5.pdf>

⁴ Con base en los datos de la ENIGH, es posible apreciar que los hogares con ingresos de hasta dos salarios mínimos crecen de manera notable; toda vez que de acuerdo con Schteingart y García (2006), con base en la ENIGH de 1992 y de 2002 eran solo del 34.6%.

⁵ Partiendo del hecho que el INEGI considera poblaciones urbanas a aquellas con más de 2,500 habitantes y que de acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2012, clasifican a la población en función de sus ingresos, en tres grupos, de 0 a 2 Veces el Salario Mínimo (VSM), de 2.1 a 6 VSM y 6.1 y más VSM, el grupo de Familias con Menores Ingreso será considerado, en este trabajo como aquel que habita localidades de más de 2500 habitantes y tiene un ingreso mensual de hasta 2VSM.

⁶ Producción Social de Vivienda: aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones. Fuente: Ley de Vivienda, Artículo 4º, publicada en el DOF el 27 de junio de 2006.

⁷ El mercado formal de suelo urbano queda fuera del alcance económico de la población demandante, por lo que siguen presentes los procesos informales de ocupación del territorio.

prácticas de productores inmobiliarios privados, quienes solo construyen viviendas para consumidores con ingresos suficientes para cubrir los costos de producción; es decir, tanto los asociados a la renta del suelo como a la ganancia de los diferentes capitales invertidos. De manera que de acuerdo con Pradilla (1987), la población con menores ingresos se encuentra imposibilitada para acceder a la vivienda producida en el mercado formal (Pradilla, 1987:28 y Topalov 1979 citado en Pérez 2013:483), más aun dentro de las zonas centrales, compactas y con mayor cobertura de infraestructura, equipamiento y servicios, donde los inmuebles son de un valor monetario tal, que quedan fuera del alcance de sus posibilidades (Bazant, 2011:212).

Sobre este orden de ideas, de acuerdo con el Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (CIDAC), en México ha tomado gran fuerza la idea, desde una perspectiva economicista, de que el incentivar el acceso a la vivienda por parte de las familias con menores ingresos se convierte en una forma tangible de reorientar las tendencias distributivas; esto como medio para fortalecer la capacidades de ahorro familiar y con ello la redirección del gasto en los hogares hacia mejoras, por ejemplo, en los niveles educativos y de nutrición de las unidades familiares (CIDAC, 1991:9). Sobre esta base, el Estado ha optado por intervenir en la producción del espacio urbano, desde inicios del siglo XX, con el objetivo garantizar un cierto nivel de condiciones materiales de subsistencia a la población menos favorecida (Pradilla 2009: 137-138, en Pérez 2014: 486).

Esta intervención del Estado, ha motivado el surgimiento y desarrollo de diversos enfoques de investigación sobre los resultados que dichas acciones obtienen en la práctica; con el objetivo de identificar nuevas oportunidades de análisis sobre dichas acciones en las siguientes líneas se abordan algunas de las principales investigaciones realizadas en nuestro país.

Proceso a su vez propiciado por la creciente dificultad para la producción de vivienda en la magnitud requerida (Eibenschutz y Goya 2009, 9-12).

1.1.1 La política habitacional en México: su estudio.

Las intervenciones del Estado en materia de vivienda han abierto el camino para el desarrollo de diferentes propuestas analíticas. Desde el campo de los estudios urbanos, en investigaciones icónicas como la de Schteingart (1989), se analiza el proceso de expropiación del suelo como un instrumento utilizado para apoyar a la política urbana y habitacional con el objetivo de profundizar sobre el papel del Estado en la apropiación del territorio por parte de los diferentes grupos de la sociedad mexicana. Los resultados revelan como un instrumento cuyo objetivo es el de garantizar el acceso al suelo para vivienda a los grupos de población con menores ingresos debido a la combinación de dos factores, la falta de instrumentos legales su cumplimiento y la escasez de terrenos de propiedad y/o estatal, terminaba por beneficiar a población con mayores ingresos (Schteingart, 1989:38). Schteingart (1989) apunta la exacerbación de las necesidades habitacionales para las familias de menores ingresos, aspecto que se relaciona positivamente con la ocupación irregular del suelo.

En otra investigación Schteingart (1984), al analizar la evolución de las instituciones estatales encargadas de controlar el crecimiento urbano y promover el acceso a la vivienda, a través de incorporar en el mercado formal de suelo y vivienda a la población que vía la autoconstrucción solucionaba su necesidad de vivienda en la periferia de la ciudad, identifica que la disposición de recursos económicos por parte del Estado y sus instituciones es uno de los principales factores que limitan el objetivo de reducir el déficit habitacional que enfrenta la población con menores ingresos⁸, esto tanto para los casos de familias asalariadas (INFONAVIT y FOVISSSTE) como aquellas no asalariadas (FONHAPO e INDECO).

Por otra parte, en las investigaciones relacionadas con el tema del financiamiento a la política habitacional, Connolly (s/f)⁹, analiza la forma en que eran operadas las contribuciones de los trabajadores de menores ingresos a los fondos

⁸ La autora propone que el déficit habitacional se obtiene considerando: número de viviendas necesarias para albergar a las familias que habitan con otras, por no tener una vivienda propia o rentada; las que sería necesario reemplazar por mala calidad de sus materiales o deterioro y las requeridas para eliminar el hacinamiento (Schteingart, 1984).

⁹ Trabajo recuperado en: <http://infonavit.janium.net/janium/UAM/Documentos/19752.pdf>

de vivienda, así como el financiamiento de la banca comercial, a través del ejercicio de los recursos perteneciente a pequeños ahorradores, dirigido a población con más de 4 salarios mínimos (Connolly s/f/: 26-28). Parte del análisis gira en torno a las acciones de instituciones como BANOBRAS y FONHAPO, dirigidas a población no necesariamente asalariada. Esta investigación concluye que las acciones del Estado fueron detenidas debido al agotamiento tanto de reservas territoriales como a la dificultad para acceder a suelo a precios que permitieran la construcción de vivienda para la población con menores ingresos; esto último como consecuencia de la especulación a la que se encontraba sujeta el suelo, tanto al interior de la ciudad como en sus periferias.

Las investigaciones citadas, se desarrollan respecto a una etapa en la que el Estado participó de forma activa en la provisión de suelo y vivienda con el objetivo de disminuir las desigualdades sociales; y en este caso facilitar el acceso a la vivienda a través del financiamiento y la creación de una oferta pública de suelo, limitando al mismo tiempo, de acuerdo con Pírez (2014), la intervención mercantil en el producción de la urbanización destinada a las familias de menores ingresos. Sin embargo, para los años noventa, acontecen diversas modificaciones legales que dan paso a la desregulación del sector vivienda; es decir, a un nuevo modelo sobre el cual las empresas privadas se harían cargo de la provisión del suelo y la comercialización de la vivienda (Pírez, 2014:409), dejando al Estado el papel de mero financiador de la actividad inmobiliaria.

Este cambio se convierte en una nueva puerta para renovar la investigación en materia habitacional; por ejemplo, Schteingart y García (2006), analizan la forma en que las acciones gubernamentales en materia de vivienda transitaban hacia una lógica de financiamiento al sector inmobiliario privado. Las investigadoras relacionan las reformas a la Ley de INFONAVIT en 1992 con la promoción de la urbanización periférica dentro del mercado formal; fenómeno también identificado por Eibenschutz y Goya (2009); y bajo el cual se dio pie a la construcción de importantes cantidades de vivienda de interés social en los márgenes de las ciudades, donde se encontraban los terrenos más baratos (Castro et al, 2006: 453,

en Pérez: 2014, 492), que ofrecía al capital privado mayores tasas de rentabilidad respecto a la inversión en desarrollos inmobiliarios, de tipo popular, en el centro de la ciudad. A partir de datos empíricos Schteingart y García documentan, como en los 80's, los créditos dirigidos a población de bajos ingresos (hasta 2VSM) en el interior de los centros urbanos correspondía al 83%, y como después del cambio en la Ley de INFONAVIT, estos solo llegaron a representar el 23% (Schteingart y García, 2006: 43-44).

Es posible argumentar que nuestras ciudades se han expandido horizontalmente y con bajas densidades, a consecuencia de una política habitacional que ha apoyado la construcción en las periferias, provocando de forma paralela la expulsión del centro de la ciudad de la población con menores ingresos. Un patrón de crecimiento que de acuerdo con Eibenschutz y Goya (2009), ha generado mayor especulación sobre el suelo, y limita las posibilidades de acceso a la vivienda para las familias con menores ingresos. Adicionalmente, la agudización en el patrón de crecimiento expansivo ha impulsado innovadores temas de investigación, por ejemplo, los que relacionan la política urbana y habitacional con la movilidad urbana. En investigaciones como la de Isunza (2009), se discute el aumento en la distancia y los tiempos de recorrido; otras como los de Ziccardi y González (2014), analizan la política de vivienda a partir del 2000. A partir de una hipotética desvinculación entre política habitacional y planeación urbana, estos autores buscan datos sobre los efectos negativos en el medio ambiente. En estos trabajos continúan presentes cuestionamientos sobre la adopción de criterios de rentabilidad financiera y escasa regulación en la producción habitacional.

El aspecto más importante de las investigaciones incluidas citadas, es que permiten un primer acercamiento al conocimiento sobre algunos elementos que determinan el alcance de los objetivos planteados en la política urbana o la habitacional. Entre dichos factores es posible citar: la desigual distribución del ingreso, falta de recursos económicos por parte del Estado, la escasez de suelo apto para urbanizar y la especulación inmobiliaria; factores que en conjunto dieron pie a conclusiones de acuerdo con las cuales el déficit habitacional continua aumentando

al tiempo que las oportunidades de acceder a una vivienda, en el interior de las ciudades, por parte de la población con menores ingresos disminuyen y que, como consecuencia, contribuyen a la expansión horizontal de las ciudades generando un modelo de crecimiento sumamente ineficiente e improductivo¹⁰, que profundiza la desigualdad, contaminación y la exposición de la población a situaciones de riesgo en función de su localización en el territorio (Molina, 2014:12).

1.1.2 La necesidad un nuevo modelo de análisis.

No se debe negar la importancia de estas investigaciones, toda vez que ofrecen importantes avances en el conocimiento sobre la relación entre las acciones del Estado y el acceso a la vivienda, así como sobre la forma en que se configuran territorialmente las áreas urbanas. Estas investigaciones, a través de la aplicación principalmente de métodos cuantitativos, comparan, por ejemplo, tendencias en el acceso al crédito a partir de diferencias en el ingreso de la población, así como asignación de recursos en distintos programas públicos y por lo tanto de viviendas en diferentes etapas de tiempo y diferentes ciudades. Más recientemente, algunos estudios relacionan la localización de las nuevas viviendas con los tiempos y costos de traslado a las diferentes actividades que realiza la población, lo que permite generar conclusiones que se proponen como generalizables al grueso de las áreas urbanas en el territorio nacional, sobre el tipo de relación que existe entre la política habitacional y de ordenación urbana con la forma de las ciudades.

Sin embargo, aun cuando se analiza el uso de estrategias similares en diferentes territorios del país, se ofrece evidencia de carácter generalizable respecto a los factores que incidieron negativamente en el logro de los objetivos. Por lo tanto es necesario tener presente que la movilización de una misma política puede tener diferentes resultados los cuales, hipotéticamente, relacionan con factores particulares que dependen, por un lado, de la legislación de cada entidad y por el otro, de los recursos jurídicos, técnicos y/o humanos de los que dispone cada institución. Otra característica relevante de estos trabajos es que sus conclusiones

¹⁰ De acuerdo con Molina, en términos económicos, el crecimiento urbano ineficiente se presenta en situaciones en las que se generan aumentos en el tiempo, distancia y costo de los traslados de un punto a otro dentro de la ciudad, (Molina, 2014:12).

apuntan al fracaso del Estado como organizador y conductor de la sociedad, así como para resolver los conflictos que detona una determinada actuación; esto con base en los débiles resultados de los programas públicos.

De acuerdo con Lascoumes y Le Galés (2014), es precisamente, este fracaso relativo de las acciones que emprende el Estado lo que se constituye ante el investigador como punto de partida para desarrollar un análisis de implementación el cual, más allá de identificar los resultados o desvíos respecto a los objetivos iniciales, permita dar cuenta de un conjunto de actividades de apropiación desarrolladas por los diferentes actores involucrados, las cuales son poco visibles pero determinantes en la implementación de una acción del Estado (Lascoumes y Le Galés, 2014:41).

De acuerdo con Aguilar (2012), analizar el proceso de implementación de una política es crucial porque muchos de sus efectos se ubican en la fase posdecisional, es decir, en la operación y gestión de una determinada acción; en esta etapa reemergen las realidades políticas y administrativas que no se tomaron en consideración al momento de decidir la forma de actuar frente a una determinada situación. Un trabajo de tal naturaleza permitiría determinar si existe una correcta división de funciones, si se cuenta con los recursos adecuados (técnicos, financieros, humanos); conocer los defectos en la formulación y prestar atención en los componentes políticos de la implementación, es decir, sobre la aparición de grupos de interés con necesidades y visiones particulares sobre la situación que busca atender la acción del Estado; factores que en conjunto impactan sobre el desarrollo de la política: impulsándola, descarrilándola, o encareciéndola hasta el punto de hacerla improcedente (Aguilar, 2012:50),

Se considera entonces conveniente realizar el análisis de implementación sobre algún instrumento de la normatividad urbana cuya función sea apoyar la política habitacional para familias con menores ingresos a nivel local, y cuyos resultados, una vez puesto en práctica, muestren el aparente fracaso de la acción pública. En las siguientes líneas se presentan elementos para identificar dicho instrumento.

1.1.3 La respuesta al problema habitacional en el Distrito Federal.

En 1995, el aún Departamento del Distrito Federal en conjunto con la Asamblea de Representantes convocaron una consulta pública para adecuar la legislación en materia de desarrollo urbano en la entidad (DDF, 1997:53). La idea era sentar las bases para una planeación urbana integral que permitiera atender objetivos añejos que, con los instrumentos vigentes hasta ese momento, no tenían oportunidad de ser resueltos. Entre dichos objetivos se encontraban los de revertir la tendencia de migración centro-periferia que desde 1980 afectaba el ordenamiento territorial de la ciudad (DDF, 1997:72); continuar e impulsar la reconstrucción en las partes de la ciudad afectadas por el sismo que sacudió a la Ciudad de México el 19 de septiembre de 1985; y de forma paralela, impulsar la construcción de vivienda de interés social o popular¹¹.

Dentro de los principales resultados de este ambicioso proyecto se encuentra la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 29 de enero de 1996, de la nueva Ley de Desarrollo Urbano, instrumento que especificaba nuevas herramientas de zonificación para el suelo urbano y de conservación: las Áreas de Actuación, instrumentos que establecían los sistemas de actuación sociales, privados o por cooperación; así como las Normas de Ordenación las cuales darían a la zonificación un carácter más operativo al momento de definir lineamientos que los propietarios de los predios deberían respetar u optar dependiendo sus características particulares (DDF, 1997:372). Estos dos instrumentos quedarían inscritos dentro del Programa General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal de 1996 y de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en 1997.

Las Áreas de Actuación delimitaban el territorio del Distrito Federal en zonas que serían objeto de diversas acciones, mismas que se llevarían a la práctica utilizando como herramienta un conjunto de 26 Normas de Ordenación, entre ellas

¹¹ Entrevista con el Arq. Juan Gil Elizondo; Secretario General de Desarrollo Urbano y Vivienda, SEDUVI en el periodo 1994-1997, funcionario cuya tarea encomendada por el entonces Jefe de Departamento fue generar una respuesta institucional a la problemática de la normatividad en materia de uso de suelo. Realizada el viernes 17 de abril de 2015.

la número 26 cuyo objetivo sería el de impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano. Este instrumento facilitaba el aumento en la densidad de construcción y de otorgaba exenciones en cuanto a cajones de estacionamiento como medio para incentivar la participación del sector inmobiliario privado en la atención de las necesidades de familias con menores ingresos al interior de la ciudad: las viviendas construidas al amparo de la Norma de Ordenación 26 tenían un precio de venta controlado de entre 15 y 20 veces el salario mínimo anualizado.

Ahora bien, en el marco de esta Norma desde el inicio de su implementación en 1997 y hasta el año 2013, fecha en que fue suspendida, se habían construido por lo menos 4, 500 edificios al amparo de este instrumento, construcciones que de acuerdo con la evidencia disponible ¹², presentaban diversas irregularidades cometidas desde el momento de la gestión de los proyectos, durante su construcción, y hasta la venta de las viviendas por encima del precio estipulado en la Norma de Ordenación 26. Ante estos reportes del uso de la Norma, un argumento que se volvió común para explicar la situación fue la corrupción.

Sin embargo, los resultados que sugieren el fracaso de una política habitacional, sugieren también distinguir los factores que determinaron ese fracaso; por ejemplo, analizar los espacios para la aplicación discrecional del instrumento, el papel de la distribución de funciones y recursos en las oportunidades de aplicar de manera un instrumento, y por supuesto, del peso de las manifestaciones de inconformidad ante las irregularidades en el actuar de las autoridades locales.

En conclusión, al indagar el papel de esos factores, será posible profundizar en el entendimiento y explicación sobre la operación en la práctica de la Norma de Ordenación 26; entonces, con la finalidad de generar argumentos que permitan trascender la fenoménica explicación que relaciona los problemas de implementación con la corrupción que permea las instituciones de gobierno a

¹² Reportaje en punto de partida, publicado por la PAOT en el canal de videos YouTube el día 20 de marzo de 2005; de acuerdo con cálculos presentado por el titular de la PAOT estas irregularidades se traducían en cerca de 2 mil millones de pesos en incentivos fiscales apropiados por los particulares de manera ilegal. Video disponible en: <https://youtu.be/uz558wcDzac>

continuación se presentan elementos teóricos que servirán para formular una explicación alternativa.

1.2 El análisis de implementación como vía para conocer los factores que inciden en el actuar público.

Es común encontrarse con información de distinto origen, por ejemplo la prensa o trabajos realizados dentro de importantes centros de investigación, sobre como las acciones que emprende el Estado para resolver alguna situación percibida como problemática presentan, al momento de ponerse en práctica, resultados distintos a los planteado en sus objetivos. Este distanciamiento, entre objetivos y resultados, es calificado frecuentemente como fracaso, noción que se relaciona con el paradigma según el cual una política pública es una ordenanza destinada a ser transmitida y ejecutada sin la menor interferencia, es decir, implica la movilización mecánica de todos los actores involucrados y una suficiente aceptación social para alcanzar los resultados esperados (Aguilar, 2012:17).

Sin embargo, existe una perspectiva distinta según el cual la capacidad de la acción pública es aleatoria y a menudo débil, más aún cuando las acciones del Estado conllevan la promesa de situaciones sociales valiosas pero poco factibles o insensatamente costosas (Aguilar, 2012:17). Es dentro de esta perspectiva que se encuentra el análisis de implementación¹³; un método que busca ofrecer explicaciones al aparente fracaso del Estado a partir del análisis de las interacciones entre los agentes del gobierno o implementadores y los diferentes intereses afectados o beneficiados por alguna medida adoptada por el Estado; relaciones que afectarán en mayor o menor medida el logro de objetivos y que solo son visibles una vez que la decisión es ejecutada.

¹³ De acuerdo con Aguilar (2012) el tema del análisis de implantación surge en los años 70's, a partir de evidencia la cual mostraba que, después de la decisión, al momento de poner en práctica la política, tenían lugar diversas interacciones entre los gobiernos, los funcionarios y las organizaciones sociales, que afectaban en mayor o menor medida la realización de sus objetivos, pero cuya existencia e implicaciones no habían sido previstas por el análisis que sustentó el diseño y la decisión de la política pública. Al mismo tiempo el análisis de implementación permite ir más allá del análisis previo de la decisión y del simple diseño.

Esta perspectiva se vuelve pertinente cuando el objetivo es interpretar las acciones puestas en práctica por un Estado que parece no ocuparse más de grandes políticas sociales, y en su lugar trata de corregir o atender las fallas del mercado; es decir, situaciones en las que este no organiza eficientemente la producción y asignación de bienes o servicios entre los consumidores¹⁴; en el contexto político se haría referencia a situaciones en las que se ha dejado de lado el interés público. De acuerdo con esta visión, el actuar Estatal tendría como finalidad generar coherencia, incitar el cambio o evaluar y sancionar comportamientos (Lascoumes y Le Galés, 2014:125); lo que vuelve necesario responder a cuestionamientos sobre ¿qué es lo que esa detrás de una acción pública y qué es lo que sucede después de su implementación?; así como ¿cuáles son los factores que inciden en el logro de los objetivos? En las siguientes líneas se ofrecen elementos teóricos que serán utilizados en la búsqueda de esas respuestas.

Para empezar, de acuerdo con Lascoumes y Le Galés (2014), la base sobre la que descansa una acción pública se encuentra en identificar, seleccionar y construir los problemas que serán objeto de regulación; la raíz de dichos problemas puede estar en situaciones adversas, difíciles de ignorar y que son persistentes a lo largo del tiempo, así como circunstancias políticas particulares o demandas sociales coyunturales relacionadas con situaciones injustificables de inequidad, represión, inseguridad o pobreza (Aguilar, 2012:29 y 32). Estas situaciones solo adquieren la categoría de problema público en la medida que los actores, tanto públicos como privados, se movilizan para inscribirlas en el espacio público, entendido como espacio de interlocución entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía en el cual toman forma las acciones que el Estado movilizará para resolver una determinada problemática (Aguilar, 2012:29)¹⁵. No está demás recordar que en esta interlocución se encuentran grupos con distintos intereses, lo que puede desatar reacciones de

¹⁴ Enciclopedia Financiera recuperado en: <http://www.encyclopediainanciera.com/teoriaeconomica/microeconomia/fallosdelmercado.htm>

¹⁵ Aun cuando el objetivo de esta investigación no es el de realizar un análisis sobre el proceso de acuerdo con el cual se conforma la acción del Estado, en Aguilar (2012: 46-52) se puede tener un breve acercamiento al mismo.

oposición, sea por los intereses que no fueron protegidos, o porque algunos de ellos resultaron afectados.

De esta forma, el actuar público se orienta, de acuerdo con Aguilar (2012), hacia objetivos de interés o beneficio público, por ello para tratar adecuadamente una problemática busca crear acción colectiva¹⁶; es decir, coaliciones o asociaciones dirigidas hacia fines específicos (Le Galés 1998:496); y con ello, generar un nuevo orden social y político sobre el que descansa la conducción de la sociedad, la regulación de tensiones y la integración de los diferentes grupos sociales, así como la resolución de conflictos. Cumplir con estos objetivos a través de la implementación de una política pública requiere de instituciones que se encarguen de los programas, de normas formalizadas en derecho, de presupuestos y recursos para incentivar y guiar a los actores, y de una correcta distribución de poderes y medios de acción. Sobre estos factores descansan las reglas del juego de las políticas públicas y en caso de no estar bien establecidos se reduce su capacidad para generar acción colectiva, no posibilitan el posicionamiento o coordinación de actores, ni el desarrollo de los intereses que representan y de sus formas de hacer o actuar (Lascoumes y Le Galés, 2014:97-98); es por ello que se requiere de un análisis que permita analizar él porque del éxito o fracaso de los instrumentos movilizados por el Estado.

1.2.1 El reciclaje de la política: un medio para interpretar los problemas de implementación.

Adicionalmente, es necesario considerar, de acuerdo con Padioleau (1989), que una política pública actúa como una perturbación en las modalidades habituales de conducta de los actores, por lo que una vez puestas en marcha pueden suscitar movilizaciones en función de la alteración o afectación de intereses, creando escenarios que determinan el proceso de implementación y el logro de objetivos.

¹⁶ Idea similar se encuentra en Lindblom, cuando propone la elaboración interactiva de una política pública, es decir, que las numerosas interacciones competitivas y cooperativas, jerárquicas o asociadas, mediante intercambios y acuerdos, que practican las personas y los grupos para resolver los problemas de su vida, con la participación del gobierno en diferentes grados y modos, constituyen estrategias de acción colectiva cuyo objetivo es resolver los problemas de interés público, son las políticas en vivo. (Lindblom, 1980:27, en Aguilar, 2012:44).

Sobre este orden de ideas, es posible coincidir con Aguilera (2012) en el planteamiento de que las políticas públicas son tanto una cuestión de decisión como de implementación; esta última como actividad en la que se relacionan distintos actores o grupos de la sociedad, los cuales pueden o no compartir compromisos e incluso proponer nuevas alternativas en función de las posibilidades de éxito o fracaso dada una nueva política pública (Padioleau, 1982,:140 en Lascoumes y Le Galés, 2014:41). De manera que es importante considerar que los actores o grupos a que se hace referencia, son parte constitutiva de algún sector de la sociedad, el cual al enfrentar alguna situación percibida como perjudicial y convertida en problema público objeto de la actuación pública, se convierten en clientela de dicha acción, y por rebote, en víctimas de la problemática que le dio origen (Lascoumes y Le Galés, 2014:16). Esto al mismo tiempo es para el investigador un primer indicio para identificar quién consigue qué al momento de poner en marcha la acción del Estado, e incluso, de forma paralela, para problematizar sobre la existencia de algún sector afectado por externalidades negativas¹⁷ derivadas de dicha acción y sobre cuáles son las formas en que reaccionan.

Durante la implementación de un programa público se habilita también la apropiación de un nuevo marco institucional por actores públicos y privados; proceso en el cual puede detonarse el enfrentamiento entre intereses cuyos objetivos son distintos; así como la aparición de factores no previstos y poco visibles cuyos impactos son determinantes en el alcance de los objetivos programados (Lascoumes y Le Galés, 2014:41). Es precisamente bajo esta dinámica que la acción pública en algunos casos es reconstituida, al ser objeto del ensamblaje de nuevos dispositivos, medidas, recursos; reinterpretada o adaptada según las nuevas condiciones o manifestaciones de la problemática atendida; o simplemente reetiquetada a través de reacomodos marginales. Así, de acuerdo con Lascoumes y Le Galés (2014) las políticas públicas no mueren o desaparecen, en su lugar, la regularidad es que estas son objeto de reciclaje.

¹⁷ El concepto de externalidad negativa hace referencia a la afectación o repercusión sobre terceros quienes no son propiamente los grupos sociales que una acción del Estado busca beneficiar.

El reciclaje de las políticas públicas y su relación con un aparente fracaso del actuar estatal tiene una gran utilidad analítica en el tema de la implementación, ya que permite poner en juego interpretaciones que relacionan la desviación de los objetivos a partir de la ignorancia o desconocimiento de los actores; la resistencia a una determinada solución; y la evasión de las reglas del juego; estos últimos dos determinados por intereses y objetivos que, quizá, no corresponden a los de la política pública (Lascoumes y Le Galés, 2014:107). No está de más recordar que toman diferentes manifestaciones en cada sociedad, en el espacio y el tiempo.

En forma similar, Aguilar (2012) explica que si bien en un principio el diseño de las acciones del Estado dio un peso excesivo sobre el análisis técnico y la razón instrumental como herramientas para evitar la toma de decisiones desacertadas e innecesariamente dispendiosas, el enfrentamiento con la realidad hizo caer en la cuenta de que no se posee toda la información necesaria para construir todas las opciones relevantes de acción para atacar un problema. En su lugar, un enfoque más realista, el de la racionalidad limitada, ha dado paso al método de las comparaciones sucesivas limitadas como herramienta de decisión y análisis (Aguilar, 2012:39). El mismo autor concluye que las formas de hacer frente a un problema no son decisiones inéditas, por el contrario, se conforman a lo largo de los años, en función de la evolución de los problemas; en muchos casos las nuevas formas de actuar preservan los componentes que han funcionado de acciones precedentes, buscan corregir aquellos cuyo desempeño estuvo por debajo de las expectativas; y suprimen aquellos notoriamente ineficaces. Aguilar (2012) señala que lo innovador en este proceso es la introducción de nuevos elementos o la modificación en el peso de algunos componentes.

1.2.2 Tolerancia y cumplimiento, dos estrategias en la aplicación de la normatividad.

Ahora bien, de acuerdo con Hawkins (2014) además de la cuestión de la discrecionalidad con la que puede ser aplicada alguna medida regulatoria, en el proceso de implementación de una política pública es posible identificar dos estrategias distintas: la primera de ellas, caracterizada como de tipo conciliatorio es

aquella en la cual los actores encargados de la implementación utilizan herramientas como la persuasión o la amenaza en sus prácticas cotidianas con el fin de alcanzar, de forma incremental, los objetivos planteados. Esta práctica considera las características y posibilidades particulares de cada regulado para cumplir la normatividad; lo que corresponde al planteamiento de Padioleau (1989), sobre el particularismo en la implementación, es decir, se exige a cada actor lo que le es factible cumplir. Bajo esta estrategia queda a criterio de los implementadores la decisión sobre qué tipo de infracciones pueden ser toleradas y cuáles no, reservando la acción penal para infracciones muy grandes o muy graves, para casos en las que otro tipo de estrategias hubiesen fallado, o como una especie de vehículo cuya finalidad es enviar un mensaje a actores regulados por la política pública.

La segunda estrategia de implementación que identifica Hawkins (2014) considera que tolerar infracciones, de cualquier naturaleza, demuestra la impotencia del Estado para hacer cumplir su mandato; por ejemplo, para imponer restricciones a los intereses económicos en beneficio de la sociedad. Desde esta perspectiva, la única forma de dominar los intereses que amenazan los objetivos de una política pública son las acciones de búsqueda, juicio y castigo a todos los infractores (Hawkins, 2014:37); similar a lo que Padioleau (1989) caracteriza como universalismo, donde todos deben cumplir la ley. Esta estrategia, que puede ser considerada como de cumplimiento, moviliza el castigo como principal elemento para incidir sobre la conducta de los regulados y asegurar el logro de los objetivos.

Por lo tanto, al elaborar un análisis de implementación es posible, eligiendo las fuentes de información adecuadas, detectar qué tipo de estrategia es la que predomina en una política en particular; así como observar y determinar si algún actor tiene la capacidad de desarrollar prácticas que incentiven a los actores encargados de la implementación para dar más peso a la estrategia de conciliación o de cumplimiento; por ejemplo, si la algún sector de la sociedad, el cual ha sido afectado por los resultados de alguna política pública tiene la capacidad de incidir en los implementadores para hacerlos buscar y castigar a los infractores.

1.2.3 La vigilancia: punto de encuentro entre los objetivos y la realidad.

Un elemento adicional, que se relaciona con las líneas anteriores, y que dada su importancia en el proceso de implementación vale la pena abordar cuidadosamente, es la cuestión de la vigilancia. Esta actividad da cuenta del punto de encuentro entre los objetivos que plantea una política pública y el estado real de las cosas a que se ve confrontada (Ugalde, 2014: 87). La vigilancia, pero además el peso de las sanciones respecto al incumplimiento de leyes, normas o reglamentos, contribuye de manera importante a la percepción que tendrán los actores sobre la posibilidad de que sus infracciones sean o no descubiertas y con ello penalizadas. Entonces, es posible plantear que si los mecanismos de vigilancia son débiles debido, entre otras cosas, a los recursos que se destinan a esta actividad, existirán mayores probabilidades de que se presenten infracciones y de que estas no sean descubiertas. De esta forma, al analizar la implementación de la Norma 26 será necesario adentrarse en el estudio de los mecanismos contemplados para esta tarea, su funcionamiento, las instituciones involucradas, sus recursos y el alcance ante las infracciones.

El tema de los recursos no es de menor importancia ya que en función, por ejemplo, del número de inspectores respecto de potenciales infractores, se establecen las posibilidades de ejercer control sobre el cumplimiento de la normatividad. Por supuesto, no se afirma que cada actor regulado deba contar con un inspector; sin embargo, es necesario tener presente la idea que un número relativamente menor de inspectores incide negativamente en el número y frecuencia de las visitas para inspección y en una relativamente baja detección de infracciones, aspectos que se traducen en un sistema de vigilancia con poca credibilidad (Herrera, 2014:213). De importancia similar es el hecho de que en ocasiones la facultad sancionadora no necesariamente se le asigna a las instituciones encargadas de la vigilancia, sino a otra autoridad administrativa encargada de decidir si las infracciones son comportamientos que deben o no ser consignados (Ugalde, 2014:11), es decir, crea, posiblemente, una mala repartición de competencias que puede incentivar el desarrollo de prácticas discrecionales.

Asimismo, en el análisis de implementación no debe descuidarse la relación de la sociedad en las actividades de vigilancia, ya que la movilización ciudadana puede ser un factor que conduce la adopción de estrategias punitivas; por ejemplo, una vez que los resultados de la implementación perjudican los derechos de terceros, o debido a que una actividad de manera reiterada infringe las normas (Hawkins, 2014:42). Sin embargo, el ejercicio de la acción punitiva puede ser solo de carácter simbólico, con la intención de mostrar que las instituciones están dispuestas a castigar el incumplimiento, preservando la credibilidad ante la sociedad y evitando causar la impresión de fracaso total (Hawkins, 2014:43; Domínguez, 2014:190).

Por último, con la intención de sacar el mayor provecho a los insumos teóricos hasta ahora presentados, así como para diseñar un trabajo de campo adecuado, a continuación se presenta el modelo de análisis que se utiliza en esta investigación.

1.3 Un modelo para interpretar la acción pública.

Diferentes modelos de análisis han sido utilizados como herramientas para avanzar hacia la comprensión de los procesos sociales y su regulación, por ejemplo, el que corresponde a la perspectiva marxista y el paradigma de la lucha de clases (Lascombes y Le Galés, 2014: 14-15). De dicho paradigma, se desprenden conclusiones que dan cuenta del fracaso de las acciones del gobierno, de la apropiación de beneficios por una clase distinta a la que era el objetivo inicial. Otro modelo que pueden ser utilizado es el de la sociología de la acción pública, su objetivo es comprender la articulación de las regulaciones sociales y las políticas, los conflictos y las actividades políticas de su arreglo, así como las cuestiones de legitimidad de gobierno y gobernados; esto a partir de considerar el papel de los actores públicos y privados, sus intercambios y el sentido que le dan; las instituciones, las normas que gobiernan las interacciones y las representaciones colectivas (Lascombes y Le Galés, 2014:15). En este segundo enfoque cobra mayor importancia el análisis de los actores, sus representaciones, las instituciones y los intercambios, relacionados con diferentes resultados en ocasiones imprevisibles.

Las líneas anteriores permiten visualizar un entendimiento particular sobre las políticas públicas; el cual supera la visión de una ordenanza destinada a la resolución de problemas a través de acciones estrictas y racionales. De acuerdo con Lascoumes y Le Galés (2014), la acción del gobierno debe ser interpretada como una hipótesis de trabajo, una experimentación que solo será observada una vez implementada y cuyo éxito o fracaso puede estar en función de los medios utilizados, el grado de certeza de los fines buscados y el peso de los juegos entre actores. Estos elementos en conjunto contribuyen, posiblemente, al establecimiento de espacios de negociación entre la diversidad de actores que conforman la sociedad y al mismo tiempo conlleva la consideración sobre el papel de las movilizaciones sociales en el cambio de las políticas públicas. Idea similar aparece en Aguilar (2012), de acuerdo con la cual, una política pública es una hipótesis cuyos efectos empíricos producirán supuestamente una situación social con atributos diversos a la situación que es considerada problema¹⁸; sin embargo, como se apuntó, los resultados de dicha hipótesis solo pueden ser conocidos a través de su implementación, proceso en el cual tendrán una influencia determinante variables como la pertinencia, relación e interacción del marco normativo, los actores involucrados en su implementación y las formas en que estos se apropian de las acciones emprendidas por el Estado. Con base en estas consideraciones Lascoumes y Le Galés (2014) proponen para el análisis de la acción pública, un modelo interactivo el cual consta de 4 variables que se relacionan o interaccionan entre sí:

- Actores dotados de intereses y recursos diferentes, a partir de los cuales tienen la capacidad de desarrollar estrategias y realizar elecciones;

- Representaciones o marcos cognitivos y normativos que dan sentido a las acciones, condicionándolas pero también reflejándolas¹⁹;

¹⁸ De acuerdo con Aguilar (2012), se habla de una hipótesis causal, es decir, aquella utilizada para predecir la relación causa-efecto entre las variables a estudiar.

¹⁹ La definición más aceptada de marco procede del sociólogo americano Erving Goffman; definía el marco como el esquema de organización y de interpretación que guía la actuación de un individuo en una situación social dada; esta organización no se refiere a la estructura de la vida social en

- Instituciones o marcos de acción que hacen referencia a las normas reglas, rutinas y procedimientos que orientan las interacciones;

- Resultados, efectos producidos sobre las organizaciones y comportamientos, así como las consecuencias de la acción pública y los impactos sobre la problemática atendida;

En el modelo, permite identificar el peso de cada variable, la dinámica de intercambio entre ellas, su evolución en el tiempo, los procesos desencadenados, es decir, comprender de manera ascendente las dinámicas suscitadas por la acción pública así como los obstáculos enfrentados (Lascoumes y Le Galés, 2014:33); en este caso comprender las situaciones que dieron paso a los desfases entre el objetivo de la Norma de Ordenación 26 y los resultados de su implementación.

De forma que utilizar el análisis de implementación en el abordaje de la Norma de Ordenación 26 permitirá poner en evidencia su impacto local, caracterizar las palancas sobre la que pudo apoyarse para producir el cambio; además de entender el proceso de implementación como un espacio en el que el instrumento fue reajustado gracias a la negociación y aprendizaje entre los diferentes intereses beneficiados o afectados (Lascoumes y Le Galés, 2014:42 y 47), además posibilitará corroborar la forma en que factores como la ambigüedad o imprecisión de los objetivos planteados; la protección de intereses contradictorios, la asignación inadecuada de medios y competencias, incidieron para configurar un marco institucional incierto sobre el cual los actores construyeron su interpretaciones y movilización; esto es sus acciones y prioridades (Lascoumes y Le Galés, 2014: 48-49).

De esta forma paralela, el análisis permitirá verificar si un programa público, al convertirse en guía abstracta para la acción, una vez apropiado por los actores produce dinámicas y resultados que en la mayoría de los casos son inesperados (Lascoumes y Le Galés, 2014:33), esto quizá debido a la existencia de grupos de interés que ejercen influencia, sobre las políticas públicas, al tratar de proteger

general, sino a la estructura de la experiencia que los individuos activan en un momento dado de la interacción y en un contexto concreto. <http://www.ub.edu/diccionarilinguistica/print/5810>

ventajas materiales o simbólicas y si esto puede convertirse en medio para legitimar intereses ante la opinión pública, al tiempo que logran orientar el actuar del gobierno, partiendo del hecho de que una posible solución a una problemática puede generar nuevos problemas (Lascoumes y Le Galés, 2014:82-84). Estos elementos servirán como argumento para no tomar por dado que el Estado se encuentra colonizado por grupos de interés que captan los beneficios de una política pública en provecho propio, evitando apremios y sanciones cuando han infringido las reglas del juego (Lascoumes y Le Galés, 2014:28).

Por otro lado, de acuerdo con Lascoumes y Le Galés (2014), será necesario trabajar para identificar si dentro del marco jurídico, existen elementos que posibiliten el desarrollo de prácticas autónomas por parte de los agentes encargados de la implementación, aspecto que puede incidir negativamente sobre los resultados obtenidos, es decir, habrá que entender que el ejercicio discrecional de la normatividad posiblemente se encuentra afectada por el ejercicio rutinario de funciones, el grado de sensibilidad local hacia un tema o los intereses políticos presentes. El poder discrecional, a su vez, no debe ser entendido como inversión o trastorno del marco legal sino más bien como un espacio de apreciación relativamente libre puesto a disposición de los actores de aplicación (Doier, 1998; en Lascoumes y Le Galés, 2014:43), que sirve más para habilitar la administración dándole autoridad y legitimidad, que para limitarla.

A manera de conclusión, para orientar el estudio sobre la implementación de la Norma de Ordenación 26, como un instrumento muy concreto de la política habitacional en el Distrito Federal, será necesario retomar dos referentes teóricos en esta investigación: el primero de ellos, retomado de Lascoumes y Le Galés (2014), permite interpretar, por un lado, la capacidad de las decisiones implementadas por el Estado para crear acción colectiva, y por el otro, los efectos producidos una vez que estas son movilizadas con la intención de resolver alguna situación percibida como problemática; de manera paralela el modelo de análisis planteado por Lascoumes y Le Galés (2014), permitirá profundizar en el entendimiento sobre los procesos que se detonan una vez que una determinada

política pública se pone en marcha, esto con el propósito de comprender los factores que dan paso a los desfases entre resultados y objetivos. Un segundo conjunto de elementos teóricos, retomados de Hawkins (2014), permitirá interpretar las desviaciones con relación a los objetivos de la Norma de Ordenación 26, así como el papel que tiene la actitud del Estado frente a las irregularidades presentadas una vez que el instrumento ha sido movilizad. De forma paralela estos referentes permiten identificar algunas pautas para delimitar los cuestionamientos que habrán de ser contestados en este trabajo, así como el universo de variables a ser consideradas para construir una interpretación clara y consistente sobre el proceso de implementación de la Norma de Ordenación 26.

CAPÍTULO 2. EL ESTUDIO DE UN INSTRUMENTO CONCRETO: LA NORMA DE ORDENACIÓN 26.

Una vez establecidos los elementos teóricos que guiarán la investigación, en esta parte del trabajo corresponde adentrarse en el análisis de implementación de la Norma de Ordenación 26, para ello en un primer apartado se abordarán los principales elementos sobre el contexto en el que se diseña este instrumento, el fundamento jurídico que permite al gobierno local inscribir esta herramienta como parte de la normatividad urbana, un análisis que seguirá la jerarquía jurídica de los diversos instrumentos que controlan la provisión, uso, destino y reserva del suelo, la parte final de este primer apartado se centrará en los aspectos técnicos que se contemplaron como incentivo al cumplimiento de sus objetivos.

La información analizada será el insumo para una segunda parte, en la cual se analizan los resultados obtenidos durante la implementación de la Norma 26; el objetivo es comenzar el abordaje de los factores que incidieron en los objetivos del instrumento, así como a las primeras irregularidades en su uso. Para lograrlo se profundiza sobre algunos aspectos institucionales que pudieron determinar el destino de las acciones del gobierno local entre los años 1990 y 2000 un contexto en el que, hipotéticamente, modificaciones como la Ley del INFONAVIT o las reformas al artículo 27 constitucional, pudieron incidir negativamente en los resultados de la política habitacional en el Distrito Federal. El análisis del contexto quedaría incompleto sin considerar los impactos del Bando 2, por ello en la parte final de este capítulo se rescatarán las posiciones del sector inmobiliario, la clase política y la sociedad civil con respecto a este documento, esto con la intención de conocer su relación con el rumbo que tomó la aplicación de la Norma de Ordenación 26 para los siguientes años.

2.1 Antecedentes de la Norma de Ordenación 26.

La dificultad que enfrentan las familias de menores ingresos para acceder a una vivienda en el Distrito Federal, especialmente en sus 4 delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo; ha sido un problema persistente en el tiempo y con efectos territoriales difíciles de ignorar. Esta

situación es el resultado de la combinación de distintos factores, entre ellos, el acceso a un empleo formal y a las prestaciones sociales que van de la mano, el ingreso que percibe la población, y de manera determinante, a que la construcción de vivienda para las familias con menores ingresos, de acuerdo con Pérez (2014), no es bien socialmente reconocido como necesario, por lo que su producción no resulta atractiva para el capital inmobiliario privado. Es en este contexto, que se vuelve necesario un marco de apoyo institucional cuyo objetivo sea el de incidir sobre las condiciones de circulación mercantil de la vivienda (Pérez, 2014:484).

De esta forma, en la búsqueda de soluciones a problemáticas como el ordenamiento territorial y el acceso a la vivienda, los gobiernos locales incluyen entre sus objetivos desarrollar una política urbana y habitacional sustentada en instrumentos, programas y estímulos, que faciliten a los diferentes sectores de la población el acceso a la vivienda²⁰. Para el caso del Departamento del Distrito Federal, entre 1994 y 1997, este objetivo se vio alimentado por la necesidad de generar mecanismos que permitieran aprovechar al máximo las áreas de la ciudad con potencial de desarrollo; es decir, las zonas en las que la infraestructura, el equipamiento y los servicios, permitían atender a un mayor número de población. Cumplir esta misión requería la evolución de los instrumentos, que hasta ese momento, regulaban aspectos como el coeficiente de ocupación del suelo, las restricciones de altura respecto a la colindancia con otros predios o vialidades; así como generar aquellos que tendrían la finalidad de incentivar la construcción de vivienda de interés social y popular en el suelo urbano del Distrito Federal²¹.

Es importante mencionar, que el esfuerzo para modificar o en su caso generar un nuevo instrumental, se relacionó también con hechos históricos que determinarían el rumbo de las decisiones en materia de planeación territorial. De acuerdo con el Arq. Juan Gil Elizondo²², dos fueron las más relevantes: por un lado,

²⁰ "Urge una política real de vivienda: Seduvi." El Universal, lunes 28 de febrero de 2000.

²¹ Entrevista con el Arq. Juan Gil Elizondo, Secretario General de Desarrollo Urbano y Vivienda, SEDUVI en el periodo 1994-1997, a este funcionario, el entonces Jefe de Departamento, le encomendó la tarea de generar una respuesta institucional a la problemática de la normatividad en materia de uso de suelo. Viernes 17 de abril de 2015.

²² *Ibidem*.

el sismo del 19 de septiembre de 1985, fenómeno natural que, algunos años después, sería la motivación para que el Jefe de Departamento del Distrito Federal²³ instruyera a la SEDUVI para buscar mecanismos que permitieran el incremento de densidades en los predios siniestrados, y con ello facilitar también la reconstrucción de la ciudad; rescatando una de las tesis básicas del Programa General de Desarrollo Urbano (PGDUDF) en su versión 1987-1988 (DDF:1997:46), y aceptando que las normas existentes se habían convertido en un límite a vencer para cumplir este objetivo²⁴. Por el otro lado, la evidencia demográfica mostraba que, entre 1980 y 1990, había ocurrido una importante reestructuración urbana, acompañada por tasas de crecimiento migratorio negativo, por emigración y reacomodo de la población hacia otras entidades del país, principalmente al Estado de México²⁵. Esta dinámica actuó como caldo de cultivo para la expansión periférica de la ciudad, el despoblamiento y descapitalización de las áreas centrales²⁶, a causa de los cambios indiscriminados de uso de suelo y el incremento de precios en el mercado inmobiliario²⁷.

De acuerdo con el Arq. Juan Gil Elizondo, para el desarrollo de estos nuevos instrumentos, se convocó a instituciones del gobierno local, al Consejo Asesor en Desarrollo Urbano, a organizaciones populares²⁸, así como a diversas instituciones

²³ El Lic. Óscar Espinosa Villareal, fue el último Jefe de Departamento del Distrito Federal 1994-1997

²⁴ De manera similar a lo analizado por Glaeser (2011), sobre la rigidez de los códigos de urbanismo en Nueva York y su afectación sobre las actividades inmobiliarias; es decir, al hecho de que los instrumentos existentes, sobrerregulaban la construcción en altura, por ello, se volvía necesaria la modificación para permitir el desarrollo de esta actividad (Glaeser, 2011:200). Hay que pensar que si bien en el caso de Nueva York, la reconstrucción de una ciudad no era el objetivo, el territorio disponible, era escaso.

²⁵ El crecimiento del Estado de México se refleja en la migración centro-periferia; ya que se calcula que entre 1985 y 1990 salieron del Distrito Federal 1, 035, 728 migrantes, asumiendo que el Estado de México alojó el 53% mientras que el Distrito Federal soló recibió 298,235 habitantes del país en su conjunto y de estos solo el 27% provenía del Estado de México. (DDF, 1997: 78).

²⁶ En el periodo entre 1970-1995 la ciudad central perdió población; paso de 2.8 a 1.7 millones de habitantes, y como consecuencia se subutilizó el espacio urbano, paralelamente el deterioro de las edificaciones destinadas a la vivienda, alteraciones a la estructura de barrios, colonias e inseguridad de la población.

²⁷ Los datos pueden ser consultados a detalle en el PGDUDF de 1996 (DDF, 1997: 73-76 y 85).

²⁸ De acuerdo con el Sr. Jaime Rello Gómez integrante de Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, se convocó al movimiento popular para asistir en las reuniones de diseño de la NGO 26; sin embargo el problema que detectaban las organizaciones fue el de los intereses, es decir, "se escondía el beneficio que habría para el mercado inmobiliario, pues al aumentar los niveles de construcción y con ello el número posible de viviendas a construir se permitió un mayor

de investigación y educación superior, para conformar un equipo de trabajo encargado de revisar minuciosamente el sistema de planeación, que hasta ese momento había operado en la Ciudad de México. Este esfuerzo se presenta, de forma detallada, en el libro: “Ciudad de México Desarrollo Urbano, visión 2020”, publicación en la que se detalla, por ejemplo, la aprobación, por la entonces Asamblea de Representantes, de la Ley de Desarrollo Urbano, del Programa General de Desarrollo Urbano, así como de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano como único instrumento facultado para cambiar el uso de suelo²⁹, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (en sustitución de las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado), las Áreas de Actuación en Suelo Urbano y en Suelo de Conservación, y las Normas de Ordenación³⁰. De esta forma, a través de un amplio proceso de participación, quedaron inscritos, dentro de la ley, una serie de instrumentos de desarrollo urbano que permitirían un mejor ordenamiento y aprovechamiento del suelo en el Distrito Federal.

Así, dentro de los instrumentos de fomento³¹ movilizados por el entonces Departamento del Distrito Federal (DDF), con el objetivo de aprovechar el suelo

aprovechamiento de las plusvalías y mayores ganancias a los privados”. Entrevista con el Sr. Jaime Rello Gómez (UPREZ) realizada el día lunes 27 de abril de 2015.

²⁹ La clasificación de uso de suelo está contenida en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se divide básicamente en suelo urbano y de conservación. En el suelo urbano es donde se prevé la implantación de usos del suelo y establecimientos urbanos, entre ellos el uso habitacional, comercial, para oficinas, equipamiento o industria; por otro lado, en el suelo de conservación se refiere a la preservación y aprovechamiento de recursos naturales, agrícolas, pecuarios y rústicos. (DDF, 1997:370).

³⁰ Entrevista con el Arq. Juan Gil Elizondo. Viernes 17 de abril de 2015.

³¹ Instrumentos que tienen como objetivo apoyar los procesos sociales y privados para el desarrollo de la ciudad, a través de articular las acciones de gobierno con la participación del sector público y privado; así como generar recursos y simplificar los trámites administrativos (DDF, 1997:375). Los instrumentos de fomento, forman parte de los Programas de Desarrollo Urbano; y son al mismo tiempo parte de un conjunto conformado también por: instrumentos de planeación (Programa General, Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano, Áreas de Actuación y los Programas Operativo Anual y Sectoriales o Maestros); instrumentos de regulación (Clasificación del Suelo, Zonificación, algunas de las Normas de Ordenación, Certificado de Zonificación, así como Licencias de uso de suelo y construcción); de fomento (Norma 26, Entidades Desarrolladoras); instrumentos de control (Denuncia popular, auditoría de uso del suelo, cuenta pública); instrumentos de coordinación (Comisiones intersecretariales e intergubernamentales); instrumentos de participación ciudadana; instrumentos de asesoramiento profesional e instrumentos específicos (DDF, 1997: 367-381).

urbano, incentivar la construcción de vivienda de interés social y popular³² en las zonas centrales de la ciudad, así como de sumar esfuerzos para combatir el crecimiento periférico, se crea la Norma de Ordenación 26. “Norma para incentivar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano”, instrumento que se integró tanto en la LDDU como en los 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano a partir del 10 de abril de 1997³³.

La decisión de crear esta Norma de Ordenación, obedece a la necesidad de reforzar los programas preexistentes de impulso a la vivienda, cuyas acciones se realizaban principalmente en predios propiedad del Departamento del Distrito Federal utilizando como fuente de financiamiento al INFONAVIT, FOVISSSTE y a la Sociedad Hipotecaria Federal³⁴. Esto en función de que los recursos de estas instituciones no eran suficientes para construir el número de viviendas necesarias, por ello, parecía buena idea que a través de la Norma 26 se impulsara la participación del sector privado en la oferta de vivienda para población de menores ingresos, dentro del territorio correspondiente al primer y segundo contorno del DF, en concordancia con lo establecido en el Programa General de Desarrollo Urbano, los Programas de Desarrollo Urbano de cada Delegación y las Áreas de Actuación con Potencial de Reciclamiento³⁵.

Una vez conocidos los antecedentes y objetivos de la Norma de Ordenación 26, parece pertinente hacer una breve revisión sobre el fundamento jurídico de la política urbana y habitacional que a partir de 1997 ha operado en el territorio del

³² LDUDF Artículo 7, Fracción LXXVII Vivienda de Interés Popular: La vivienda cuyo precio de venta al público es superior a 15 salarios mínimos anuales, vigentes en el Distrito Federal y que no exceda los 25 salarios mínimos anuales; y LXXVIII Vivienda de Interés Social: La vivienda cuyo precio máximo de venta al público es de 15 salarios mínimos anuales vigentes en el Distrito Federal.

³³ Gaceta Oficial del Distrito Federal, los Programas Delegacionales de Desarrollo urbano pueden descargarse directamente en: [http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/progdelegacionales/cuauhte\[1\].pdf](http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/progdelegacionales/cuauhte[1].pdf)

³⁴ Entrevista con el Arq. Juan Gil Elizondo. Viernes 17 de abril de 2015.

³⁵ Las Áreas de Actuación definen la orientación prioritaria que con base en las políticas de desarrollo planteadas se dará a diversas zonas del D. F. que sean objeto de un trámite específico. El potencial de reciclamiento se refiere a áreas que cuentan con infraestructura básica y servicios urbanos adecuados, localizados en zonas de gran accesibilidad vial y que presentan un importante deterioro estructural; la finalidad es impulsar la construcción de vivienda en estas zonas.

Distrito Federal, esto con la finalidad de ubicar el lugar que ocupa la Norma de Ordenación 26 en la pirámide jurídica.

2.1.1 Bases jurídicas de la política urbana y habitacional en el Distrito Federal.

En las siguientes líneas se abordará el fundamento jurídico en base al que, de acuerdo con Sánchez y Rocha (2011), es posible que en México un Estado de tipo social pueda cumplir con responsabilidades como el ordenamiento de los asentamientos humanos y la provisión de vivienda, ambas consideradas dentro de las problemáticas más graves que enfrenta nuestra sociedad (Alarcón y Reborá, 1976). La revisión que a continuación se presenta está basada en la jerarquía jurídica de los diversos instrumentos que controlan la provisión, uso, destino y reserva del suelo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 4to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)³⁶, enuncia como parte de las garantías individuales el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Este artículo indica además, que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo, es decir, faculta al Estado para legislar y crear instrumentos en materia de fomento a la vivienda (Sánchez y Rocha 2011:134).

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 133 (CPEUM)³⁷, nuestro país ha adquirido compromisos internacionales, entre ellos algunos en materia habitacional; dentro de los cuales es posible mencionar los derivados de la Conferencia Mundial sobre el Hábitat en Estambul 1996, encaminados a dar un peso importante a la participación plena de la población, bajo principios de igualdad, en los programas de vivienda y desarrollo de asentamientos humanos sostenibles; o los adquiridos en la Conferencia Hábitat 95 +5 realizada en 2001, cuyo resultado es la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio; documento que busca promover la participación de autoridades locales y organizaciones no

³⁶ DOF, 10 de junio de 2011.

³⁷ *Ibíd.*

gubernamentales en el desarrollo de estrategias para fomentar políticas sociales o económicas encaminadas a atender las necesidades de vivienda.

Ley Federal de Vivienda.

La acción para llevar a la práctica lo estipulado en los artículos constitucionales citados arriba se materializa en la Ley Federal de Vivienda (LFV)³⁸. Este instrumento tiene como principio rector establecer y regular la política nacional de vivienda, los programas, instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa³⁹. La LFV establece las atribuciones del gobierno federal, entidades federativas y municipios en materia de vivienda. El artículo 17 (LFV), facultad a cada entidad federativa para expedir su propia Ley Estatal de Vivienda, con el objetivo de establecer las responsabilidades y compromisos para la solución de los problemas habitacionales; esto a través de programas estatales de vivienda e instrumentos que permitan guiar las tendencias del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.

La Ley de Vivienda del Distrito Federal.

Con fundamento en el artículo 17 de la LFV, y con el objeto de orientar la política de vivienda del Gobierno del Distrito Federal (GDF), se promulga la Ley de Vivienda del Distrito Federal (LVDF)⁴⁰. En el artículo 3° de esta Ley se establece el derecho de todos los habitantes del Distrito Federal a una vivienda digna y decorosa; considera además la inclusión de la población en la dinámica social y urbana del territorio. La LVDF clasifica la vivienda en cuatro tipos: progresiva, de interés popular, interés social y terminada⁴¹; y establece la atribución del GDF para formular, conducir y evaluar la política habitacional, a través del fomento, reconocimiento y concertación a la participación de los distintos productores de

³⁸ Última reforma publicada en el DOF, 24 de marzo de 2014.

³⁹ *Ibidem*, Artículo 2. Se considera vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple los criterios para la prevención de desastres y la protección fiscal de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

⁴⁰ GODF, 28 de noviembre de 2014, última reforma.

⁴¹ *ibídem*, Artículo 4 Fracciones XXV y XXVI.

vivienda; prevé también la creación de instrumentos económicos y jurídicos que estimulen y regulen su producción.

Cabe destacar que la política habitacional en el Distrito Federal considera a la vivienda como un importante factor de ordenamiento territorial, por ello en los artículos 38 y 43 (LVDF), establece, como mecanismo para evitar la expansión periférica de los asentamientos humanos, la posibilidad de otorgar subsidios, estímulos y facilidades a productores privados con la finalidad de incentivar su participación en la construcción de vivienda destinada a las familias de menores ingresos.

Ley General de Asentamiento Humanos.

En el artículo 27 de la CPEUM queda explícito el derecho de la Nación a dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, es decir, para controlar la provisión, uso, reserva y destino de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población⁴². El artículo es también el soporte jurídico de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)⁴³ a escala federal, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF)⁴⁴ y del Reglamento de Construcción del Distrito Federal (RCDF)⁴⁵.

La LGAH establece la concurrencia de la Federación, estados y municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, el ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, así como la regulación del mercado de suelo y el de vivienda de interés social y popular. Para llevar a la práctica este objetivo se faculta a las entidades federativas para legislar en materia de ordenamiento territorial, para el caso del Distrito Federal por medio del Programa General de Desarrollo Urbano (PGDUDF), mismo que se rige por la Ley de

⁴² DOF, 10 de junio de 2011.

⁴³ DOF, 24 de enero de 2014, última modificación.

⁴⁴ Instrumento publicado por primera vez en el DOF el 2 de enero de 1976, y en el cual se establecen las normas básicas para el desarrollo urbano de la entidad, incluyendo las dinámicas de crecimiento, mejoramiento y conservación, la determinación de los usos de suelo, su clasificación y zonificación (DDF, 1997:53).

⁴⁵ GODF, 29 de enero de 2004.

Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF)⁴⁶. El PGDUDF, de acuerdo al artículo 32 de la LGHA, establecerá las disposiciones para la construcción de vivienda, el ordenamiento, renovación o redensificación de áreas urbanas deterioradas, haciendo uso de mecanismos financiero que fomenten acciones de inversión entre sectores público, social y privado en materia de vivienda.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

La LDUDF⁴⁷ faculta a la Asamblea Legislativa⁴⁸ para la aprobación y modificación los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDU). Por su parte al Jefe de Gobierno⁴⁹ le corresponde promulgar, publicar en la GODF e inscribir en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio (RPPyC) los PDDU. A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda ⁵⁰ (SEDUVI), corresponde proponer nuevos instrumentos de planeación, ejecución, control, gestión y fomento al desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, entre ellos las Normas de Ordenación, así como autorizar la construcción de vivienda de interés social y popular. En todos los casos los instrumento promovidos por SEDUVI serán turnados al Jefe de Gobierno del DF, quien a su vez tiene el derecho de iniciar un ley o decreto ante la Asamblea Legislativa, órgano que en ultimo termino es el encargado aprobarlos para su integración en la LDUDF y en los PDDU.

Por último, la LDUDF establece en su artículo 33 que la planeación del desarrollo urbano se ejecutara en orden de prelación a través del Programa General de Desarrollo Urbano, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, Programas Parciales de Desarrollo Urbano, Áreas de Gestión Estratégica y las Normas de Ordenación; estas últimas como todo instrumento de desarrollo urbano que se deben inscribir en el Registro de Planes y Programas de Desarrollo Urbano

⁴⁶ LGAH, Artículo 8, Fracciones I y II, DOF 24 de enero de 2014.

⁴⁷ GODF, 15 de julio de 2010.

⁴⁸ LDUDF, Artículo 5, GODF 15 de julio de 2010 (En la primera versión de la LDUDF las facultades de la Asamblea se establecen en el Artículo 9).

⁴⁹ ibídem, Artículo 6 (En la primera versión de la LDUDF las facultades del Jefe de Gobierno se establecen en el Artículo 10).

⁵⁰ ibídem, Artículo 7; (En la primera versión de la LDUDF las facultades de la SEDUVI se establecen en el Artículo 11).

confiriéndoles el carácter de observancia obligatoria tanto para las autoridades como para los particulares.

Cabe mencionar que la conformación de los diferentes instrumentos de planeación, utilizados en el Distrito Federal y mencionados en el párrafo anterior, son el resultado de un proceso que a lo largo de los años refleja diferentes perspectivas sobre los alcances de la planeación; esto es, el tránsito desde una posición de acuerdo con la cual los planes y programas deben contener determinaciones a detalle, hasta la que considera que la planeación solo debe ofrecer guías generales para la acción; o como en el caso del DF, que debe existir un proceso de acercamiento sucesivo el cual parta de una imagen objetivo para el establecimiento de estrategias las cuales pueden ser alcanzadas a mayor detalle en el transcurso del proceso de elaboración de los diferentes planes y programas (DDF, 1997:368)⁵¹.

Las Normas de Ordenación.

En esta investigación el interés fundamental estriba en el instrumento denominado Norma de Ordenación, las cuales regulan la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y del espacio urbano, así como las características de las edificaciones, la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano y el impulso de la vivienda de interés social y popular. Estas Normas fueron creadas mediante decreto aprobado por la Asamblea de Representantes⁵² y están contenidas actualmente en el artículo 33 de la Ley de Desarrollo Urbano; con ellas se busca establecer lineamientos que los propietarios de los predios deben respetar u optar dependiendo de sus características particulares. De forma que a partir de 1996 las

⁵¹ Queda fuera de los objetivos de esta investigación el análisis del proceso de confirmación y desarrollo de los diversos instrumentos utilizados por el gobierno local para el ordenamiento del territorio, sin embargo, dentro de la publicación "Ciudad de México. Desarrollo urbano, visión 2020", editada por el Departamento del Distrito Federal en 1997, se encuentra una revisión detallada de este proceso.

⁵² La Asamblea de Representantes, como órgano de representación ciudadana con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno nace por Decreto Promulgatorio el 10 de agosto de 1987; sus facultades son modificadas por Decreto en el Diario Oficial el 25 de octubre de 1993, consolidándose como órgano de gobierno con facultades legislativas. Toma el nombre de Asamblea Legislativa en virtud de un nuevo Decreto publicado el 22 de agosto de 1996, integrada ahora por diputados en vez de representantes. <http://www.aldf.gob.mx/historia-101-1.html>

Normas de Ordenación se incorporan a la LDUDF y a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, cuya aplicación en predios bajo el dominio de particulares se define en el Certificado de Zonificación para Uso Específico⁵³ desde 1996 y hasta 2010; y en el Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo a partir de 2010⁵⁴.

Recapitulando, las Normas de Ordenación General tienen un sustento jurídico que les confieren un carácter de observancia obligatoria tanto para autoridades como para los ciudadanos del Distrito Federal. Dicho sustento se encuentra en la LVDF que deriva de la LFV y esta a su vez del artículo 4 de la CPEUM; cumpliendo dos objetivos, a nivel general garantizar el derecho humano a la vivienda y en un nivel más particular posibilitar el control del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. En el mismo sentido funciona la LDUDF, documento en que queda establecida la facultad de la SEDUVI para presentar al Jefe de Gobierno instrumentos de planeación, entre ellos las Normas de Ordenación General, las cuales, una vez aprobadas por la Asamblea Legislativa y publicado su decreto en la GODF, son inscritas en el RPPyC e incluidas en la LDUDF, en su artículo 33 y en los PDDU para con ello convertirse en un instrumento de observancia obligatoria tanto para autoridades como particulares en el territorio del Distrito Federal.

Por último, parece conveniente rescatar una idea planteada por Sánchez y Rocha (2011), de acuerdo con la cual, la legislación que se ha revisado hasta el momento, y que es conceptualizada por dichos autores como el derecho urbano, no es tan solo una materia que regula la propiedad y la vivienda; contiene además funciones cuya finalidad es garantizar a la población un medio ambiente sano, educación, salud, vivienda y transporte, entre otros derechos; sin embargo, en las líneas anteriores, aunque no se desconocen, se ha hecho una abstracción intencional de ellos, toda vez que no están incluidos dentro del análisis de la presente investigación.

⁵³ LDUDF, Artículo 88, Tercer Párrafo, GODF 29 de enero de 1996.

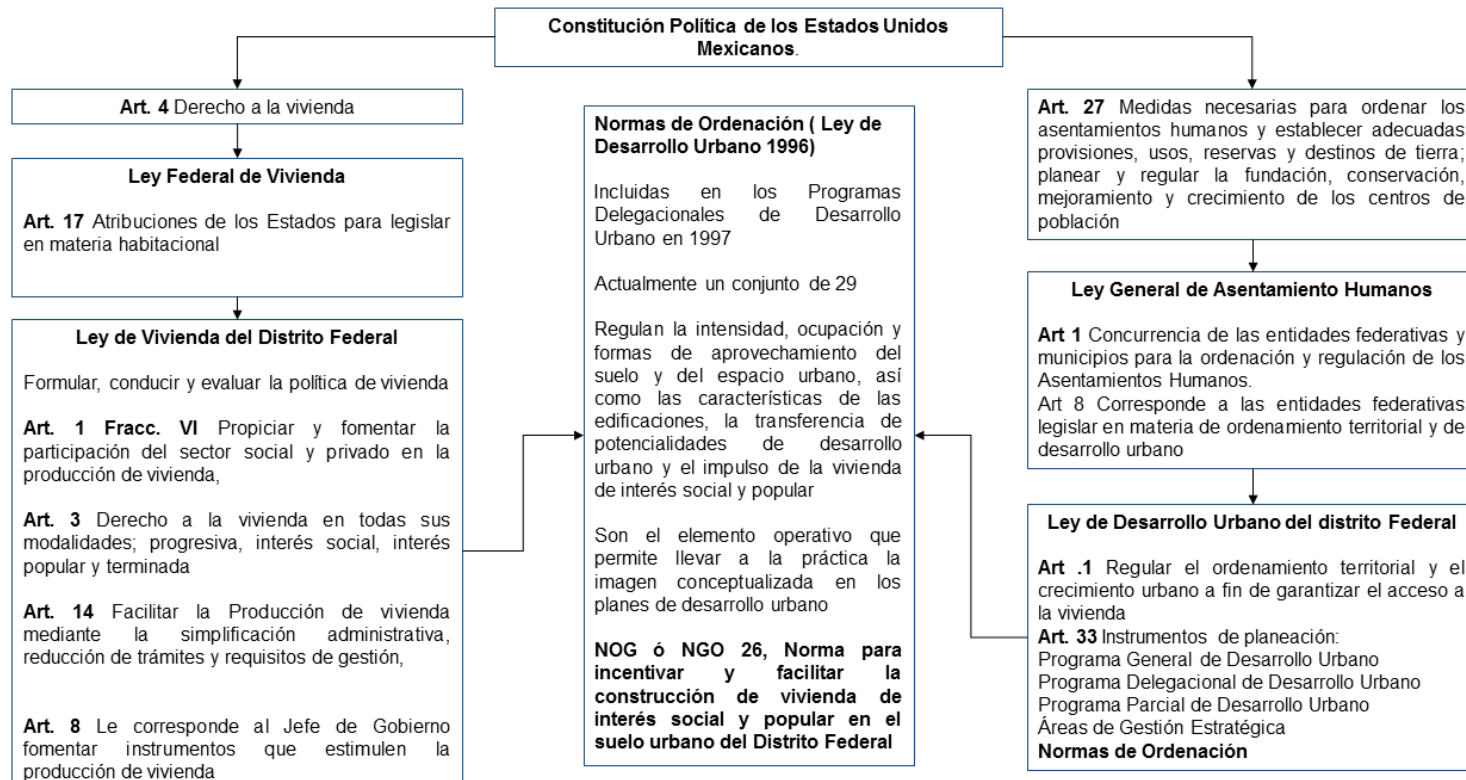
⁵⁴ LDUDF, Artículo 92, Segundo Párrafo, GODF 15 de julio de 2010.

El ejercicio anterior permite, por un lado, identificar la introducción de un pequeño cambio en la base de la pirámide jurídica para la planeación urbana en el DF; en este caso, específicamente en el tema del acceso a la vivienda por parte de las familias con menores ingresos: se trata de la Norma General de Ordenación 26 cuyo objetivo es incentivar la construcción de vivienda de interés social y popular, ampliando consecuentemente la oferta y el acceso a este bien por parte de las familias con menores ingresos. Por otro lado, si bien el instrumento NGO 26 cuenta con un soporte jurídico que le otorga el carácter de observancia obligatoria, tanto por autoridades como por particulares, es solo un instrumento cuyo objetivo y participación se da en una parte minúscula de un problema complejo, por el número de factores que intervienen, como lo es el de la vivienda para las familias de menores ingresos, cuya demanda es creciente y se acompaña de un déficit acumulado que se manifiesta en la vivienda existente⁵⁵; y es en este sentido que no debe, en su interpretación o abordaje, confundirse con un programa de vivienda. Además, debe siempre tenerse en cuenta que es un instrumento subordinado al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano y no al contrario⁵⁶, como se presenta en el Esquema 1.

⁵⁵ Complejos problemas de vivienda: Seduvi, El Universal, 23 de febrero de 2000.

⁵⁶ Entrevista Mtro. Roberto Eibenschutz Hartman, lunes 30 marzo 2015

Esquema 1. Fundamento jurídico de la política habitacional en el Distrito Federal.



Fuente: Elaboración propia.

2.1.2 Los lineamientos de la Norma de Ordenación 26.

De acuerdo con el Arq. Juan Gil Elizondo⁵⁷ el trabajo de diseño de la Norma fue muy consensuado, en su formulación se incluyó la participación del sector inmobiliario privado a través de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción⁵⁸, y de instituciones públicas como el FIVIDESU⁵⁹ y el FICAPRO⁶⁰, quienes alimentaron con información sobre el peso que el precio del suelo tenía en la construcción de vivienda; así como a organizaciones sociales⁶¹. En conjunto se idearon como alternativas para reducir el costo de la vivienda y al mismo tiempo incentivar la participación del sector privado en la construcción de vivienda para población con menores ingresos, el aumento de densidad y adicionalmente la reducción en el número de cajones de estacionamiento⁶².

El resultado fue una Norma de Ordenación que permitía el desarrollo de proyectos inmobiliarios consistentes de tanto módulos con hasta 60 viviendas como la superficie del terreno hiciera posible, respetando en todos los casos la normatividad relacionada con el Coeficiente de Ocupación y Utilización del Suelo, es decir la superficie de desplante en el terreno y los niveles de construcción; así como la de seguridad estructural contenida en el Reglamento de Construcciones del DF (RCDF). Desde la perspectiva de organizaciones populares como UPREZ esta solución no era la más adecuada, toda vez que dentro de los proyectos

⁵⁷ Entrevista con el Arq. Juan Gil Elizondo, realizada el 17 de abril de 2015.

⁵⁸ Institución pública y autónoma creada en 1953, su misión es representar y defender los intereses de los industriales de la construcción, así como fortalecer uno de los sectores productivos que mayor bienestar aportan a México con la creación de infraestructura básica para su desarrollo: carreteras, aeropuertos, viviendas, etcétera. Fuente: <http://www.cmic.org/intercmic/acerca.htm>

⁵⁹ El Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal, se creó en diciembre de 1983 con el fin explícito de “realizar programas de vivienda y desarrollo social y urbano destinados a satisfacer las necesidades de la población de la Ciudad de México de ingresos mínimos. Entre las acciones de estos programas estuvieron el mejoramiento o rehabilitación de vivienda, vivienda progresiva o pie de casa, vivienda terminada, dotación de infraestructura y urbanización básica. A partir de 1998 se convierte en parte del recién creado Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Villavicencio, 2001: 449).

⁶⁰ La creación del Fideicomiso Casa Propia es posterior al Programa de Renovación Habitacional en los predios afectados por el sismo de 1985, la intención de este instrumento fue la de convertir en dueños de la vivienda a los inquilinos de las vecindades. Entrevista con el Arq. Juan Gil Elizondo. Viernes 17 de abril de 2015.

⁶¹ Situación confirmada por el Sr. Jaime Rello Gómez, integrante de Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, organización que forma parte del movimiento urbano popular desde 1987, en entrevista el día lunes 27 de abril de 2015.

⁶² *Ibidem*.

dedicados a la producción social de vivienda se ha buscado incluir espacios para la realización de actividades complementarias a la vivienda, lo cual se veía amenazado por una estrategia que buscó ofrecer un número mayor de viviendas a través de la sobresaturación en los predios, de forma paralela significaba que la población de menores ingreso tendría acceso a viviendas cada vez más pequeñas, ignorando que esta población con el paso del tiempo y a través del ahorro es capaz de hacer crecer su vivienda en forma progresiva ⁶³.

En cuanto al Coeficiente de Utilización del Suelo, la Norma de Ordenación 26 de 1997 dividió la ciudad de México en 3 contornos, representados en el Plano 1; en ellos se permitían, de manera diferencial, la construcción en mayor densidad que la establecida en la zonificación ⁶⁴ del PDDU. El requisito para obtener dicho beneficio era la comprobación del precio de las viviendas ⁶⁵; para el caso de las de interés social en no más de 15 veces el salario mínimo general anualizado y para el caso de las viviendas de interés popular sin exceder un precio para los usuarios de 25 veces el salario mínimo mensual anualizado.

Se estableció además que las colonias en las que se aplicaría la Norma debían contar con la factibilidad para prestar los servicios hidráulicos - agua potable y drenaje-, concentrar vivienda con alto grado de hacinamiento y deterioro, así como de una reserva territorial baldía o subutilizada. Quedaba sin efecto la aplicación de alturas de la Norma de Ordenación 26, en Zonas de Conservación Patrimonial y en todos los aspectos para aquellas zonas en las que se contara con Programa Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU); esto no implicaba que en estas zonas estuviera o

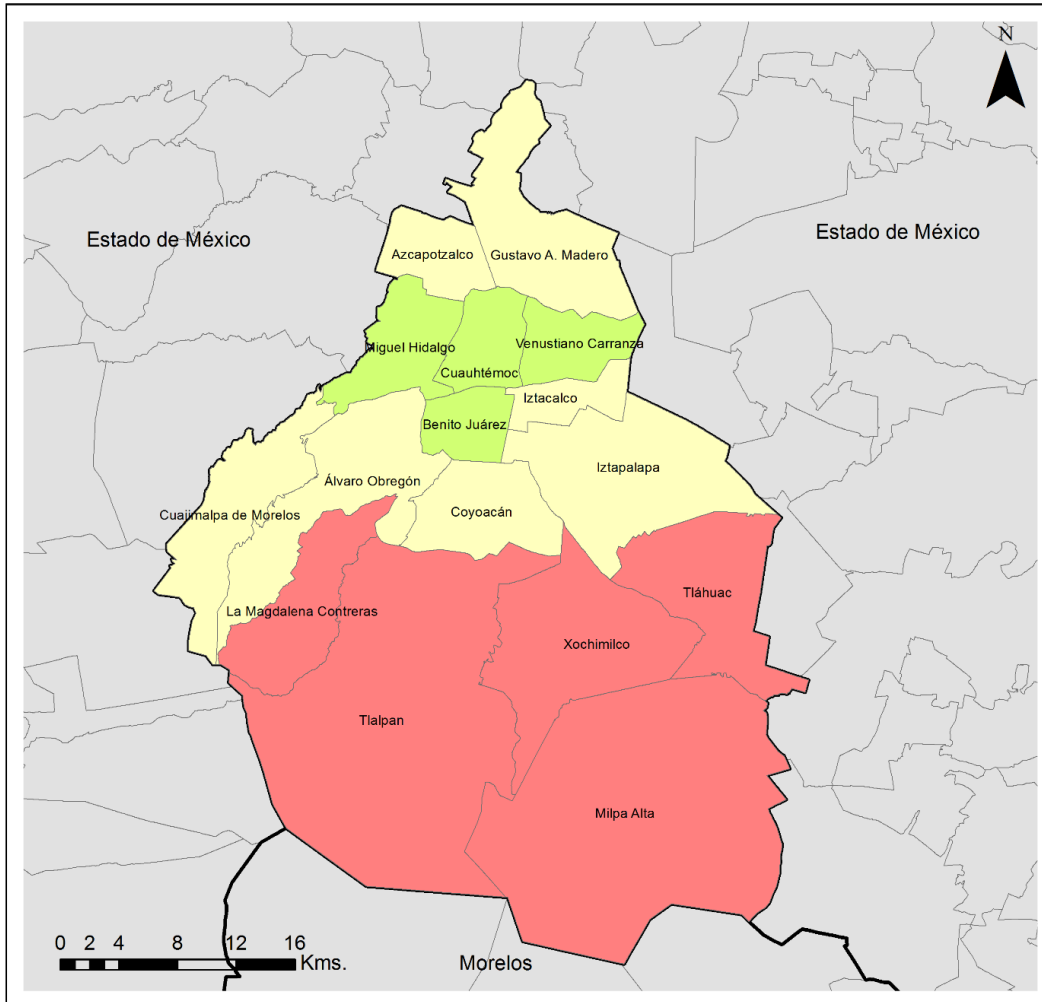
⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ La zonificación determina el usos de suelo a través del apoyo de literales (entre ellos el habitacional "H", comercial "C", oficinas "O", mixto "M", centro de barrio "CB", equipamiento "E", industria "I", espacios abiertos "EA" y otros referidos a las áreas verdes y el suelo de conservación); el coeficiente de utilización de suelo, así como la altura de las edificaciones a través del apoyo de números. Por ejemplo una zonificación HC/5/50 significa que el uso de suelo permitido es el habitacional con comercio, en 5 niveles de construcción y con un área libre de 50% en el terreno. La idea detrás de este instrumento es hacer más expedito el proceso de expedición de certificados de zonificación y facilitar la comprensión de la población en general sobre los usos permitidos en las diversas zonas de la ciudad. (DDF, 1997:370) .

⁶⁵ Es importante mencionar que en el texto de la Norma de Ordenación 26 incluido en los PDDU no se menciona la forma en que se compraría el precio de venta de las viviendas.

quedara imposibilitada la construcción de vivienda de interés social, lo único que quedaba sin efecto el aumento en el Coeficiente de Utilización del Suelo.

Plano 1. Territorios de aplicación de la NGO 26 (17 de abril 1997).



Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales
Maestría en Estudios Urbanos
Generación 2013-2015

Plano 1. Territorios de aplicación de la NOG 26 (10 de abril 1997)

Simbología

Territorio

- Ciudad Central (6 niveles)
- Primer Contorno (5 niveles)
- Segundo Contorno (4 niveles)

- D. F.
- Límite Estatal
- Límite Municipal

Apolo J. González Martínez,
Febrero 2015.
Fuente de Información:
Programa Delegación de Desarrollo Urbano
(GDDF-10 de abril de 1997),
Marco Geoestadístico Estatal y Municipal,
INEGI 2013, Versión 6.0.

Adicional al aumento en la densidad la NGO 26 ofrecía a los particulares la exención total de las áreas de donación y parcial del número de cajones de estacionamiento en función del número de viviendas construidas en el desarrollo, tal como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Reducción de cajones de estacionamiento.

Número de Viviendas.	% de cajones de estacionamiento que deberán construirse en relación con la normatividad vigente.
De 1 a 20	10%
De 21 a 40	30%
De 41 a 60	50%

Fuente: Norma General de Ordenación General 26, PPDU Cuauhtémoc 1997.

Por último, era necesario obtener una licencia de construcción; documento en el que de acuerdo con artículo 54 del Reglamento de Construcción para el Distrito Federal (RCDF)⁶⁶, la Delegación correspondiente autorizaba, sin revisar el contenido del proyecto, la construcción, ampliación, reparación, modificación o demolición de una edificación. Para obtener este documento eran necesario tramitar también la constancia de alineamiento y número oficial, así como un Certificado de Zonificación ante la SEDUVI en el que se especificaban detalles de la superficie de cada vivienda, el volumen total de la construcción y el número de niveles⁶⁷.

El mismo artículo establece además que una vez otorgada la licencia de construcción, era labor de la Delegación ejercer las funciones de vigilancia y sanción respecto a posibles infracciones contempladas en el Título Decimotercero (Visitas de inspección, Sanciones y Recursos) del RCDF⁶⁸, las cuales, de acuerdo con las

⁶⁶ Reglamento de Construcción para el Distrito Federal, DOF 2 de agosto de 1993. Cabe destacar que en el mismo Artículo se establece un plazo de un día para que la autoridad correspondiente entregara la licencia de construcción, al mismo tiempo si el particular no recibía respuesta se entendería como otorgada la licencia con una vigencia de 12 meses; de la misma forma el Artículo citado establece que la solicitud se acompañaría por la responsiva del Director Responsable de Obra.

⁶⁷Manual Administrativo de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, con fecha 15 de febrero de 2010
<http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/transparencia/articulo14/fraccioni/manualesadministrativos/manualSEDUVI/DGAU/DRPP/expedicioncertificadoszonificacionusosueloespecifico.pdf>

⁶⁸ Ibídem.

entrevistas realizadas a empresas inmobiliarias, se limitaban a aspectos constructivos. Una vez concluida la obra era obligación del propietario manifestarlo por escrito al DDF en un plazo no mayor a 15 días, de esta acción se derivaba una nueva visita en la que se corroboraría que el proyecto hubiese cumplido con lo estipulado en la licencia y el Certificado de Zonificación⁶⁹; en caso de encontrar diferencias el Departamento estaba facultado para ordenar la demolición parcial o total de una obra con cargo al propietario⁷⁰.

En resumen, de esta forma quedaban establecidas las condiciones para implementar un instrumento que permitiría contribuir al ordenamiento urbano, a la reconstrucción de la ciudad y a aumentar las posibilidades de acceso a una vivienda para la población de menores ingresos; el cual además parecía facilitar la autorización de proyectos toda vez que solo se requerían 5 tramites: comprobar el precio de la vivienda, obtener la constancia de alineación y número oficial, el certificado de zonificación correspondiente, la licencia de construcción.

2.1.3 Los objetivos de la Norma de Ordenación 26.

A través de la Norma de Ordenación 26 el GDF buscó constituir un instrumento que le permitía, al menos en principio, cubrir los objetivos de contribuir al proceso de ordenación del territorio, modificando para ello la tendencia de crecimiento horizontal de la estructura urbana a través de incentivar una de crecimiento vertical principalmente en la vivienda; así como el de aumentar la oferta de vivienda de interés social y popular en suelo urbano mediante el apoyo en el sector inmobiliario privado. Cabe destacar que en los primeros años de implementación, la Norma de Ordenación 26 no era el principal mecanismo para producir vivienda de interés social o popular ya que estas acciones se realizaban principalmente a través de los programas sociales de FICAPRO y FIVIDESU; lo que sí es importante considerar es el hecho de que los Programas de Desarrollo Urbano y el uso de la Norma de Ordenación 26, permitirían elevar la densidad en un predio, un mejor

⁶⁹ Artículo 68 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, DOF 2 de agosto de 1993.

⁷⁰ Artículo 70 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, DOF 2 de agosto de 1993.

aprovechamiento del suelo urbano, que existía en cantidad suficiente y a precios accesibles; así como la reducción en el costo de producción de las viviendas.

Dentro de las consideraciones que vale la pena rescatar se encuentra el hecho de que el gobierno local, a partir de la implementación de la Norma de Ordenación 26, buscó incentivar la participación del sector privado en la construcción de vivienda para las familias de menores ingresos, mediante el impulso a la conformación de alianzas entre productores privados, el gobierno local y organizaciones sociales. El objetivo era hacer uso de la norma y aprovechar los beneficios a los que se tenía acceso. De esta forma, en el periodo de 1997-2000, el titular de la SEDUVI, el Mtro. Roberto Eibenschutz Hartman, invitó a participar a desarrolladores inmobiliarios cuyos objetivos eran el de construir vivienda de interés social y popular en el Distrito Federal; entre ellos el Arq. Antonio Garcia Corona y BRAPO Construcciones S. A. de C. V.⁷¹, desarrolladores a quienes, desde el punto de vista de negocio, les parecieron muy atractivos los beneficios que concedía la Norma, en la medida que permitía un mejor aprovechamiento del suelo y con ello ofrecer al usuario una vivienda a un menor precio ⁷².

Sin embargo, tomando como referente la experiencia de los desarrolladores entrevistados, las oportunidades que ofreció la Norma de Ordenación 26 dejaron de ser funcionales con el paso del tiempo; debido principalmente al incremento en el precio del suelo, así como la dificultad de colocar en el mercado viviendas que no contaban con cajón de estacionamiento y elevador⁷³. Estos factores en conjunto

⁷¹ Ambas empresas comparten el objetivo de producir vivienda accesible para las familias de menores ingresos en el Distrito Federal y cuentan con más de 10 años de experiencia en la realización de este tipo de acciones. Entrevista con desarrolladores inmobiliarios los días 15 y 16 de abril de 2015.

⁷² Se puede llegar a la conclusión que para los dos desarrolladores inmobiliarios entrevistados, el hecho de haber accedido a suelo con un precio relativamente bajo, la aplicación de la Norma 26 y la colaboración del gobierno local, permitió el desarrollo de proyectos en los cuales se cumplía el objetivo de las empresa de construir vivienda accesible para las familias de menores ingreso. Para el caso de BRAPO Construcciones, un elemento que vale la pena destacar es que a través de la alianza conformada entre desarrolladores y gobierno local se posibilitó la participación de organizaciones sociales que contaban con suelo adecuado para ser desarrollado y de esta forma se pudo contribuir a satisfacer su necesidad de vivienda. Es decir, que las condiciones de contexto hasta el año 2000 permitieron aumentar la densidad de construcción, ampliar la oferta de vivienda y el acceso a este bien por parte las familias de menores ingresos.

⁷³ Entrevista con el Arq. Antonio Garcia Corona, 15 de abril de 2015.

provocaron, aunque no de forma justificada, que algunos desarrolladores inmobiliarios comenzarán a realizar prácticas como la venta de cajones de estacionamiento y servicio de elevador en paquetes adicionales al de la vivienda⁷⁴.

De la misma forma, ante el incremento en el precio del suelo, derivado del aumento en su demanda, una de las alternativas que se comenzó a popularizar fue la venta de acabados interiores en contratos adicionales al de la vivienda; lo que permitía que el desarrollador cumpliera, de forma aparente, con el precio de venta estipulado en la Norma 26 y de manera paralela obtener una ganancia adicional por la venta de elementos adicionales, lo cual no estaba prohibido o contemplado dentro del instrumento, además de esto es necesario tener presente el hecho de que en esos días, las actividades de verificación a cargo de la Delegación solo se centraban en la parte constructiva, descuidando el tema de la comercialización.⁷⁵

De esta manera, las empresas inmobiliarias presentaban, al usuario o comprador, viviendas al precio estipulado por la Norma de Ordenación 26, sin embargo, adicionalmente se ofrecían paquetes adicionales en la forma de accesorios, con la desventaja de que no se podía comprar la vivienda sin adquirir estos elementos adicionales⁷⁶, lo que se convirtió en una limitante para que las viviendas producidas al amparo de una norma cuyo objetivo era destinarlas a la población de menores ingresos no cumplieran su objetivo⁷⁷.

Las crecientes dificultades enfrentadas por las inmobiliarias entrevistadas en esta investigación, para cumplir el objetivo de construir vivienda para las familias de menores ingresos, debido a los incrementos en el precio del suelo, la existencia de oportunidades de negocio más atractivas fuera del Distrito Federal, donde el precio del suelo era más económico, de financiamiento institucional, así como de leyes que eran más flexibles, fueron factores que provocaron que las acciones de dichas

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Entrevista con BRAPO Construcciones S. A. de C. V., 16 de abril de 2015.

⁷⁶ Entrevista con el Mtro. Roberto Eibenschutz Hartman, 30 de marzo de 2015.

⁷⁷ Entrevista con el Arq. Antonio García Corona, 15 de abril de 2015.

empresas se redireccionaran hacia otros territorio de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), por ejemplo Ecatepec y Tultitlán⁷⁸.

Bajo estas condiciones, a solo tres años de haber sido implementada la Norma de Ordenación 26, los resultados obtenidos presentaron un sesgo respecto al objetivo que dio origen al instrumento; paralelamente el precio del suelo y su disponibilidad comenzaron a tomar un peso cada vez más importante en la construcción de vivienda de interés social y popular. Sin embargo, es necesario profundizar sobre las condiciones que dieron pie, por un lado, a los incrementos en el precio del suelo así como a la redirección de las acciones inmobiliarias hacia otros municipios de la ZCM y con ello a la reubicación de la población, esto con el objetivo de conocer el origen de los factores que limitaron tanto la implementación, como las posibilidades de crear acción colectiva de la Norma de Ordenación 26.

2.2 Contexto para la implementación de la Norma de Ordenación 26. (1990-2000).

Para entender el contexto que ha dado forma la política habitacional a nivel nacional y por lo tanto las implicaciones que esto tiene en el desarrollo urbano del Distrito Federal, así como sobre los intentos del gobierno local para enfrentar las necesidades habitacionales de la población con menores ingresos a través de instrumentos como la Norma 26 de 1997, es necesario profundizar en algunos aspectos institucionales que han determinado el crecimiento de la ZMCM; y que al mismo tiempo como lo indica Leal (2012), configuraron una política habitacional que, entre los años 1990 y 2000, se alejaba del objetivo de proporcionar acceso a la vivienda para las familias de menores ingresos dentro de las ciudades. Para ello, en las siguientes líneas serán retomadas las modificaciones a la Ley de INFONAVIT en 1987, así como las reformas al artículo 27 constitucional en 1992; esta revisión cierra retomando la información estadística que ofrecen los Censos Generales de Población y Vivienda de 1990 y 2000, con la intención de corroborar los resultados en el territorio de dichas reformas.

⁷⁸ *Ibíd.*

El aspecto más significativo de la modificación de 1987 a la Ley de INFONAVIT, al menos para los fines de este trabajo, es que implicó la transición de una institución que venía actuando como promotor de vivienda a una cuyo nuevo papel fue el de actuar como gestor administrativo ante productores inmobiliarios privados. En la práctica, se dejó la responsabilidad de su construcción, así como la decisión de su ubicación a los productores privados, (Maya 2008, en Leal, 2012:352). Esto en la medida que paulatinamente las instituciones estatales dejaron de hacer por adquirir suelo apto para el desarrollo de proyectos de vivienda; por ejemplo, hacia 2003 INFONAVIT había vendido todas sus reservas territoriales (Puebla, 2002 y 2006; en Pírez 2014:491). Lo preocupante de esta transición es que el fondo de vivienda para los trabajadores que otrora se encargaba de dirigir sus acciones a trabajadores de menores ingresos (Bolis, 2004 en Leal, 2012:352), dirigió sus recursos a financiar el sector inmobiliario privado y atender a población de ingresos medios y altos; cambiando con ello la visión del beneficiario de un programa estatal de vivienda al de un cliente con la capacidad de comprar los productos construidos por el sector privado (Pradilla y Sodi, 2011:278).

El segundo acontecimiento, se relaciona con el mercado de suelo; es la modificación en 1992 al artículo 27⁷⁹ de la CPEUM, la cual abrió la posibilidad de integrar tierra ejidal de manera legal al proceso mercantil de urbanización; es decir, a partir de ese momento los ejidatarios podían integrar a la circulación mercantil sus tierras o en su caso, asociarse de forma subordinada a empresas inmobiliarias⁸⁰; de esta forma el sector privado quedaba habilitado para conformar reservas territoriales en los márgenes de las ciudades, territorio donde el suelo es más barato (Castro et al, 2006:453; en Pírez, 2014: 492).

De acuerdo con Pírez (2014), esta reforma constitucional consolidó el proceso de circulación mercantil del suelo y la vivienda; al tiempo que la urbanización periférica posibilitaba una reducción considerable en la incidencia del

⁷⁹ DOF, 6 de enero de 1992. Decreto por el que se modifica el Artículo 27 de la CPEUM.

⁸⁰ Entrevista con Mtro. Eibenschutz, 30 de marzo de 2015.

costo del suelo en los proyectos de vivienda⁸¹; de acuerdo con datos de Eibenschutz y Benlliure (2009), el suelo en este tipo de proyectos llegó a representar solo 7% del costo total, de forma que se podía mantener e incluso incrementar la utilidad de las empresas inmobiliarias (Eibenschutz y Benlliure: 2009: 10 y 192). La urbanización en los municipios periféricos del Estado de México se vio reforzada además por el hecho de que las autoridades locales actuaban de forma más permisiva que en el Distrito Federal (Pradilla y Sodi, 2011:278) y el sector inmobiliario privado no enfrenta la resistencia de la ciudadanía ante nuevos proyectos habitacionales⁸².

Dentro de las consecuencias de las reformas discutidas se identifica, de acuerdo con Eibenschutz⁸³, el desplazamiento de población con menores ingresos hacia la periferia de la ciudad, debido a la especulación masiva con el suelo⁸⁴, y a la inexistencia una oferta de este bien dentro del mercado formal para dicha población. La combinación de los factores mencionados fue caldo de cultivo entre 1990 y 2000 para que en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) ocurriera un importante crecimiento horizontal, el cual se caracterizó por la aparición de conjuntos de vivienda con gran dimensión ubicados a distancias de hasta 44 km respecto al centro de la ZMCM; dificultando la previsión sobre la demanda de servicios y equipamiento requeridos por la nueva población, así como el aumento los costos técnicos y económicos para su provisión (Eibenschutz y Benlliure, 2009:10,16 y 21); sin embargo, es necesario tener presentes los costos, en materia de tiempo y transporte, que la población de esos conjuntos tuvo que enfrentar lo

⁸¹ Es importante dejar claro que cuando se habla de proyectos de vivienda se hace referencia a la construcción de grandes desarrollos inmobiliarios que nada tienen que ver con la construcción de ciudad, toda vez que en estos desarrollos quedaban ausentes los equipamientos y servicios que la población requiere para el desarrollo de diversas actividades como pueden ser la educación, el abasto la salud entre otros, es decir, de forma aberrante hacer vivienda sin hacer ciudad. Entrevista con el Mtro. Roberto Eibenschutz Hartman transmitida en www.greentv.com.mx el 28 de abril de 2015.

⁸² "Para construir vivienda, hay que pedir permiso a la gente." El Universal, lunes 20 de marzo de 2000.

⁸³ Entrevista con el Mtro. Roberto Eibenschutz Hartman. 30 de marzo de 2015.

⁸⁴ Informe PAOT 2003, Apéndice Temático: Uso de suelo: <http://centro.paot.org.mx/centro/paot/informe2003/>

que a la larga se tradujo en la existencia de cerca de 400 mil viviendas abandonadas en el Estado de México⁸⁵.

Ahora bien, un trabajo que permiten conocer el impacto territorial de lo arriba mencionado es el de López y Plata (2009), quienes a través de un estudio sobre los cambios de coberturas del suelo en la ZMCM, entre 1990 y 2000, muestran que en dicho periodo en el Distrito Federal el área urbanizada solo creció 3%, pasando de 653 km² a 677 km²; aduciendo este bajo crecimiento a figuras jurídicas como las zonas de conservación, las cuales han contribuido a controlar la expansión urbana; por otro lado, el estudio demuestra que en el Estado de México el crecimiento en el periodo analizado es de 30%, el área urbana pasa de 611 km² a 798 km². Estos datos dejan claro que el mayor crecimiento urbano, en términos territoriales, se dio en el Estado de México, donde, de manera hipotética, ocurre una construcción intensiva de vivienda acompañada por un proceso de ocupación extensiva del suelo; por el otro lado, un menor dinamismo del sector inmobiliario en el Distrito Federal debido en función al costo del suelo y la consecuente pérdida de población; ideas que intentaremos verificar en las siguientes líneas a través de la revisión de datos estadísticos sobre población y vivienda.

2.2.1 La dinámica urbana entre 1990-2000.

El análisis del Censo General de Población y Vivienda (CGPyV) para los años 1990 y 2000 permite observar el impacto demográfico en el territorio de la ZMCM de las condiciones arriba mencionadas. De acuerdo a esta información en la década de estudio el Distrito Federal crece demográficamente, solo 4% en términos relativos, es decir 396,495 habitantes respecto a 1990. Los crecimientos más importantes ocurren en las Delegaciones exteriores: Milpa Alta (52%), Tláhuac (46%), Xochimilco (36%), Cuajimalpa de Morelos (26%), Tlalpan (20%) e Iztapalapa (19%); en términos absolutos estas demarcaciones recibieron 639,157 habitantes, de los cuales 282,844 se alojaron en Iztapalapa. Nótese claramente que existe una diferencia entre el crecimiento absoluto en el Distrito Federal y el de las

⁸⁵ Estado de México: auge de empresas inmobiliarias sin desarrollo urbano, en La Jornada, sección Estados, miércoles 11 de marzo de 2015.

Delegaciones periféricas; situación que puede ser explicada por la expulsión de población ocurrida en las Delegaciones centrales; Benito Juárez (-12%), Cuauhtémoc (-13%), Miguel Hidalgo (-13%) y Venustiano Carranza (-11%), las cuales en conjunto pierden 238,088 habitantes. Los ejercicios estadísticos permiten corroborar un proceso de reacomodo demográfico en el territorio debido a la expulsión de habitantes del centro en función del incremento en el precio del suelo⁸⁶; situación derivada de la proliferación de usos de suelo destinados al comercio y oficinas el cual provoca el cambio de domicilio a otras zonas de la ciudad⁸⁷, donde el suelo es más barato debido a que la competencia entre usos de suelo diferentes al habitacional es más débil y a que estas áreas de la ciudad tienen una menor cobertura en materia de servicio e infraestructura.

En cuanto al número de hogares y viviendas, de acuerdo con los datos estadísticos en la década 1990-2000, en el Distrito Federal se formaron 361,743 nuevos hogares mientras que se construyeron solo 333,003 viviendas; lo que deja un déficit habitacional de 28,740 viviendas si se parte del supuesto de que cada familia debería tener su propia vivienda. La actividad inmobiliaria más fuerte se dio en la Delegación Iztapalapa donde se contabilizaron 111,858 nuevas viviendas habitadas; las cuales, aun cuando hipotéticamente pudieron haber sido dirigidas a sectores de menores ingresos, no fueron suficientes para cubrir la demanda, toda vez que se presentaba un déficit de 9,020 viviendas en función del crecimiento demográfico y la conformación de nuevos hogares. Otra de las Delegaciones con una importante actividad inmobiliaria, de acuerdo con la prensa, la más intensa en el Distrito Federal, es Cuajimalpa; sin embargo las acciones de vivienda en esta demarcación fueron dirigidas a sectores de ingresos altos dentro de uno de los proyectos inmobiliarios y comerciales más caros en la historia de la ciudad, el proyecto Santa Fe⁸⁸.

Ahora bien, en el Distrito Federal se contabilizaron en 10 años 333,003 nuevas viviendas habitadas; las cuales sin embargo no fueron suficientes para que

⁸⁶ "Subsidiemos el suelo urbano para detener asentamientos." El Universal, 9 de marzo del 2000.

⁸⁷ "Creó la actual gestión plan de expansión con orden: Seduvi." El Universal, 31 de julio de 2000.

⁸⁸ "Falta vivienda." El Universal, 20 de marzo de 2000.

cada hogar conformado pudiera poseer su propia vivienda, pues entre 1990 y 2000 en el Distrito Federal existe un déficit de 47,830 viviendas. Esto puede ser entendido como un saldo acumulado de problemáticas no atendidas que se traducen en situaciones como el hacinamiento y la invasión de áreas prohibidas para ser habitadas⁸⁹.

Es importante mencionar que aun cuando no fue posible obtener datos sobre el número de viviendas construidas al amparo de la Norma de Ordenación 26 en esta década, la información obtenida a través de la prensa escrita permite identificar que el gobierno local tuvo presente la preocupación por redensificar las zonas de las ciudad que contaban con servicios e infraestructura subutilizados; así como la propuesta desde el sector inmobiliario privado para que las entidades públicas participaran de manera directa en el financiamiento de suelo⁹⁰; acciones que deberían realizarse preferentemente en las Delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo, consideradas el anillo central de la ciudad. Lo anterior como alternativa en dos sentidos; por un lado resultaba más barato que el crecimiento expansivo hacia la periferia, el cual hacía necesarias inversiones adicionales en infraestructura, equipamiento y servicios; y por el otro, como opción para enfrentar la descapitalización y despoblamiento que se daba en algunas partes de la ciudad⁹¹, y que de alguna forma tenía relación con el hecho de se hubieran asignado solo 5 mil de los 18 mil créditos que INFONAVIT había destinado al Distrito Federal, y que la parte restante se dirigiera al Estado de México⁹², crecimiento que será abordado a continuación.

Los ejercicios estadísticos permiten identificar efectos territoriales que pueden ser relacionados con las modificaciones institucionales en el mercado de suelo y vivienda, en el Estado de México ocurrió un crecimiento demográfico en términos relativos del 33%; es decir, de 3, 280, 891 habitantes traducidos en la conformación de 954, 663 nuevos hogares, 50% más que la década de 1990. En

⁸⁹ "Reconocen déficit de vivienda." El Universal, 20 de julio de 2000.

⁹⁰ "Respalda DeMet la política de vivienda." El Universal, 12 de diciembre de 2000.

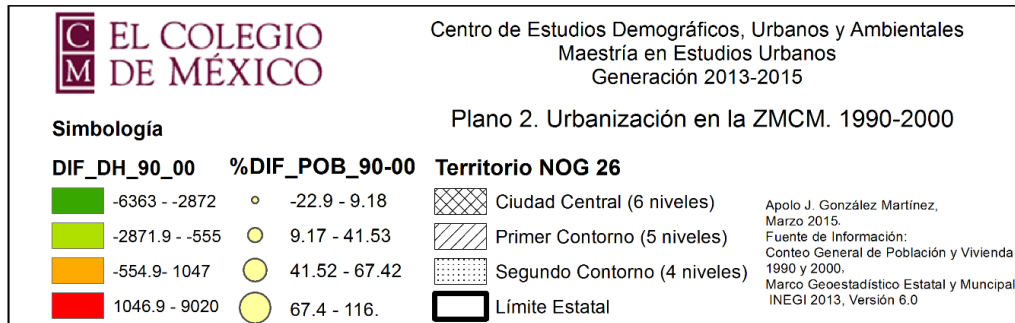
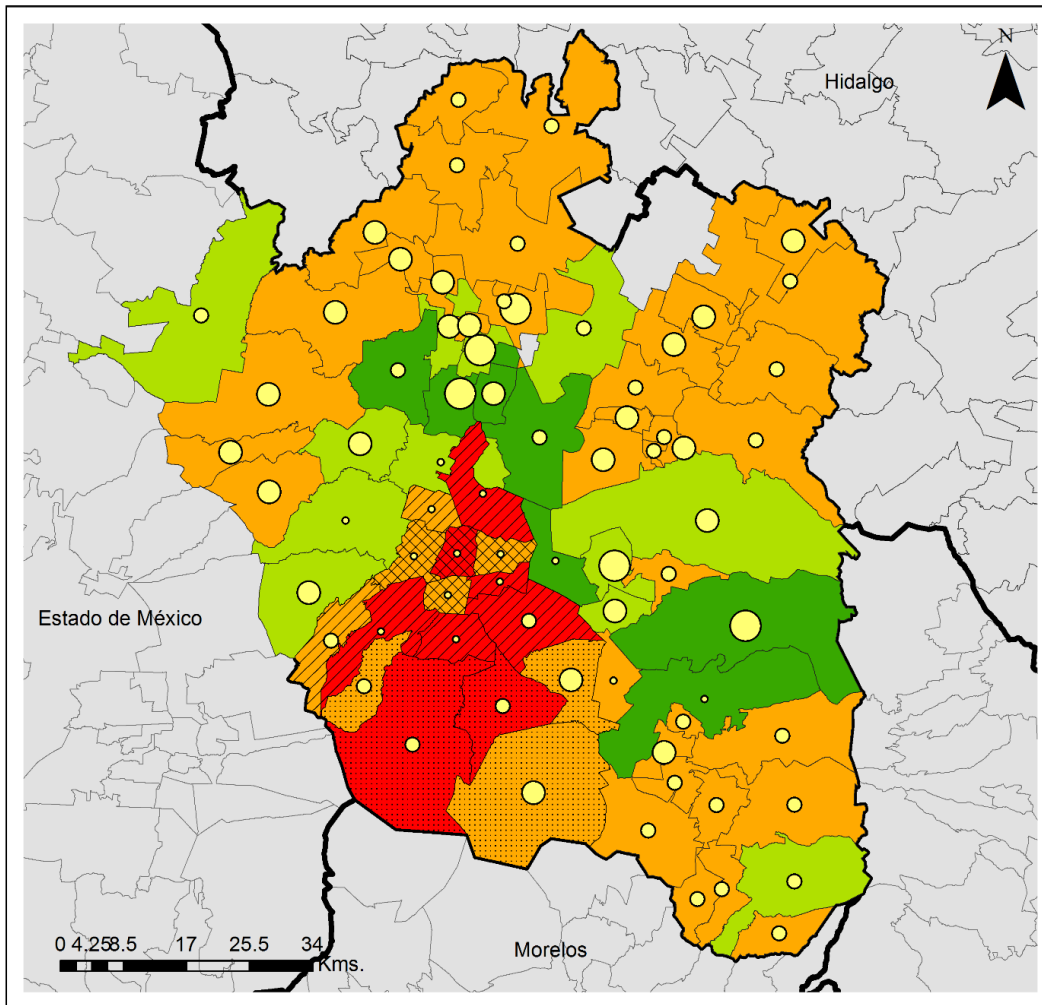
⁹¹ "Falta vivienda." El Universal, 20 de marzo de 2000.

⁹² "Existe deterioro urbano en el DF: JSH." El Universal, 17 de febrero de 2000.

materia habitacional en estos municipios se construyeron 1, 010, 259 nuevas viviendas; la cuales representan un superávit de 64, 596 viviendas; de manera que la oferta fue mayor que la demanda de vivienda.

Una representación gráfica del comportamiento habitacional y demográfico en la ZMCM para la década entre 1990 y 2000 puede ser consultada en el Plano 2. En color verde se representan las entidades que presentaron superávit habitacional, del lado contrario, en color rojo se aprecian aquellas que presentaron déficit en materia de vivienda al final de la década analizada. El comportamiento demográfico se representa por los círculos amarillos, a mayor tamaño indican que ocurrió un mayor incremento de población. Esta información permite corroborar algunas ideas, como la existencia de una muy importante actividad inmobiliaria en los municipios periféricos de la ZMCM, así como el reacomodo de la población en el territorio; por lo que en se puede concluir que en la práctica los resultados difieren de los objetivos enunciados en la política urbana y habitacional, sin embargo, esto puede ser interpretado como una señal de que la autorización de proyectos habitacionales no se guía con referencia a los estipulado en los instrumentos de ordenamiento territorial; dicho de otra forma las autoridades locales operaban al margen de los planes y programas de desarrollo urbano y con ello se creaba la impresión, en el sector inmobiliario privado, de que es más sencillo construir vivienda en el Estado de México que en el Distrito Federal.

Plano 2. Urbanización en la ZMCM. 1990-2000.



En resumen, lo expuesto hasta el momento permitió profundizar sobre los factores que, por un lado, determinarían el contexto en el que se implementó la Norma 26, y por el otro, limitarían la capacidad del instrumento para lograr el objetivo de ofrecer vivienda a las familias de menores ingresos en las áreas centrales del Distrito Federal. Para ello fue necesario hacer referencia a dos factores

institucionales que parecieran contradecir el objetivo añejo de reconstruir la Ciudad de México bajo un modelo de crecimiento denso y compacto, el cual, al mismo tiempo permitiera a la población de menores ingresos el acceso a una vivienda en el suelo urbano del Distrito Federal. De forma que si bien la Norma de Ordenación 26 contaba con un objetivo más o menos claro, las modificaciones a la Ley del INFONAVIT, al artículo 27 Constitucional, y la actuación de las autoridades al margen de los planes y programas de desarrollo urbano, perturbaron las modalidades de hacer vivienda en la ZMCM, lo que al mismo tiempo puede ser entendido como el enfrentamiento de dos políticas habitacionales con objetivos distintos, una federal y otra local en el Distrito Federal.

Sin afirmar que la urbanización periférica no fuera ya un hecho, lo que parece haber sucedido es que la implementación de la Norma de Ordenación 26 se daba en un contexto en el que la combinación de los factores arriba mencionados, así como el estilo de hacer observar la ley en el Distrito Federal y los precios del suelo en esta entidad, crearon un ambiente en el que se volvió más atractiva la construcción de vivienda de interés social y popular en la periferia, afectando negativamente, tanto las posibilidades de éxito de la Norma de Ordenación 26 como instrumento que buscaba corregir el funcionamiento del mercado inmobiliario, como las de ofrecer vivienda, dentro de la ciudad, a la población de menores ingresos.

Aun cuando para esta investigación se solicitó la información sobre el número de certificados de zonificación y/o licencias de construcción, de acuerdo con las cuales fuera posible hacer valer los beneficios de la Norma de Ordenación 26⁹³, el estado en el que se guarda esta información, así como la ausencia de una base de datos o registro en el cual se especifique que un proyecto inmobiliario fue construido al amparo de dicho instrumento, deja fuera de alcance conocer el número de viviendas de interés social o popular que esta norma permitió construir en la década entre 1990-2000. Sin embargo, la publicación en la GODF, el 2 de marzo del 2000, del Acuerdo para otorgar facilidades administrativas y fiscales a la realización de

⁹³ Solicitudes de información ingresada a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda así como a la Dirección de Obras y Desarrollo Urbano de cada una de las 16 delegaciones del DF, a través de la plataforma INFOMEXDF el día 13 de enero de 2015.

proyectos de vivienda de interés social o popular⁹⁴, hipotéticamente, indica que los beneficios de la Norma de Ordenación 26 habían sido insuficientes para interesar al sector privado en la construcción de este tipo de vivienda.

Ahora bien, en las siguientes líneas se abordará el contexto local que influyó en la implementación de la Norma de Ordenación 26 a partir del año 2000.

2.2.2 El Bando 2, ¿Un obstáculo para la Norma de Ordenación 26?

De acuerdo con López (2011), la política de ordenamiento del Distrito Federal, entre los años 2000 y 2006, se distinguió por concebir al territorio de la Ciudad de México como una zona vulnerable ante fenómenos naturales como los temblores, la existencia de zonas minadas e inundaciones; así como por la preocupación de revertir el crecimiento desordenado de la ciudad, preservar el suelo de conservación y con ello las áreas para recarga de los mantos acuíferos (López, 2011: 247). Lo que señala López (2011), permite identificar que la política urbana heredaba, de otros periodos de gobierno, los objetivos de contener el crecimiento del área urbana así como el de retener a la población en el territorio del Distrito Federal. Sin embargo, quedaba claro también que no se habían logrado crear las condiciones suficientes para que ello fuera posible, pues de lo contrario los objetivos que guiarían la acción serían diferentes.

En aquellos años, el Candidato electo por el Partido de la Revolución Democrática a Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el periodo 2000-2006, exponía ante la opinión pública las consecuencias del crecimiento urbano hacia zonas periféricas, por ejemplo en la Delegación Xochimilco, acarrea en materia de servicios hidráulicos. Con base en estos argumentos anunció que una de sus primeras acciones de gobierno, sería frenar dicho crecimiento e incluso igualarlo a cero⁹⁵; creando para ello una política que impulsara la construcción de viviendas destinadas a la población de escasos recursos en el centro de la ciudad⁹⁶;

⁹⁴ Acuerdo por él que se otorgan facilidades administrativas para la vivienda, programas de regularización territorial y comercio en la vía pública, así como para las mujeres abandonadas y madres solteras. Capítulo II Promotores y Adquirentes de vivienda. GODF, 2 de marzo de 2000 y "Quedan sin regularizar 100 mil lotes." El Universal, 8 de marzo del 2000.

⁹⁵ "Mal planes de desarrollo." El Universal, 29 de septiembre de 2000.

⁹⁶ "Anuncia AMLO plan de vivienda." El Universal, 1 de octubre de 2000.

específicamente en las Delegaciones Cuauhtémoc⁹⁷, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo, territorio en el que se buscaría aprovechar al máximo el potencial que el equipamiento, infraestructura y servicios ofrecían. Estas ideas no eran innovadoras ya que se trataba de situaciones identificadas por los encargados de configurar el sistema de planeación urbana entre 1994 y 1997.

En este contexto, a tan solo dos días de ocupar la Jefatura de Gobierno, el Lic. Andrés Manuel López Obrador anunció el 7 de diciembre del año 2000 el Bando Informativo Número 2⁹⁸. En este documento el gobierno local restringía la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en 9 Delegaciones: Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco; en su lugar promovía la construcción de vivienda para gente humilde, unidades habitacionales y desarrollos comerciales en las Delegaciones centrales: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza⁹⁹. Es importante mencionar que el documento citado no hacía referencia a las Delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco; en las cuales quedaba abierta, bajo criterios de flexibilidad política y operacional, la realización de acciones en materia de vivienda, condicionadas a la obtención de los dictámenes para la factibilidad hidráulica y de infraestructura (Tamayo, 2007:46).

⁹⁷ En esta Delegación de afiliación al mismo partido político que el Jefe de Gobierno, la Delegada en turno anunciaba que existía la factibilidad en materia de servicios para construir 5 mil viviendas anuales, lo que al final de su gestión se traduciría en la creación de 15 mil viviendas nuevas, destinadas principalmente para las personas las personas que habitan en campamentos provisionales o vecindades de alto riesgo obtuvieran una casa en el corto plazo. El Universal, 6 de noviembre de 2000.

⁹⁸ "Limitan desarrollo en 9 delegaciones." El Universal, 8 de diciembre de 2000. El Bando 2 fue parte de una serie de 23 bandos informativos anunciados durante el transcurso del primer año de gobierno, estos documentos se referían, entre otros temas, al combate a la corrupción, el desarrollo económico, la participación ciudadana, la inseguridad y la protección civil (Tamayo, et. al., 2007:32 y 35).

⁹⁹ De acuerdo con Tamayo (2007), a través del Bando 2 el gobierno local dejaba su visión sobre la estructura urbana del Distrito Federal, además de los objetivos de actuar o incidir directamente en la ciudad central y de esta forma contribuir de manera indirecta a reducir la presión que existía sobre las Áreas de Actuación en Suelo de Conservación (Tamayo, 2007:48).

2.2.3 Las reacciones al Bando 2.

De acuerdo con Tamayo (2007), el Bando 2 recogía las preocupaciones del gobierno local identificadas por López (2011), además se constituía como un documento que formaría parte de un proyecto estratégico que buscaba preservar el suelo de conservación, repoblar las delegaciones centrales y orientar las acciones del sector inmobiliario. Las reacciones ante tal anuncio no se hicieron esperar y los primeros en pronunciarse a favor fueron algunas empresas del sector inmobiliario privado, entre ellas DeMet que desde 1995 participaba en el mercado de vivienda de interés social y cuyos proyectos se distinguían por estar ubicados en zonas céntricas del Distrito Federal¹⁰⁰. De manera que, al no ser afectados sus intereses económicos y por el contrario ver potencializada la oportunidad de seguir desarrollando sus proyectos, la reacción a favor era de esperarse. De acuerdo a las declaraciones de esta empresa, el sector inmobiliario respaldaba la política de construcción habitacional contemplada en el Bando 2; ya que reforzaba el objetivo en común de repoblar el centro de la ciudad aprovechando como ventaja que en dicha zona no se requerían inversiones adicionales en infraestructura, servicios, equipamiento y transporte; aspectos que reducían los costos y tiempos de construcción de las viviendas, así como el ciclo de rotación del capital y aumentaba la tasa de ganancia obtenida.

Por otro lado, el Bando 2 significaba para las empresas privadas, la eliminación de barreras para la obtención de licencias y permisos frente a las dependencias correspondientes. Los más afortunados fueron aquellos cuyos proyectos de construcción se localizaban en las Delegaciones centrales¹⁰¹; territorio el cual fue objeto incrementos en el precio del suelo (CONAVI, 2010:70), generados de forma intencional por parte del gobierno local a través de la aplicación de incentivos fiscales y el otorgamiento de facilidades administrativas para que la actividad inmobiliaria privada pudieran desarrollarse adecuadamente desde el punto de vista mercantil (Atrián, 2007:376). Ahora bien, de acuerdo con Fundación Idea y el Senado de la Republica (2015), los desarrolladores y propietarios de predios

¹⁰⁰ http://www.demet.com.mx/g_somos.html

¹⁰¹ "Respalda DeMet política de vivienda." El Universal, 12 de diciembre de 2000.

ubicados en las Delegaciones no centrales, tuvieron una percepción negativa sobre esta medida toda vez que en tanto estuviera vigente el Bando 2 estos predios no podrían insertarse al mercado inmobiliario, lo que afectaba negativamente el precio (Fundación idea y Senado de la República, 2015:70).

De acuerdo con las empresas inconformes, el Bando 2 habría provocado también la pérdida de empleos al eliminar la posibilidad de construir más de 80 mil viviendas. De acuerdo con cifras de la Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios, se perdieron cerca de 350 mil empleos anuales y se dejaron de invertir 30 mil millones de pesos en el ramo de la vivienda. El resultado de mayor impacto, para efectos de esta investigación, es que se continuo limitándose el ejercicio de los créditos que INFONAVIT destinaba al Distrito Federal, al tiempo que se volvía cada vez más complicado por la escases de suelo, que el Bando 2 venía a agudizar, la construcción de vivienda de interés social y popular (Tamayo, 2007:62-63).

En el mismo sentido tanto Pradilla (2011), como Fundación idea y el Senado de la República (2015), coinciden en que el anuncio del Bando 2, de acuerdo con la teoría económica, provocó incrementos en el valor del suelo en las 4 Delegaciones centrales donde pretendía incentivar la construcción de vivienda y desarrollos comerciales. Esto debido a dos situaciones; por un lado, generó un escenario en el que aumentaba, artificialmente, la escases de suelo urbano; y por el otro, provocó la competencia por acceder a este bien entre usos de suelo o actividades que ofrecen diferente rentabilidad¹⁰², como los son el habitacional y comercial (Fundación idea y Senado de la República, 2015:71). De esta forma, como lo plantea Pradilla (2011), el Bando 2 pudo haberse convertido en un factor que reforzó la tendencia de empujar la construcción de vivienda de interés social hacia los municipios metropolitanos del Estado de México, en la medida que el incremento en

¹⁰² El Bando Número 2 puede ser entendido como la creación de condiciones adecuadas para atraer inversiones locales y foráneas, es decir, la conjugación de instrumentos de política pública acompañados de inversión para incentivar las acciones privadas y con ello acelerar la actividad inmobiliaria, transformando la morfología de la ciudad interior. Los barrios residenciales eminentemente horizontales se convirtieron en centros comerciales, corredores de uso mixto e intensivo; un desarrollo inmobiliario que ha conducido al encarecimiento de las rentas urbanas y al desplazamiento directo e indirecto de la población de bajos ingresos la cual ha tenido que emigrar a la periferia urbana (Olivera y Delgadillo, 2014:116).

el precio del suelo, la competencia con otras actividades de mayor rentabilidad y la prohibición para construir vivienda en las Delegaciones no centrales hacía cada vez más difícil la provisión de este bien dentro del Distrito Federal¹⁰³.

En estos términos es posible considerar al Bando 2 como una nueva limitante para el logro de los objetivos planteados por la Norma de Ordenación 26; en el sentido que permitió a una parte del sector inmobiliario, aquella que poseía suelo o tuvo la capacidad económica para adquirirlo, desarrollar proyectos inmobiliarios en los que predominaba la visión de negocio sobre el compromiso social, y por otra parte, empujó a la población de menores ingresos de nuevo a las periferias al no poder enfrentar los costos de la vivienda construida en las 4 delegaciones centrales y no existir oferta en el resto del suelo urbano del Distrito Federal. Un aspecto importante a considerar es el hecho de que organizaciones populares como la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), quienes habían adquirido suelo en las Delegaciones no centrales antes de la difusión del Bando 2, encontraron un nuevo obstáculo para resolver las necesidades de sus miembros, y que, aun cuando existió un programa del gobierno, el cual tuvo la intención de adquirir suelo en las demarcaciones centrales con el objetivo de intercambiarlo con las organizaciones y que con ello pudieran llevar a buen término sus proyectos, esto implicaba fuertes gastos para el gobierno local al pagar el suelo a los privados a valor comercial: un negocio muy bueno para los propietarios del suelo¹⁰⁴. Esto permite tener una primera aproximación para conocer quién obtiene qué después de la publicación del Bando 2.

Paralelamente, el Bando 2 generó reacciones negativas dentro de la clase política, por ejemplo, entre Diputados del PAN, quienes exhortaron al titular del gobierno capitalino a cesar la expedición de este tipo de documentos toda vez que

¹⁰³ Sin embargo, de acuerdo con Glaeser (2011), la relación entre oferta inmobiliaria y precios asequibles no es solo una cuestión de teoría económica; es necesario tomar en cuenta también que las restricciones hacia nuevas edificaciones en alguna zona de la ciudad o la altura de las mismas, que acompañan a los instrumentos de desarrollo urbano, en algunos casos ralentizan la producción inmobiliaria y los precios se vuelven más elevados, o dicho de otra forma, al restringir la oferta en cualquier parte dificulta que una ciudad pueda satisfacer la demanda, lo que hace que los precios aumenten en todas partes (Glaeser, 2011: 204 y 207).

¹⁰⁴ Entrevista con el Sr. Jaime Rello Gómez (UPREZ), 27 de abril de 2015.

carecían de sustento jurídico y estaban fuera de sus atribuciones¹⁰⁵. El entonces Presidente de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia, declaraba que ningún Bando podía estar por encima de las leyes o reglamentos aprobados por la Asamblea Legislativa, por lo que en caso de que alguna persona, habiendo cumplido los requisitos establecidos por la ley, hubiese solicitado la autorización para realizar alguna de las actividades prohibidas en dichos documentos y le fuera negada, podría haber recurrido al amparo judicial¹⁰⁶. Una idea similar se encuentra en Tamayo, R., Andrade, V., & Besares, A. (2007:109), quienes también reconocen la posibilidad de haber recurrido al amparo contra dicho documento, sin embargo, de acuerdo a su investigación y al trabajo de búsqueda para el presente trabajo, ese tipo de acción nunca se produjo.

Como respuesta a los argumentos políticos en contra de los Bandos, Diputados del PRD, aclararon que estos documentos constituían solo avisos de las acciones del gobierno capitalino y que en estricto sentido no tenían carácter legal; no eran obligatorios o vinculantes, además de que no establecían sanciones de ningún tipo para quien no los cumpliera¹⁰⁷; aspecto que como veremos más adelante tiene dos formas de entenderse. De acuerdo con Tamayo (2007), efectivamente el Bando 2 era un aviso sobre las acciones del gobierno local en materia de desarrollo urbano, sustentadas en instrumentos legales, planes y programas de desarrollo urbano; a los cuales cabe señalar no se hace referencia en ninguna parte del documento; sin embargo fue considerado por Tamayo (2007) como la recapitulación de distintos instrumentos de planeación urbana cuya intención y logro fue ordenar a la iniciativa privada en referencia a las políticas de desarrollo urbano (Tamayo, 2007:43), lo cual en cierta medida se logró.

Para la sociedad civil, el Bando 2 significaba la vinculación directa entre el sector inmobiliario y el gobierno de la ciudad, es decir, la base para consolidar el apoyo por parte del gobierno local a grupos específicos del sector inmobiliario para

¹⁰⁵ “Cesar la expedición de bandos exigen.” El Universal, 20 de diciembre de 2000.

¹⁰⁶ “Critican diputados bandos de AMLO.” El Universal, 26 de diciembre de 2000

¹⁰⁷ *Ibidem*.

intervenir la ciudad a discreción¹⁰⁸; así como el principio de una actividad inmobiliaria, que en el discurso, tenía como objetivo a la población de menores ingresos, pero que en la práctica, el destino de las viviendas no se cumplía¹⁰⁹.

La perspectiva de la sociedad civil tomó tintes cada vez más negativos, ya que al paso del tiempo y en función de la proliferación de nuevas construcciones, se generaba el enfrentamiento entre diversos intereses, por un lado, los de la población residente que buscaba mantener la calidad de vida de sus colonia y que se veía afectada por las externalidades negativas derivadas de la actividad inmobiliaria, por ejemplo, la saturación de vialidades y las supuestas irregularidades en el cambio de usos de suelo¹¹⁰, y por el otro, de aquellos propietarios que deseaban aprovechar la plusvalía de sus propiedades para la edificación de vivienda plurifamiliar (PAOT, 2010:34).

Ahora bien, la situación por la que se retoma el Bando 2 en esta investigación, estriba en que a dicho documento se le confirió el carácter de instrumento que rigió la de política urbana por casi 7 años¹¹¹; por ejemplo, el investigador Emilio Pradilla (2011) lo interpretó como instrumento de una política cuyo objetivo fue el de

¹⁰⁸ Entrevista con la Sra. Josefina Mac Gregor Anciola, integrante de SUMA Urbana, grupo de vecinos cuyo objetivo desde 1993 es el dar asesoría a la gente de todas las Delegaciones cuando no entiende si un proceso es legal o no; a qué documentos puede recurrir para verificar la información y qué proceso se debe seguir para solicitar verificaciones cuando se han encontrado irregularidades. Entrevista realizada el 6 de abril de 2015.

¹⁰⁹ Entrevista con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, integrante del Comité Ciudadano en la Colonia San Pedro de los Pinos en 2013, con el objetivo de servir a su comunidad en temas como las necesidades de servicios urbanos y promover la participación ciudadana. Entrevista realizada el 19 de marzo de 2015.

¹¹⁰ “El que las viviendas construidas no contaran con cajón de estacionamiento fue en la práctica un grave error, pues los autos si no se estacionan en el edificio, se estacionan en otro lado; lo que provoca indirectamente la saturación de vialidades”. Entrevista con el Arq. Antonio Garcia Corona, 15 de abril de 2015.

¹¹¹ El Bando 2 estuvo vigente hasta el 7 de febrero del año 2007, fecha a partir de la cual, la construcción de vivienda sería posible en las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal, pero ahora bajo los lineamientos que marca el correspondiente Programa de Desarrollo Urbano Delegacional; “Anuncian el fin del Bando 2 en las 4 Delegaciones centrales” La Jornada, sección Capital, 8 de febrero de 2007. Esta declaración puede servir de referencia para, hipotéticamente, mencionar que durante la aplicación del Bando no se cumplieron los lineamientos de los Programas Delegacionales y en su caso la aplicación de la Norma de Ordenación 26; y que al mismo tiempo, no se propició, como se esperaba, la construcción de vivienda de interés social, pues de acuerdo con la Directora General de Desarrollo Urbano de la SEDUVI en 2006, la inversión para mejoramiento de vivienda y vivienda nueva, se llevó principalmente a zonas periféricas en el Distrito Federal (Atrián, 2007:378).

promover la construcción de vivienda de interés social e incrementar la altura de los edificios construidos, así como la densidad demográfica. Por el lado institucional, CONAVI menciona que, entre 2000 y 2006, la política habitacional y la orientación del desarrollo inmobiliario estuvieron regidas por el Bando 2, e incluso menciona que gracias a este documento se lograron revertir las tasas de crecimiento poblacional negativo en las Delegaciones centrales, así como reactivar el mercado habitacional para diversos estratos socioeconómicos (CONAVI, 2010:70). Sin embargo, esto no es del todo cierto, ya que el Bando 2 no formaba parte de la estructura jurídica que efectivamente regía la planeación urbana por lo que, como veremos más adelante, no contaba con la capacidad para restringir la construcción de vivienda a 4 Delegaciones o autorizar modificaciones respecto al aumento de densidad en las nuevas construcciones, aspecto para el que fueron creados instrumentos como las Áreas de Actuación y las Normas de Ordenación. De acuerdo con el Arq. Juan Gil Elizondo, la Norma de Ordenación 26 debió ser ampliamente utilizada para la autorización de los nuevos desarrollos habitacionales, dato cuya comprobación requeriría una profunda revisión de los archivos de cada Delegación para identificar el número de proyectos que hicieron valer dicho instrumento; sin embargo, de acuerdo con un estudio realizado por PAOT (2010), efectivamente la aplicación del Bando Número 2 y la Norma de Ordenación 26 dieron pauta para la construcción de edificios de hasta 6 niveles, con un porcentaje mínimo de área libre permeable, con la exención de áreas de donación y de cajones de estacionamiento, construcciones que adicionalmente se beneficiaron de la disminución de trámites requeridos para la licencia de construcción (PAOT, 2010:5).

Desde el punto de vista de quien escribe, existe una confusión derivada de la introducción del Bando 2, en publicaciones recientes¹¹², se menciona que dicho documento fue superado por instrumentos como la Norma de Ordenación 26¹¹³; argumento incorrecto, tanto temporal como jurídicamente. Temporalmente, ya que la Norma de Ordenación 26 se había implementado 3 años antes que el Bando 2, y

¹¹²México compacto. Las condiciones para la redensificación inteligente en México. Fundación idea y Senado de la República, 2015.

¹¹³Ibídem.

jurídicamente por el hecho de que la Norma de Ordenación 26 es un instrumento con fundamento legal, que obedeció al proceso de formulación aprobado por la Asamblea Legislativa para ser incluido dentro de la Ley de Desarrollo Urbano y Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, es decir que, forma parte de los instrumentos de planeación urbana y de la política habitacional del Distrito Federal.

2.2.4 Naturaleza jurídica del Bando 2.

Lo anterior hace necesaria una breve revisión sobre el fundamento jurídico del Bando 2, con la intención de verificar la pertinencia de considerarlo como instrumento para la planeación urbana en el Distrito Federal. Para elaborar dicha tarea, y como estrategia para hacer un uso más eficiente del espacio disponible, se retoma el Punto de Acuerdo en relación con los bandos que expidió el titular del gobierno local¹¹⁴, promovido ante el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por un Diputado del PAN. El texto incluye además la opinión de tres expertos (Lic. Adalberto Saldaña Harlow, Dr. Armando Soto Flores y Lic. Víctor R. Díaz Ortiz), quienes analizaron dichos documentos. Luego, retomamos algunos de los instrumentos jurídicos revisados en la primer parte de este trabajo.

En el Punto de Acuerdo, se menciona que de acuerdo a la opinión del Lic. Víctor Díaz, los bandos son solo formas de anunciar públicamente alguna cosa, adicionalmente concluye que no pueden contener disposiciones obligatorias ya que no tienen respaldo legal; en coincidencia, la opinión del Dr. Adalberto Saldaña interpreta los bandos como medio de comunicación social sin efectos vinculatorios, advierte además, que el uso del vocablo bando se ha prestado a confusiones con los Bandos de Policía y Buen Gobierno para cuya expedición se encuentran facultados los municipios y no así el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Lo expuesto por los juristas, permite a la Asamblea Legislativa a concluir que técnicamente los bandos informativos, no tienen sustento en la ley; situación reforzada con base al artículo 122 de la Constitución; de acuerdo con el cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal solo puede promulgar, publicar y ejecutar las leyes

¹¹⁴ GODF, 19 de septiembre de 2002.

o instrumentos expedidos por la Asamblea Legislativa¹¹⁵; además de no aplicar la máxima que señala, “si no se prohíbe se permite, toda vez que esto solo aplica a las relaciones entre particulares en el ámbito del derecho privado”¹¹⁶.

En este sentido, de acuerdo a la revisión sobre la fundamentación jurídica de la planeación urbana y del Punto de Acuerdo, las decisiones del gobierno local son válidas solo al ser aprobadas por la Asamblea Legislativa, publicadas y fundamentadas en el Programa General de Desarrollo Urbano, los Programas de Desarrollo Urbano de cada Delegación y los Programas Parciales, tal como lo establece la Ley de Desarrollo Urbano en su artículo 16¹¹⁷, así como el Estatuto de Gobierno en el artículo 42, fracción XIV. Se puede concluir que los bandos informativos y sus restricciones, específicamente el Bando 2, al no contar con validez jurídica son solo documentos informativo, sin facultad vinculatoria, generadora de derechos u obligaciones para ciudadanos y autoridades¹¹⁸, parecen ser solo actos publicitario o de impacto ante la opinión pública.

Ahora bien, los comentado hasta el momento sobre el Bando 2, corresponde solo a una forma de interpretar su validez jurídica; toda vez que dentro de la tinta que se ha invertido en esta tarea se encuentran perspectivas diferentes; por ejemplo la de Tamayo (2007), en cuya obra se encuentra un capítulo destinado al Bando 2 y su marco normativo. De acuerdo con dicha revisión, el Bando 2 es un correlato del artículo 3 de la LDUDF, el Programa Sectorial de Vivienda, el Programa General de Desarrollo del DF, el Programa General de Desarrollo Urbano, el de Ordenación de la ZMVM, el decreto de las Áreas de Actuación y los programas específicos del Instituto de Vivienda (INVI), instrumentos que postulaban criterios sustentables de ordenación del territorio, redensificación de la ciudad central y restricciones al crecimiento urbano (Tamayo, R., Andrade, V., & Besares, M., 2007:100), es decir, el aprovechamiento de la estructura urbana existente.

¹¹⁵ GODF, 19 de septiembre de 2002, pg. 11.

¹¹⁶ *Ibidem* pg. 12.

¹¹⁷ *Ibidem* pg. 14.

¹¹⁸ *Ibidem* pg. 28.

Sobre este orden de ideas, los autores concluyen que el Bando 2 fue un medio para notificar las medidas que se deben llevar a cabo por disposiciones tanto de la ley como del marco programático para que el individuo pueda ejercer su derecho a la vivienda; presentan argumentos en contra de aquellos que califican al Bando como anticonstitucional y en su lugar mencionan que la naturaleza jurídica del documento es sencillamente la de un acuerdo administrativo de carácter general. Sin embargo, llama la atención el hecho de que algunos elementos utilizados por Tamayo, R., Andrade, V., & Besares, M., (2007) para justificar la validez jurídica del Bando se decretan y publican en la GODF tiempo después, como lo es el correspondiente al Programa de Desarrollo Urbano o las reformas a la LDUDF para crear la Ventanilla Única de SEDUVI y con ello la expedición de los certificados aludidos en el texto del Bando 2.

El argumento central de los autores es que la publicación del Bando 2 obedece a la impaciencia del Jefe de Gobierno por hacer efectivos derechos constitucionales, nacionales e internacionales, en materia de vivienda, con una expectativa de modificar el marco jurídico-programático a largo plazo, situación que hubiese llevado mucho tiempo de haberse realizado con antelación (Tamayo, R., Andrade, V., & Besares, M., 2007:109). Esta idea es preocupante ya que implicó ignorar el procedimiento institucional para la aprobación y validación de las acciones que el gobierno pone en práctica para atender una problemática; procedimiento que, si bien ha tomado mucho tiempo para su formación, tiene entre sus resultados instrumentos para fortalecer las capacidades institucionales de afrontar los retos que se presentan en nuestra sociedad. Aceptar como válido ese argumento sería equivalente a tolerar las acciones al margen de la ley de productores inmobiliarios, toda vez que acatar los instrumentos y el tiempo necesario para la ejecución de los distintos trámites a cumplir, retrasaría la actividad constructiva, de forma que la actuación al margen de la ley por parte de las inmobiliarias podría ser regularizada posteriormente, pues el objetivo de construir vivienda se habría cumplido.

La revisión anterior indica que el Bando 2 se constituyó como un documento ajeno al marco jurídico de la planeación urbana, mismo que actuó como una

limitante para el logro de los objetivos planteados en la Norma de Ordenación 26, ya que la construcción de vivienda de interés social y popular enfrentó serias dificultades resultado de los incrementos en el precio del suelo generados por la creación de una escasez virtual de suelo; por otro lado, es una muestra clara de que en algunas ocasiones el actuar de las autoridades se da al margen de los instrumentos preexistentes de planeación urbana, situación que se constituye como un factor que dificulta su implementación.

En conclusión, lo revisado en este capítulo permitió identificar la creación, en 1994, de la Norma de Ordenación 26 como herramienta, constitutiva de un nuevo sistema de planeación urbana aprobado por la Asamblea de Representantes, lo cual, le confería el carácter de observancia obligatoria tanto por autoridades como ciudadanos. Mediante este instrumento, el gobierno local buscaba cubrir los objetivos de reconstruir aquellas partes de la ciudad que resultaron afectadas por el sismo de 1985, contribuir al proceso de ordenación del territorio, revertir los efectos que generaba el crecimiento periférico, sobre la población y el territorio, así como incentivar la construcción de vivienda de interés social y popular.

Sin embargo, al poco tiempo de que la Norma de Ordenación 26 fue implementada las empresas inmobiliarias, de acuerdo a la información obtenida por medio de entrevistas en campo, en la búsqueda por aumentar el rendimiento de sus inversiones, comenzaron a desarrollar prácticas que no fueron previstas en el diseño del instrumento; por ejemplo, se popularizó la venta de acabados, cajones de estacionamiento, o accesorios como el elevador, en contratos adicionales al de compra-venta de la vivienda. Estas situaciones que si bien no estaban prohibidas por la Norma, conllevaron el incumplimiento en el precio final al que se vendía cada vivienda. Ante ello, las autoridades locales contaron con pocas oportunidades de actuar, ya que las actividades de vigilancia, a cargo de las Delegaciones, se limitaban a verificar solo aspectos constructivos de los proyectos; en este sentido, lo analizado se puede clasificar como parte de los factores técnicos que incidieron negativamente en el logro de los objetivos de la Norma de Ordenación 26.

Adicionalmente, la Norma de Ordenación 26 se confrontó con los efectos de las modificaciones a la Ley del INFONAVIT, al artículo 27 de la CPEUM y el anuncio del Bando 2, sobre el mercado de suelo, es decir, por un lado, respecto a las dos primeras modificaciones, sucedía un enfrentamiento entre dos políticas con objetivos distintos, una de corte federal que permitía construir viviendas en la periferia y otra, de corte local, que intentaba retener a la población mediante la redensificación del suelo urbano. En lo que respecta al anuncio del Bando 2, el incremento en los precios del suelo, resultado de acotar la construcción inmobiliaria al territorio de solo cuatro Delegaciones, limitó las posibilidades de contener y atraer a la población de menores ingresos dentro del territorio del Distrito Federal, es decir, esta población continuaba siendo empujada a las periferias de la ciudad toda vez que, de acuerdo con las empresas inmobiliarias entrevistadas, solo en esas zonas era posible crear una oferta habitacional de interés social o popular.

Por último, abordar en este análisis al Bando 2, posibilitó identificar el origen de las inconformidades por parte de la población que habitaba los territorios objeto de la actividad inmobiliaria, esto a consecuencia de las externalidades negativas que venían aparejadas con el desarrollo inmobiliario, un aspecto que como retomaremos más adelante tomaría cada vez más fuerza.

CAPÍTULO 3. PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN.

En esta parte de la investigación se abordarán las modificaciones a instrumentos de la normatividad urbana como el Reglamento de Construcción para el Distrito Federal en 2004, la Norma 26 y el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez en 2005, esto como medio para buscar la relación que existió entre los problemas que se enfrentaron una vez que se decidió implementar la Norma 26 y la respuesta de las autoridades locales, así como para analizar los resultados obtenidos una vez que se pusieron en marcha las nuevas modificaciones. Al mismo tiempo se considera conveniente revisar el papel que tuvieron las manifestaciones de inconformidad por parte de la población, en relación a las afectaciones que generaba la actividad inmobiliaria, sobre las acciones que la autoridad local movilizaría para atenderlas. La idea es que, a través de retomar información empírica, se cuente con elemento para entender los efectos de esos nuevos mecanismos e indagar si se convirtieron en factores que incidirían en la implementación de la Norma 26.

3.1 Evolución de los instrumentos y nuevos requisitos.

Avanzar en el camino para profundizar sobre los factores que incidieron en la aplicación de la Norma 26 requiere de explorar distintas fuentes de información, en este sentido, parece conveniente continuar la investigación analizando una relación hipotética entre los problemas de implementación y las modificaciones a instrumentos como el Reglamento de Construcción para el Distrito Federal, en temas como la gestión y vigilancia de los proyectos autorizados, o la inclusión de nuevos requisitos, como el análisis de impacto urbano-ambiental, para hacer valer la Norma 26. De forma que, a partir de evidencia empírica, sea posible conocer la motivación y resultados de estas acciones, el estilo de aplicación de la normatividad en aquellos años, así como los efectos de incluir cada vez más instituciones en la aprobación de los nuevos proyectos habitacionales.

3.1.1 El tránsito de la licencia de construcción al registro de la manifestación de construcción.

En agosto de 1993 se publicó el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal (RCDF)¹¹⁹, documento que establecía en su artículo 3° fracción IV, la facultad del Departamento del Distrito Federal para otorgar o negar licencias y permisos para la ejecución de obras y el uso de edificaciones y predios¹²⁰; ahora bien, en el año 2004 esta facultad se transforma, por un lado para convertirse en el trámite para registrar la manifestación de construcción, la cual quedaría a cargo de cada una de las 16 Delegaciones¹²¹. El artículo 5° del nuevo RCDF, establece además, que las áreas encargadas de este trámite deberán contar con un profesional calificado, con registro vigente de Director Responsable de Obra (DRO), para emitir las opiniones especializadas que le sean requeridas¹²². Este aspecto lleva a pensar que anteriormente las autoridades encargadas de las licencias de construcción no contaban con personal calificado para el análisis de los expedientes presentados o sencillamente esta actividad no se realizaba.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 54 del RCDF publicado en 1993, la Delegación correspondiente tenía la obligación de recibir la solicitud para licencia de construcción, “sin revisar el contenido del proyecto siempre que se cumpliera con los requisitos señalados” en el artículo 56 del citado reglamento; esto confirma que antes de 2004 el análisis de los expedientes no se realizaba, al menos no al momento de recibir el trámite. El plazo para obtener este nuevo documento iba de uno a treinta días en función de la naturaleza del proyecto; sin embargo, al cumplirse los plazos señalados y no recibir respuesta por parte de la autoridad, el particular podía entender como otorgada la licencia con una vigencia de 12 meses y con ello comenzar las obras.

En el mismo sentido, el RCDF de 1993 no establecía claramente la forma en que se asignarían y desarrollarían las actividades para verificar si los proyectos,

¹¹⁹ DOF el 2 de agosto de 1993.

¹²⁰ *Ibidem*, pg. 2.

¹²¹ GODF, 29 de enero de 2004, pg. 1.

¹²² GODF 29 de enero de 2004, pg. 5.

durante su construcción, cumplían con lo manifestado al momento de tramitar la licencia de construcción; de acuerdo con esta versión del RCDF, la verificación se realizaría hasta el momento en que el encargado del proyecto solicitara el permiso de uso y ocupación de un inmueble, es decir, cuando la obra era concluida¹²³. Sin embargo, para los casos en que se detectaban diferencias, respecto a lo autorizado en la licencia de construcción, el mismo reglamento contemplaba un procedimiento para regularizar la obra¹²⁴. De forma similar funcionaba el Registro por Obra Ejecutada, el cual, de acuerdo con el artículo 70 (RCDF), permitía regularizar obras que se habían construido sin obtener la licencia de construcción, esto posibilitaba que un proyecto se desarrollara sin cumplir la normatividad, algo similar a lo que de acuerdo con Tamayo (2007), llevo a la práctica López Obrador con el Bando 2.

Una evidencia de que la normatividad urbana evoluciona con la finalidad de corregir las deficiencias del pasado, se puede observar en la modificación al RCDF en 2004. En el artículo 47 del nuevo reglamento, se sustituía a la Licencia de Construcción por el Registro de Manifestación de Construcción (RMC). Este nuevo trámite se presentaría acompañado de una declaración en la que, bajo protesta de decir verdad, el promotor de un nuevo proyecto inmobiliario se comprometía a cumplir el RCDF así como las demás disposiciones aplicables al predio. Además, a partir de 2004 la Delegación tendría la obligación de realizar una revisión al expediente de la obra, así como de encargarse de verificar la obra durante su desarrollo en los términos establecidos en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal¹²⁵.

Ahora bien, de acuerdo con el trabajo de campo, aun con las nuevas obligaciones asignadas a la Delegación, en la práctica, la falta de documentos, los incumplimientos detectados durante la construcción del proyecto, e incluso, la edificación sin haber realizado el Registro de Manifestación de Construcción, continuaban teniendo la oportunidad de ser subsanados posteriormente; de forma paralela, las peticiones de los vecinos para verificar alguna obra en la que se

¹²³ DOF, 2 de agosto de 1993, artículo 66.

¹²⁴ Entrevista con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, 19 de marzo de 2015

¹²⁵ DOF 26 de enero de 2004, Artículo 50.

presumían inconsistencias respecto a la normatividad urbana eran ignoradas¹²⁶. Esta evidencia permite identificar que el estilo de aplicación de la normatividad era el de la negociación, es decir, la idea no era sancionar las faltas, más bien el objetivo era posibilitar que los particulares pudieran regularizar y de esta forma cumplir con la normatividad urbana.

3.1.2 La puerta de entrada a la discrecionalidad.

De la misma forma en que al RCDF se le sumaron nuevos elementos con la intención de tener mejores oportunidades para detectar los incumplimientos cometidos en las nuevas obras, la versión del 2004 para este instrumento rescató una herramienta preexistente, el análisis de impacto urbano-ambiental, como una fuente de información para conocer los impactos que los proyectos con más de diez mil metros cuadrados de construcción generaban sobre la vialidad, los equipamientos, los servicios y las infraestructuras preexistentes. Como resultado, este nuevo requisito posibilitaría un análisis sobre las condiciones presentes y futuras, cuyo resultado sería el insumo que permitiría determinar las acciones para prevenir o contrabalancear los efectos generados sobre el territorio y la población, así como para decidir qué proyectos aprobar y cuáles no.

El documento mediante el cual se autorizaban los impactos generados y se establecían las medidas para mitigarlos sería emitido por la Dirección de Impactos Urbanos y Licencias de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), a partir de las siguientes opiniones técnicas: de la Delegación en materia de equipamiento, de la Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX), en cuanto al agua potable y el alcantarillado; así como de la Dirección General de Planeación y Vialidad de la SETRAVI para los efectos generados sobre el tránsito vehicular. Esta medida resultaba de especial importancia en un contexto marcado por la creciente actividad inmobiliaria que, al amparo de la Norma de Ordenación 26 y acotada a cuatro Delegaciones por el Bando 2, hasta el año 2004 había dado pie para la construcción de 12,000 viviendas

¹²⁶ Entrevista con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, 19 de marzo de 2015.

acompañadas por la creciente preocupación por parte de autoridades y población¹²⁷ ante la creciente escasez de servicios, los problemas de estacionamiento y de tránsito¹²⁸.

Ahora bien, los resultados de esta nueva herramienta, pueden, de entre otras formas, ser interpretados a partir de las expresiones de la población que cohabitaba el territorio objeto de la actividad inmobiliaria. De acuerdo con los datos obtenidos en campo, era común la denuncia de los impactos negativos sobre la capacidad de los servicios hidráulicos, ambientales y de vialidad¹²⁹. Una de las primeras manifestaciones documentada por El Universal en 2004, da cuenta de cómo vecinos de las colonias Portales, Acacias, Álamos, Nápoles, Del Valle y Narvarte, mostraban su inconformidad en estos temas, que además se relacionaban con la aparición del Bando 2 en el año 2000¹³⁰. De forma paralela, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), en un estudio realizado en el año 2004, determinó que aun con la inclusión del análisis de impacto urbano-ambiental, no se tenía la capacidad de prever la verdadera magnitud de las afectaciones al entorno generadas por obras cuya dimensión fuera menor a los diez mil metros cuadrados, así como los impactos acumulativos generados por el total de obras realizadas¹³¹.

Otra forma de interpretar los resultados de añadir este requisito para la aprobación de los proyectos al amparo de la Norma de Ordenación 26, es que la inclusión de cada vez más instituciones en la decisión sobre qué proyectos aprobar y cuáles no, se convirtió en un espacio para el desarrollo de prácticas discrecionales por parte del personal encargado de emitir los diferentes dictámenes necesarios. Por ejemplo, se dejaba a criterio de empleados de ventanilla del SACMEX

¹²⁷ La revisión para cada día de 2004 en el periódico de circulación nacional El Universal, permitió identificar 41 notas en las que tanto autoridades como ciudadanos vertían sus preocupaciones en relación a la política habitacional y de densificación de la cual eran objeto las 4 Delegaciones centrales.

¹²⁸ "Se multiplica sin control la población en la BJ", El Universal, 31 de mayo de 2004.

¹²⁹ En las entrevistas realizadas, la Sra. Josefina Mc Gregor y la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, expresaron que fue precisamente la afectación a su vida diaria y las alteraciones provocadas al entorno, resultado de la saturación e insuficiencia de servicios hidráulicos, congestionamiento vial provocada por el aumento en el número de vehículos estacionados en vía pública, lo que llevaron a los vecinos a actuar respecto a la multiplicación de población y construcciones habitacionales.

¹³⁰ "Se multiplica sin control la población en la BJ", El Universal, 15 de mayo de 2004.

¹³¹ "Evalúan efectos negativos de goliats habitacionales", El Universal, 4 de junio de 2004.

determinar en qué zonas de las cuatro Delegaciones centrales se podían desarrollar conjuntos habitacionales. En la práctica los dictámenes no se expedían a partir de un análisis cuidadoso sobre la capacidad presente y futura del entorno para soportar un nuevo proyecto, en su lugar, lo que se popularizó fue el pago, fuera de la ley, para obtener dicho documento¹³². En este sentido, un instrumento cuya finalidad era generar información para la toma de decisiones se convirtió en la puerta de entrada para la aplicación discrecional de la normatividad, además, los pobres resultados sobre los impactos negativos de la actividad inmobiliaria generaron un ambiente propicio para agudizar las manifestaciones de inconformidad por parte de la población y el intercambio de opiniones respecto al problema de la construcción inmobiliaria con las autoridades delegacionales. La prensa escrita da cuenta de este proceso, por lo que en las siguientes líneas se analizará el tema del “Boom inmobiliario” y los efectos que, hipotéticamente, tuvo sobre el camino que seguiría la implementación de la Norma de Ordenación 26.

3.2 El boom inmobiliario: entre la percepción y la política.

De acuerdo con lo que se ha venido revisando, la actividad inmobiliaria al amparo de la Norma de Ordenación 26 generó impactos negativos sobre el territorio donde se localizaban los nuevos proyectos habitacionales. Al mismo tiempo, luego de la aparición en escena del Bando 2, documento que concentró la construcción inmobiliaria a un territorio equivalente al 9% (13,949 de 149,355 has.) del Distrito Federal, las inconformidades de la población comenzaron a crecer y tomar cada vez más fuerza especialmente en la Delegación Benito Juárez demarcación donde se realizó la mayor actividad constructiva al amparo de la Norma de Ordenación 26¹³³.

¹³² Entrevista con informante confidencial, quién gestionó, para una empresa inmobiliaria, diversos trámites requeridos para proyectos al amparo de la Norma de Ordenación 26 durante el periodo que estuvo vigente el Bando 2. Entrevista realizada el 7 de mayo de 2015.

¹³³ La comprobación de este hecho requiere del análisis cuidadoso sobre el número de licencias de construcción y manifestaciones de construcción registradas entre 1997 y 2004 al amparo de la NGO 26 y su constatación en campo; sin embargo aun cuando para esta investigación se realizaron las solicitudes de información correspondientes a cada delegación, el estado físico en el que se guarda la información imposibilita por la cantidad de tiempo disponible el realizar esta tareas, por otro lado existieron dificultades para acceder a la información toda vez que a inicios de 2015 las autoridades del DF como SEDUVI, PAOT y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encontraban realizando investigaciones sobre las posibles violaciones a la Norma, por lo que para no afectar el proceso se decidió mantener como confidencial la información hasta no haber resuelto dichas investigaciones.

En este territorio la movilización de la población, al ser documentada por distintos medios impresos, logró colocar ante la opinión pública el tema del boom inmobiliario, un proceso que no puede dejarse de lado en este análisis debido al papel que jugó en la implementación de la Norma 26.

Para empezar, es importante considerar que detrás del tema del boom inmobiliario¹³⁴, se encuentran las manifestaciones de inconformidad respecto a dos temas: las crecientes afectaciones que, desde la perspectiva de la población, ocasionaba la actividad inmobiliaria y sobre la actuación de las autoridades frente a las constantes irregularidades cometidas en los proyectos amparados en la Norma de Ordenación 26. Retomar este tema permite observar la relación entre las decisiones que la autoridad local tomó para tratar de resolverlo y los resultados obtenidos, por ejemplo, la propuesta de ampliar o mejorar las redes de infraestructura¹³⁵, en lugar de solucionar las inquietudes de la población generó la impresión de que la estrategia de la autoridad era apoyar al sector inmobiliario¹³⁶.

Así pues, con la intención de entender mejor el papel de las manifestaciones de inconformidad en el rumbo de la implementación de la Norma 26 en las siguientes líneas se interpreta el enfrentamiento de dos posiciones: de la población residente en las colonias objetos de densificación y de las autoridades encargadas de aprobar y controlar dicha actividad.

En cuanto a la perspectiva de la población; si bien durante los primeros años en que se implementó la Norma de Ordenación 26 no existieron manifestaciones de oposición a los nuevos proyectos habitacionales; quizá por el hecho de que la actividad constructiva se podía realizar en cualquier parte de la zona urbana del Distrito Federal¹³⁷, la concentración de esta actividad y sus efectos negativos en la

¹³⁴ La revisión hemerográfica, permitió identificar en 2004 41 notas periodísticas en las que de manera recurrente se hace referencia a la creciente actividad inmobiliaria promovida a través del Bando 2 y la NGO 26, actividad a la que se le da el nombre de “boom inmobiliario”. Por otro lado de estas notas 38 hacen referencia a la Delegación Benito Juárez y solo 3 a la Álvaro Obregón.

¹³⁵ “Pondrán orden al boom inmobiliario”, El Universal, 01 de junio de 2004.

¹³⁶ Entrevista con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, 19 de marzo de 2015.

¹³⁷ Conclusión derivada de las entrevistas realizadas con el Arq. Antonio Garcia Corona y el Arq. Juan Gil Elizondo, realizadas los días 15 y 17 de abril de 2015 respectivamente. Entre las colonias donde se construyó es posible mencionar la Pensil o la Guerrero que eran zonas deprimidas de la

Delegación Benito Juárez, provocó la manifestó de la población a través de distintos medios, por ejemplo, mediante la participación en los Comités Ciudadanos¹³⁸, con la intención de vigilar y exigir que las empresas inmobiliarias cumplieran con lo que marcaba la ley, así como de ayudar a los vecinos a enfrentar las afectaciones derivadas de esta actividad. Sin embargo, los escasos resultados en los Comités¹³⁹, el aumento de las inconformidades, al igual que la construcción de nuevos edificios, formaron las condiciones para que habitantes de 20 colonias decidieran crear el frente Juarenses Unidos¹⁴⁰ y organizaciones como SUMA Urbana decidieran actuar ante esta problemática.

Los objetivos parecían ser muy claros: frenar la construcción inmobiliaria y denunciar aquellas obras en las que, presuntamente, existieran irregularidades¹⁴¹ para que estas fueran clausuradas. Sin embargo, de acuerdo con el resultado de las entrevistas realizadas con miembros de estas dos organizaciones, se puede interpretar que la fuente de las divergencias fueron situaciones como los cortes en servicio de hidráulico, debido a que en ocasiones “la infraestructura cuya antigüedad es mayor a los 75 años resultaba dañada cuando se modificaban las tomas domiciliarias o los ramales de una nueva obra, causando problemas para vecinos

ciudad y donde la población no manifestó inconformidad respecto a ellas; además era raro ver que se construyeran conjuntos habitacionales aledaños.

¹³⁸ De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana, los Comités Ciudadanos tienen como función representar los intereses colectivos de los habitantes en una unidad territorial, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de la unidad territorial. GODF, 17 de mayo de 2004.

¹³⁹ De acuerdo con la entrevista realizada con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, miembro del Comité Ciudadano en San Pedro de los Pinos, dentro de los Comités existieron integrantes que buscaron sacar provecho de la edificación de viviendas aledañas a su predio; por ejemplo, condicionando el no interferir con las obras a cambio de mejoras en sus viviendas, dejando de lado los objetivos conformados en común.

¹⁴⁰ “Crean frente en Benito Juárez contra construcciones”, El Universal 20 de junio de 2004. Los habitantes que conformaron el frente habitaban en colonias como Actipan, Álamos, Acacias, Albert Einstein, Nonoalco, San Simón, Narvarte Oriente y Poniente, Portales, Niños Héroes, Moderna, Piedad Narvarte, Nápoles, San Pedro de los Pinos, Insurgentes Mixcoac, Letrán Valle, Del Valle.

¹⁴¹ Entrevista con la Sra. Josefina Mac Gregor Anciola, realizada el lunes 6 de abril de 2015; y “Llevan el boom de vivienda a la ALDF”, El universal 3 de junio de 2004. Esta nota permite verificar que al inicio de las muestras de inconformidad por parte de la población, no se tenía un conocimiento certero del proceso bajo el que se aprobaban los proyectos inmobiliarios, pues la autoridad encargada de las licencias de construcción era, hasta antes de la modificación en 2004 al RCDF, la Delegación, y SEDUVI, la que emitía eran los Certificados de Zonificación.

que nada tenían que ver con los proyectos”¹⁴²; o la llegada de nuevos habitantes, quienes realizaban fiestas todos los fines de semana, lo que generaba mayores cantidades y niveles de ruido. Lo mismo aplica en materia de residuos sólidos pues al rebasar la capacidad y frecuencia de la recolección, estos comenzaron a ser abandonados en las esquinas. Todas estas situaciones llevaron incluso a algunas familias a vender sus viviendas para trasladarse a otra parte de la ciudad en la que pudieran encontrar la tranquilidad que habían perdido¹⁴³.

En una lógica similar, de acuerdo con la información obtenida al entrevistar a una integrante de SUMA Urbana, la construcción inmobiliaria ocasionó afectaciones al entorno, mismas que dificultaban la realización de actividades por parte la población; entre los problemas más graves, se encontraban temas como el de la movilidad, toda vez que al aumentar el número de habitantes crecía considerablemente el número de vehículos estacionados en la calle por el hecho de que los nuevos desarrollos no contaban con el número suficiente de cajones para alojar los autos, tal como la Norma de Ordenación 26 lo autorizaba. De manera paralela, como la actividad de compra-venta de viviendas forma parte del cálculo para actualizar las cuentas prediales, la venta de 60 departamentos automáticamente afectaba a cada vecino respecto al impuesto a pagar, sin olvidar que esto tiene impactos también en la tarifa de servicios hidráulicos ¹⁴⁴. La conclusión de SUMA Urbana, es que el problema del boom inmobiliario no hace referencia a la convivencia con nuevos habitantes, pues en la ciudad hay lugar para todos; el verdadero problema comenzó con la sobresaturación de servicios; cuando el agua empezó a escasear, cuando al salir de casa la población encontraba autos estacionados en doble fila y el tránsito se volvía cada vez más lento; entonces lo que se generó fueron agresiones al entorno que llevaron a perder la tranquilidad, entonces, era de esperarse una reacción negativa por parte de la población¹⁴⁵.

¹⁴² Entrevista con la Sra. María del Carmen, 19 de marzo de 2015.

¹⁴³ Entrevista realizada con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, vecina de la Colonia San Pedro de los Pinos, 19 de marzo de 2015.

¹⁴⁴ Entrevista con la Sra. Josefina Mac Gregor Anciola, 6 de abril de 2015.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

Ahora bien, con base en los planteamientos del Economista de la Universidad de Harvard, Edward Glaeser (2011), se puede interpretar que lo que en la práctica están diciendo los residentes de las colonias objeto de la creciente actividad inmobiliaria es: “Not in My Back Yard” (NIMBY)¹⁴⁶. Un comportamiento de acuerdo con el cual los ciudadanos se organizan en contra de lo que suponen como perjudicial sobre el entorno y la calidad de vida, en este caso, la actividad inmobiliaria. Es importante considerar que esta inconformidad no necesariamente significa que la población se oponga a dicha actividad ya que pueden estar conscientes de que es necesario construir viviendas en el centro de la ciudad y con ello evitar, por ejemplo, la ocupación de áreas con valor ecológico; sin embargo su preocupación es por anteponer el interés particular sobre el público; de acuerdo a este planteamiento la población dice sí a la construcción de vivienda pero no aquí.

En este sentido detrás de los grupos NIMBY están presentes dos prejuicios psicológicos. El primero, a favor del statu quo, es decir, manifiesta un apego excesivamente fuerte al estado de cosas existente; el segundo prejuicio es el llamado de impacto, de acuerdo con el cual la población sobreestima considerablemente el impacto que una supuesta actividad negativa tendrá sobre su felicidad (Glaeser, 2011:364). Las consecuencias de estos dos prejuicios, evaluadas desde una perspectiva economicista por Glaeser (2011) son, para el caso que nos ocupa, que la oposición a nuevas construcciones se convierte en una forma de hacer menos asequible la vivienda para las personas que no habitan esas zonas de la ciudad en la actualidad. De esta forma, la falta de un consenso entre población y gobierno sobre la necesidad de construir nuevas viviendas se convierte en una amenaza para el logro de los objetivos planteados por un instrumento como la Norma de Ordenación 26, la cual efectivamente pretende cambiar el estado actual de las cosas y con ello corre el riesgo de generar impactos negativos para la

¹⁴⁶ Los NIMBY corresponden a una forma de asociación que surge con el objetivo de oponerse a proyectos de ordenación territorial, sin considerar, por un lado, aspectos de tipo general; y por otro lado, se constituyen como una reacción negativa o una oposición no positiva al desarrollo de algún proyecto, por ejemplo, el trazo de una nueva vialidad. Dicen; “aquí no”, pero sin plantear alternativas. De ahí que su perspectiva sea considerada egoísta, pues en muchos casos los vecinos se conforman con que se retire el emprendimiento cuestionado de su barrio o localidad, y una vez que es trasladado a otro sitio, la efervescencia social se desvanece (Mardones, 2013:140).

población, para los cuales habrá que diseñar instrumentos tendientes a resarcir dichos efectos.

La segunda perspectiva que se distingue dentro del tema del boom inmobiliario corresponde a la de las autoridades locales, para quienes la política habitacional impulsada a través del Bando 2 y la Norma de Ordenación 26, parecía ser todo un éxito al menos en términos cuantitativos. De acuerdo con declaraciones emitidas por el Lic. Andrés Manuel López Obrador, entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la implementación del Bando 2 y la Norma 26, hizo posible lograr cifras de construcción habitacional nunca antes vistas¹⁴⁷. Al mismo tiempo, la visión del gobierno local, a nivel Distrito Federal como Delegacional, parecía estar permeada por la idea de que solo a través de una abundante construcción inmobiliaria, apoyada en el aumento de densidades, sería posible reducir el impacto de una demanda creciente sobre el precio de las viviendas.

Entonces, el actuar de las autoridades, se encontraba dentro una lógica según la cual el aumento en la densidad de construcción dentro del suelo urbano permitiría reducir los costos de construcción de las viviendas, y de manera paralela, aumentar las posibilidades de ofrecer una ciudad más asequible para un mayor número de personas con diferente nivel de ingreso (Glaeser, 2011:208-209); por lo tanto, desde una perspectiva economicista, de acuerdo Glaeser (2010), no existiría arbitrariedad al autorizar un alto número de proyectos habitacionales o emitir un gran número de certificados de usos de suelo¹⁴⁸, en las zonas en que está permitido construir. Sin embargo, desde la visión de la población, el auge de la actividad inmobiliaria conllevaba la destrucción de los viejos barrios, formados por casas adosadas de poca altura, e implicó al mismo tiempo, la saturación de servicios, infraestructura o equipamientos; perspectivas que al confrontarse de manera pública dieron paso al tema del boom inmobiliario.

¹⁴⁷ “Defiende el titular de la SEDUVI logros en plan de vivienda”, El universal 8 de agosto de 2004 y “Llegan a 105 mil las acciones de vivienda: López Obrador”, El Universal, 25 de agosto de 2004.

¹⁴⁸ “Se concentra en 8 colonias el boom de viviendas” El Universal, 7 de junio de 2004.

Una vez analizado lo que trae consigo el tema del boom inmobiliario, parece conveniente retomar el papel de las manifestaciones de inconformidad sobre la política habitacional en materia habitacional; esto es pertinente toda vez que dichas movilizaciones fueron continuas a lo largo del año 2004, periodo que forma parte de un corte temporal elegido metodológicamente como fuente de información contextual para entender las subsecuentes modificaciones a la Norma de Ordenación 26.

Lo primero que es conveniente remarcar es el hecho de que la población, en la Delegación Benito Juárez, pasó de solo expresar sus quejas por una actividad que afectaba su entorno, a convertirse en una especie de investigadores cuya misión fue la de denunciar en forma documentada las irregularidades cometidas por el sector inmobiliario. Para ello, la población se familiarizó con los distintos instrumentos de desarrollo urbano y adquirió la capacidad de dar seguimiento a un proyecto desde el momento en que se realizaba la compra-venta de un inmueble, durante su gestión verificando el Certificado de Zonificación o el Registro de Manifestación de Construcción en la Delegación, lo que le permitió solicitar a la Delegación, a la SEDUVI o a la PAOT, las verificaciones correspondientes¹⁴⁹.

Gracias al involucramiento directo en el proceso de aprobación de una obra, los ciudadanos desarrollaron la capacidad para denunciar que la actividad inmobiliaria ocasionaba daños como cuarteaduras o boquetes en los predios colindantes, esto con el objetivo de presionar a las autoridades locales y a las empresas inmobiliarias para dar solución a las afectaciones; sin embargo, estos dos actores en muchos casos no ofrecían soluciones adecuadas¹⁵⁰, lo que reforzó la oposición a nuevas construcciones en otras colonias de la demarcación¹⁵¹. Las manifestaciones conjuntas parecían ser la forma más efectiva para incidir sobre la actuación las autoridades delegacionales en temas como las verificaciones, la

¹⁴⁹ Entrevistas realizadas con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega y la Sra. Josefina Mac Gregor Anciola los días 19 de marzo y 6 de abril de 2015.

¹⁵⁰ “Se les pasa a mano con demolición” El Universal, 4 de abril de 2004.

¹⁵¹ “Se suma una colonia más al rechazo de edificaciones” El Universal, 8 de julio de 2004.

determinación de sanciones respecto a las afectaciones en predios colindantes¹⁵², o la clausura de obras.

Un ejemplo del peso de esta actividad sobre las decisiones de las autoridades delegacionales se puede observar en la respuesta a las denuncias sobre afectaciones a predios colindantes. En este caso la Delegación estableció como requisito para obtener el permiso de uso y ocupación en los proyectos habitacionales, un acuerdo firmado entre la empresa encargada del desarrollo y el vecino afectado¹⁵³, en este documento se establecía la naturaleza del daño y la fecha en que tenía que ser reparado; una solución que en principio parecía adecuada pero que, al no especificar quién sería la autoridad encargada de vigilar su cumplimiento, en la práctica los daños no eran reparado, incluso en 2015 existen predios en los que aun con demanda penal las reparaciones no han sido realizadas¹⁵⁴.

Entre tanto, las manifestaciones de inconformidad continuaban siendo llevadas a las calles, ahora con un nuevo objetivo: informar a los posibles compradores de las viviendas recién construidas sobre las irregularidades que se cometieron en las obras. En principio, los lugares elegidos para protestar fueron semáforos de los principales cruces viales y fachadas de los domicilios¹⁵⁵; conforme se fueron sumando más colonias se logró realizar un Foro ciudadano cuya finalidad fue analizar la política de repoblamiento y sus consecuencias. Las problemáticas expuestas en el foro fueron recurrentes: oposición a la densificación, afectaciones a predios colindantes, obstrucción de banquetas, así como sobresaturación de los servicios. Sin embargo, aparecían dos nuevos señalamientos; uno referido a la violación de sellos de clausura de actividades, y el otro relativo a la venta de vivienda por encima del precio establecido en la Norma de Ordenación 26¹⁵⁶. Entre las

¹⁵² “Surgen más opositores al boom inmobiliario en BJ” El Universal, 20 de julio de 2004.

¹⁵³ “Condicionan licencias a constructoras” El Universal, 11 de septiembre de 2004.

¹⁵⁴ Entrevista realizada con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, el 19 de abril de 2015.

¹⁵⁵ “Rechazan vecinos más edificaciones en Álamos y Moderna” El Universal 30 de junio de 2004 y “Llevan a fachas la lucha contra el boom” El Universal, 5 de agosto de 2004.

¹⁵⁶ Mientras la NGO 26 establecía la venta de viviendas con un precio máximo de 410 mil pesos en referencia al salario mínimo en 2004; en la práctica los vecinos documentaban cómo los nuevos departamentos eran puestos en el mercado a precios de hasta 900 mil pesos para el caso del

conclusiones a las que permitió llegar el Foro estaban las de solicitar a las autoridades delegacionales el cumplimiento de su obligación en materia de verificación, pues se presumía la existencia de construcciones que comenzaban las demoliciones u obras sin las autorizaciones necesarias por lo que además se solicitaba la clausura inmediata de aquellas obras en las que fueran detectados incumplimiento¹⁵⁷; por su parte el Instituto de Arquitectura y Urbanismo, como participante del Foro, recomendaba evitar el crecimiento irracional de vivienda y población toda vez que se corría el riesgo de provocar escasez de agua y estacionamiento¹⁵⁸.

Respecto a la respuesta de las autoridades, si bien en un principio su intención de acuerdo a lo interpretado a partir de los reportes en prensa, era la de impulsar el crecimiento habitacional, con el paso de los primeros meses de 2004, comenzaban, a modo de solución a las crecientes quejas de la población, una campaña en la que se exhortaba a los Directores Responsables de Obra¹⁵⁹ a cumplir con la normatividad en materia constructiva y con ello evitar poner en riesgo su profesión¹⁶⁰, respetar la protección a predios colindantes, así como las áreas de circulación peatonal, esto con la intención de reducir el número de quejas de los vecinos. De forma paralela el Delegado en turno anunciaba una posible modificación

desarrollo ubicado en Hilario Pérez de León # 81, o en el localizado en la calle # 5 de Febrero 1058; en hasta 600 mil pesos ambos proyectos en colonia Américas Unidas a cargo de la empresa Baita; en Pampa # 31 vendidos en hasta 730 mil pesos a cargo de la empresa Zonex y en Washington # 74 a cargo de la empresa Toyar en hasta 700 mil pesos, ambos en la colonia Moderna, de acuerdo a los publicado en “Vivienda popular a precio de lujo” El Universal 6 de agosto de 2004.

¹⁵⁷ De acuerdo con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, algunas construcciones aprovechaban los periodos vacacionales, cuando las autoridades no estaban en funciones, para realizar demoliciones e iniciar las obras; al denunciar dichas irregularidades lo único que en algunos casos se suscitaba era la imposición de multas al parecer ya contempladas por el constructor. Entrevista realizada el 19 de marzo de 2015. Y “Amenazan con bloquear calles; piden clausurar edificaciones”, EL Universal 17 de junio de 2004.

¹⁵⁸ “Analizan medidas anti boom inmobiliario en BJ” El Universal, 27 de agosto de 2004.

¹⁵⁹ Un DRO es el encargado de dirigir y vigilar la obra asegurándose de que tanto el proyecto como su ejecución cumplan con lo establecido en los ordenamientos y demás disposiciones a que se refiere el Artículo 42 Fracción del RCDF 2004.

¹⁶⁰ En este tema cabe destacar que si bien de acuerdo con el RCDF de 1993 en su Artículo 52 tenía previstas sanciones que iban de una suspensión del registro de 3 a 6 meses, y solo en casos extremos la suspensión definitiva; para 2004, de acuerdo en el Artículo 42 del RCDF, las suspensiones podían ser de hasta un año y la cancelación definitiva del registro por incumplir su obligación de vigilar que las obras bajo su control cumplieran con los instrumentos aplicables; y “Lanza la BJ ultimátum a DRO” El Universal, 24 de julio de 2004.

al PDDU, dentro de la cual se analizaría la derogación de la Norma de Ordenación 26 en el territorio de la demarcación¹⁶¹ con la intención de detener la creación de externalidades negativas que afectan la estabilidad de miles de personas a raíz de la política de repoblamiento impulsada a través del Bando 2 y la Norma 26¹⁶².

Otra forma de observar la reacción de las autoridades y los logros de la población es a través de las campañas de verificación, mismas que hicieron posible la primera clausura oficial de una obra, localizada en la calle de Amores #226 en la colonia del Valle Norte. En este caso, los vecinos decidieron denunciar porque la obra no respetó las colindancias, además de que al realizar la consulta del Registro de Manifestación de Construcción identificaron la construcción de un departamento que no había sido manifestado¹⁶³, elementos que fueron el insumo que permitió a las autoridades proceder con la clausura de la obra.

En este mismo orden de ideas, en un total de 103 obras verificadas por la Delegación fueron identificadas diversas irregularidades que derivaron en la clausura de 19 edificaciones más, las faltas más comunes fueron: no haber registrado la manifestación de construcción o realizar obras con diferencias constructivas respecto a lo manifestado. Sin embargo, otros tantos predios habían quedado sin verificar y en algunos casos en los que fueron clausurados se violaba la suspensión de actividades¹⁶⁴; incluso se dieron casos que aún con sellos los departamentos eran habitados¹⁶⁵; prácticas que en función del personal con el que se contaba tenían pocas posibilidades de controlar, ya que el reto que representaba el boom inmobiliario en materia de verificación y seguimiento a los incumplimientos los superaba en número¹⁶⁶. Esto permite afirmar que en algunas ocasiones los problemas de implementación de un instrumento se deben a la falta de recursos

¹⁶¹ “Promoverá BJ nuevas leyes de vivienda” El Universal, 7 de junio de 2004.

¹⁶² “Prometen derogar norma habitacional” 26 de junio de 2004, y “Culpan a la ALDF de crear el boom”, EL Universal, 14 de julio de 2004.

¹⁶³ “Logran colonos de la BJ primera victoria” El Universal 26 de julio de 2004.

¹⁶⁴ “Presume la BJ cinco clausuras fantasma” El Universal 30 de junio de 2004.

¹⁶⁵ Entrevista realizada con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega el 19 de abril de 2015.

¹⁶⁶ “Impugnan consulta sobre el boom inmobiliario” El Universal, 2 de junio de 2004.

asignados a las instituciones involucradas, en este caso en las actividades de vigilancia.

Ahora bien, en lo que respecta a los nuevos temas incluidos en las denuncias sobre incumplimiento a la Norma de Ordenación 26, adquiriría cada vez más importancia el hecho de que las viviendas construidas, al amparo de este instrumento, no cumplían el precio de venta establecido entre los \$244.296 para vivienda de interés social y 407,160 para el caso de interés popular con base en el salario mínimo de 2004. A través del seguimiento que los vecinos de predios colindantes daban a cada una de las obras se logró detectar que en la práctica lo que se suscitaba era una aplicación simulada de la Norma 26. Las inmobiliarias vendían las viviendas a través de distintos contratos, en el primero se realizaba la operación de compra venta de una vivienda sin acabados, sin cajón de estacionamiento, u otros servicios adicionales, cumpliendo con el rango de precio que la Norma 26 permitía, una vez hecha esa transacción entre la empresa inmobiliaria y el comprador, se realizaba un contrato adicional, muchas veces sin opción a negativa, en el cual se adquirían acabados, elevador, cajones de estacionamiento; cabe destacar que el instrumento no prohibía la realización de esta práctica por lo que se convirtió en algo común¹⁶⁷.

Una segunda práctica que la población logró identificar fue que una vez concluidas las obras, el mismo constructor o uno de sus asociados, creaba una empresa encargada de comprar todo el desarrollo cumpliendo con los precios establecidos en la Norma de Ordenación 26, una vez cumplida la normatividad las viviendas podían ser ofertadas al precio que el mercado estuviera dispuesto a pagar por ellas¹⁶⁸. Al igual que la estrategia anterior, esta tampoco estaba prohibida dentro de la ley, incluso en aquellos días a ninguna autoridad le interesó preocuparse si las viviendas se vendían más caras o más baratas; y al mismo tiempo, las atribuciones de la Delegación se limitaban a verificar la normatividad únicamente en materia

¹⁶⁷ Entrevista con el Arq. Antonio Garcia Corona, 15 de abril de 2015.

¹⁶⁸ Estos datos se obtienen de coincidencias expresadas en las entrevistas con integrantes tanto del Comité Vecinal como de la organización SUMA urbana y con empresario del sector inmobiliario.

constructiva¹⁶⁹; lo que puede constituirse como una evidencia empírica de que una incorrecta distribución de funciones puede limitar las actividades de vigilancia necesarias para una buena implementación de los instrumentos.

En resumen, los elementos hasta aquí comentados permiten concluir que aun cuando la población logro, por un lado, familiarizarse con los instrumentos que permitían la aprobación de un nuevo proyecto inmobiliario, los que debían ser observados durante su construcción, así como las condiciones a cumplir al momento de la comercialización; y por el otro, relacionarse con las instancias encargadas de verificar el cumplimiento y, en su caso, de sancionar las irregularidades; en la práctica no pasaba nada, salvo que las cosas siguieron empeorando; algo similar a lo que sucedió en el Upper West Side de Manhattan en 1955, donde aun cuando la población logro que sus denuncias, por la creciente venta de drogas, fueran escuchadas por las autoridades, en la práctica estas no hacían nada para detenerla (Jacobs, 2011:153).

De manera que la inconformidad de la población seguiría creciendo, expresándose ahora, además de las manifestaciones, en la interposición de denuncias contra presuntas irregularidades o violaciones a la normatividad cometidas en los nuevos proyectos habitacionales. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, las denuncias, ante la SEDUVI, relacionadas con el precio de venta de las viviendas, en algunos casos no fueron aceptadas porque el denunciante no era propietario del predio colindante o por el hecho de no presentar un contrato de compra venta como prueba del hecho denunciado. Otra institución con la que la población de la Delegación Benito Juárez tuvo contacto, fue la PAOT, cuyo trabajo en el seguimiento a las irregularidades encontraba como limitante el no contar con herramientas para imponer sanciones una vez que se probaba que el proyecto habitacional incumplía la normatividad, en su lugar, la PAOT emitía recomendaciones a otras autoridades para que estas fueran las encargadas de

¹⁶⁹ “Violan constructoras norma de vivienda” El Universal 6 de agosto de 2004. Y entrevista con el Arq. Antonio Garcia Corona el día 15 de abril de 2015: “en aquellos días a nadie le interesaba si se vendían las viviendas más caras o más baratas”.

imponer alguna sanción, sin embargo, dichas recomendaciones en muchos casos no eran atendidas¹⁷⁰.

Dos formas adicionales para observar los resultados de las acciones realizadas por autoridades de la Delegación Benito Juárez con el fin de atender la creciente inconformidad de la población son: primero, la decisión de suspender la recepción de trámites para obra nueva, después de anunciar la modificación al PDDU y la posible derogación de la Norma 26, en dicha demarcación¹⁷¹. Esta medida puede ser interpretada más bien como un placebo para la inconformidad de la población, toda vez que cualquier proyecto que hubiera obtenido un Certificado de Zonificación con fecha anterior a esta medida podía sin ningún problema realizar el trámite para registrar su manifestación de construcción y comenzar con ello las obras correspondiente¹⁷², dejando de lado la demanda de detener el crecimiento inmobiliario. La segunda, se relaciona con las campañas de verificación, mismas que fueron en aumento en relación directa con las inconformidades; de acuerdo a datos presentados por El Universal, en 2003 se realizaba un promedio de 6 verificaciones por mes, es decir, se realizaron un total de 72 en un año, con 17 obras inhabilitadas como resultado; para 2004, las verificaciones habían alcanzado el promedio de 50 por mes, es decir, se realizaron para ese año 596 verificaciones, cuyos resultados fueron la clausura de 96 desarrollos habitacionales. Por último, respecto a 2005, para los primeros días del mes de febrero ya se tenían realizadas 80 verificaciones y 14 suspensiones en obras nuevas, lo que se convierte en un dato que puede ser interpretado como la confirmación de que las presiones constantes por parte de la población hicieron eco en la actividad de las autoridades locales, y al mismo tiempo es una evidencia empírica de que la actividad de vigilancia es utilizada como medio de amenaza a los regulados para que cumplan con las obligaciones que les marcan los instrumentos de desarrollo urbano.

Sin embargo, las clausuras de las que eran objeto los proyectos habitacionales continuaban teniendo relación con prácticas como la obstrucción de

¹⁷⁰ Entrevista con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega el día 19 de abril de 2015.

¹⁷¹ "Suspende trámites para vivienda nueva en BJ" El Universal, Sábado 15 de enero de 2005

¹⁷² "BJ sede ante presiones de inmobiliarios" El Universal, 20 de enero de 2005.

vialidades o la afectación a las viviendas colindantes¹⁷³, incluso otras de menor importancia como el uso de la vía pública para la descarga de materiales; clausuras que una vez pagada la multa correspondiente eran levantadas y con ello se permitía a los desarrolladores concluir con las obras¹⁷⁴. Esto permite observar, que el tema del precio al que se vendían las viviendas, por encima de la Norma de Ordenación 26, era un tema que continuaba ausente.

3.3 La modificación a los instrumentos de desarrollo urbano en 2005.

A continuación, se analizará el resultado de acciones como las modificaciones a la Norma de Ordenación 26 en 2005, de acuerdo con las cuales el gobierno del Distrito Federal añadía nuevos requisitos para garantizar que los proyectos habitacionales al amparo de este instrumento se colocaran en el mercado al precio fijado por la norma; en seguida, el mismo ejercicio se realizará a partir de las modificaciones al PDDU de Benito Juárez el mismo año, de acuerdo con las cuales quedaba suspendida la aplicación de la Norma 26 en dicha demarcación. La intención continua siendo la de indagar sobre los posibles vínculos entre la actividad de denuncia de la población y el rumbo que tomó la implementación de la norma.

3.3.1. La Norma de Ordenación 26 en 2005.

La Norma 26, en su versión de 2005, incluía como nuevo requisito a la Constancia de Reducción Fiscal, un documento, emitido por la Dirección General de Administración Urbana (DGAU), que permitiría evaluar la viabilidad de que el proyecto se comercializará de acuerdo a sus lineamientos. Para obtener esta constancia era necesario presentar una Corrida Financiera, que se acreditara la inversión y demostrara el precio de venta para cada vivienda, incluyendo los acabados con que sería entregada al usuario (entre \$368,280 (15 VSMA), para el caso de la vivienda de interés social y hasta \$736,560 (30 VSMA), para el caso de la vivienda de interés popular)¹⁷⁵.

¹⁷³ “Confía BJ controlar el BOOM inmobiliario” El Universal, 4 de febrero de 2005.

¹⁷⁴ “Solapan las Delegaciones, dicen vecinos” El Universal, 14 de septiembre de 2005.

¹⁷⁵ Considerando el salario Mínimo Mensual vigente en 2005.

Una vez obtenido este documento era posible gestionar el Certificado de Zonificación en el que se indicaba la aplicación de la Norma 26, y ejercer, como nuevos incentivos, una serie de reducciones fiscales a las que se haría acreedor el promotor del proyecto.

Ahora bien, en las líneas anteriores se comentó sobre los nuevos beneficios que ofrecía la Norma 26 para el desarrollo de los proyectos inmobiliarios; esta adición al instrumento, al parecer, tiene relación con el hecho de que ante el incremento en el precio del suelo, el aumento de densidad y la exención en cajones para estacionamientos, de acuerdo con las empresas inmobiliarias y funcionarios entrevistados, perdieron atractivo para el particular, lo que se convirtió en un factor que hacía necesaria, pero no justificada, la búsqueda de caminos que permitieran vender, dentro o fuera de la ley, a un precio más alto que el especificado en la Norma de Ordenación 26¹⁷⁶. De esta forma y con base en el Código Financiero del Distrito Federal de 2004, los proyectos que a partir de 2005 pretendieran hacer valer la norma y demostraran las posibilidades de cumplir lo que el instrumento estipulaba, tendrían acceso a los beneficios fiscales que se enlistan a continuación en el Cuadro 2.

¹⁷⁶ Conclusión de acuerdo con los datos obtenidos al entrevistar al Arq. Juan Gil Elizondo, Arq. Antonio García Corona y al Arq. Héctor Polanco Bracho, los días 15, 16 y 17 de abril de 2015.

Cuadro 2. Incentivos fiscales a la producción de vivienda de interés social o popular.

	Vivienda de interés social 100%	Vivienda de interés popular 80%
Art. 134	Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles	
Art. 202	Por la instalación de tomas para el suministro de agua potable o agua residual tratada y su conexión a redes de distribución del servicios público; instalación de derivaciones, ramales o albañales para su conexión a redes de desalojo.	
Art. 203	Por hacer uso de las redes de agua y drenaje, modificar las condiciones de uso, el estudio y trámite.	
Art. 206	Por el Registro de Manifestación de Construcción	
Art. 207	Por expedición de licencias de construcción especial (demolición)	
Art. 208	Por expedición de licencias de conjunto o condominio	
Art. 209	Por expedición de licencia de subdivisión, relotificación o fusión de predios	
Art. 255	Por servicios de alineamiento de inmuebles sobre la vía pública	
Art. 256	Por servicios de señalamiento de número oficial de inmuebles	
Art. 257	Por servicios de expedición de certificados, licencias, estudios, dictamen,	
Art. 264	Por derechos de registro de modificaciones a los programas parciales o delegacionales de desarrollo urbano (polígonos de actuación o sistema de transferencia de potencialidades)	

Fuente: Código Financiero del Distrito Federal, GODF 29 de enero de 2004. Las reducciones fiscales tienen un porcentaje de aplicación en función del tipo de proyecto y tienen el carácter de provisional, a excepción del impuesto predial, hasta en tanto el contribuyente exhiba la Constancia Definitiva de Reducción Fiscal emitida por la SEDUVI.

Ahora bien, de acuerdo a una entrevista con personal de la DGAU, el avalar aumentos de densidad en un predio, a través de esta constancia, fue aprovechado por los particulares para especular con el precio del suelo¹⁷⁷, información que se puede constatar en el hecho de que para algunos predios el documento se tramitó hasta 4 o 5 ejercicios fiscales. Por su parte, la inclusión de beneficios fiscales parecía tener la finalidad de apoyar al sector inmobiliario a enfrentar las situaciones que los llevaban a violar la Norma o simular la construcción de vivienda de tipo interés social o popular para poner en el mercado viviendas a precio de tipo medio

¹⁷⁷ Entrevista con el Arq. Salomón Ramírez, encargado de expedir las Constancias de reducción fiscal en la DGAU, 15 de diciembre de 2014.

o de lujo¹⁷⁸, por ejemplo, el costo del suelo. El resultado del trabajo de campo, indica que la tarea va más allá de otorgar incentivos al sector inmobiliarios, pues este siempre buscara la forma de convertirlos en ganancia, por el contrario, el reto está en diseñar esquemas de subsidio dirigidos al consumidor¹⁷⁹.

Cabe destacar, que la nueva versión de la Norma contenía modificaciones en materia de verificación y sanción a posibles irregularidades cometidas en los nuevos proyectos habitacionales, de forma que a partir de 2005 las autoridades delegacionales tendrían la obligación de ratificar el precio de venta de las viviendas antes de autorizar la ocupación de la obra y en caso de detectar alguna contravención a la normatividad urbana, a la SEDUVI se le otorgaba la facultad de reconocer la anulabilidad o declarar la nulidad del Certificado de Zonificación mediante la vía administrativa, elementos que pueden ser interpretado como la respuesta a las desviaciones que sufrió la Norma 26 una vez que fue implementado.

Lo anterior sin olvidar que, tanto en la LDUDF como en el RCDF, existían artículos que consideraban la revocación de documentos; por ejemplo, en el artículo 87 de la LDUDF para el caso de constancias que se presuman apócrifas se prevé que las autoridades de la Administración Pública tienen obligación de presentar la denuncia correspondiente; lo mismo para el caso de documentos emitidos mediante error, dolo o mala fe, a través de la promoción de un juicio de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; o las sanciones previstas en el artículo 95 de la misma ley en las que se hace referencia a la revocación de licencias, permisos y autorizaciones emitidas sea por la Delegación o por la SEDUVI. En el mismo sentido, el artículo 256 del RCDF prevé la nulidad del RMC o de la licencia de construcción especial cuando estas hayan sido expedidas a partir de informes o documentos falsos o apócrifos¹⁸⁰, herramientas que hasta antes de 2005, aun con inconsistencias probadas, no habían sido utilizadas.

¹⁷⁸ Entrevista con el Arq. Antonio Garcia Corona, 15 de abril de 2015.

¹⁷⁹ Conclusión de acuerdo con los datos obtenidos al entrevistar al Arq. Juan Gil Elizondo, Arq. Antonio Garcia Corona y al Arq. Héctor Polanco Bracho, 15, 16 y 17 de abril de 2015.

¹⁸⁰ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, Recomendación 04/2009 pags. 9 y 10.

En resumen, la información que se ha presentado sirve como evidencia para observar las medidas que la autoridad local decidió incorporar para atender situaciones no contempladas en el diseño original de la Norma 26, por ejemplo, el incumplimientos al precio de venta de las viviendas a través del desarrollo de prácticas que si bien no estaban fuera de la ley, contravenía lo estipulado en el instrumento¹⁸¹. Al mismo tiempo mediante modificaciones al instrumental que permitida el desarrollo de la actividad inmobiliaria se trataron de atender las deficiencias en materia de verificación y vigilancia. Verificar el resultado de estas medidas requiere la revisión de los expedientes que corresponden a proyectos que hicieron valer la norma 26, pues de acuerdo a las entrevistas con la población, en muchos casos los proyectos autorizados, aun cuando no presentaban la Corrida Financiera¹⁸² obtenían la Constancia de Reducción Fiscal, situación que era el comienzo de un camino plagado de irregularidades, pues en teoría al no presentar este documento ninguno de los trámites subsecuentes podría realizarse.

En conclusión, los reacomodos de que son objeto los diversos instrumentos de la normatividad urbana, comentados en este capítulo, son el resultado de situaciones no previstas en su diseño original, mismas que se convirtieron en parte de los factores que limitaron el logro de los objetivos de la Norma de Ordenación 26 y que solo pudieron ser identificadas durante el proceso de implementación. Ahora bien, es importante considerar que además de los nuevos mecanismos incluidos para aumentar las posibilidades de éxito del instrumento es necesario considerar que al interior de las empresas un factor que puede incidir en el cumplimiento de la normatividad se relaciona con el riesgo al que se expone una inversión del tamaño que requiere la producción inmobiliaria¹⁸³, por ello pueden ser importantes las nuevas atribuciones en materia de vigilancia, pues siempre que estas sean ejercidas se creara un ambiente de acuerdo con el cual los incumplimientos pueden ser detectados y sancionados, en este caso de acuerdo a

¹⁸¹ Entrevista con el Arq. Antonio Garcia Corona, 15 de abril de 2015.

¹⁸² Entrevista con la Sra. Josefina Mac Gregor Anciola y la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, realizadas el 19 de marzo y 6 de abril de 2015.

¹⁸³ Entrevista con el Arq. Antonio Garcia Corona, 15 de abril de 2015.

lo dispuesto en el artículo 310 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal¹⁸⁴, aspecto que no se había contemplado en 1997 cuando la Norma se creó.

3.3.2 La modificación al PDDU de la Delegación Benito Juárez.

La segunda modificación a los instrumentos de desarrollo urbano se refiere a la actualización del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) de Benito Juárez. Conviene recordar que de acuerdo con la estrategia de redensificación planteada en el PDDU 1997 se establecía la aplicación de la Norma de Ordenación 26 solo en 17 colonias de esta Delegación, mismas que ocupaban 604 has.¹⁸⁵, (cerca del 22% del total del territorio). En este territorio se habían construido 14,331 nuevas viviendas al amparo de dicho instrumento, las cuales habían beneficiado a cerca de 45,000 habitantes (se estima un 75% correspondía a nuevos residente y el resto a población que se logró retener en la demarcación¹⁸⁶). Esta dinámica, si bien parece presentar un escenario optimista, se acompañaba del deterioro progresivo en las condiciones de vida de algunos sectores sociales que continuaban quedando fuera del mercado formal de vivienda, pues aun con las acciones que permitió realizar la Norma 26, muchas de las viviendas construidas se vendieron por encima de los precios establecidos, dejando fuera a los sectores socioeconómicos que eran el objetivo de la Norma de Ordenación 26¹⁸⁷.

De manera paralela, como se mostró líneas atrás a partir de información empírica, la presión de la población que denunciaba las afectaciones en materia de servicios causadas por las obras y los nuevos habitantes¹⁸⁸, así como las constantes irregularidades cometidas por las empresas inmobiliarias, parecen haber influido la

¹⁸⁴ Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, Artículo 310. "Al que para obtener un beneficio indebido para sí o para otro, simule un acto jurídico, un acto o escrito judicial o altere elementos de prueba y los presente en juicio, o realice cualquier otro acto tendiente a inducir a error a la autoridad judicial o administrativa, con el fin de obtener sentencia, resolución o acto administrativo contrario a la ley, se le impondrán de seis meses a seis años de prisión y de cincuenta a doscientos cincuenta días multa. Si el beneficio es de carácter económico, se impondrán las penas previstas para el delito de fraude. Este delito se perseguirá por querrela, salvo que la cuantía o monto exceda de cinco mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento de realizarse el hecho". GODF, 16 de julio de 2002.

¹⁸⁵ PDDU de la Delegación Benito Juárez, GODF, 6 de mayo de 2005. Pp. 35.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ "Cuestionan a Akabani su política de vivienda", El Universal, 1 de octubre de 2005.

decisión de la autoridad local para eliminar la aplicación de la Norma 26¹⁸⁹ en la demarcación. De acuerdo con esta medida solo el INVI podría construir vivienda de interés social o popular en las colonias Santa María Nonoalco, Josefa Ortiz de Domínguez, Niños Héroes, Américas Unidas, María del Carmen, Zacahuitzco, Albert y Portales Oriente¹⁹⁰. Esto, parecía ser el fin del boom inmobiliario en la Delegación; sin embargo, dentro del apartado referido a las Normas de Ordenación Particulares¹⁹¹ se establecía una dedicada al tema de la producción social de vivienda. Cabe recordar que estas Normas aplican solo a colonias que se especifican en el PDDU, pero no se establecía claramente qué tipo de productores o constructores podrían participar, solo indicaba que además de las facilidades establecidas por el GDF y con el objetivo de apoyar a las familias residentes en el DF, los proyectos de vivienda podrían optar por la zonificación H/6/20/Z, que en la práctica significaba la posibilidad de seguir recibiendo el Registro para la Manifestación de Construcción de edificios construidos en densidad.

Por su parte, la información empírica muestra que aun con la medida de cancelar la aplicación de la Norma 26 en esta demarcación, durante 2006 continuaban presentes las manifestaciones de la población respecto a las irregularidades en que incurrían las empresas inmobiliarias, así como la petición de frenar el desarrollo inmobiliario¹⁹², para lograr este objetivo los ciudadanos buscaban trabajar de forma más cercana con la PAOT, acercando a esta institución información sobre las irregularidades que se cometían en las obras o utilizando técnicas como la clausura simbólica de la Ventanilla Única en la Delegación con la finalidad de expresar el rechazo hacia el excesivo número de nuevas construcciones¹⁹³.

Estas movilizaciones son, quizá, las que llevan al Jefe Delegación y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a concluir que era necesario modificar o en su caso

¹⁸⁹ PDDU de la Delegación Benito Juárez, GODF, 6 de mayo de 2005. Pp. 88.

¹⁹⁰ "Pasan desarrollo habitacional en la BJ", El Universal, 6 de abril de 2005.

¹⁹¹ PDDU de la Delegación Benito Juárez, GODF, 6 de mayo de 2005. Pp. 89.

¹⁹² "Solicitan a la Benito Juárez verificar 15 obras de vivienda." El Universal, 6 de marzo de 2006.

¹⁹³ "Clausuran vecinos oficinas en la BJ." El Universal, 25 de mayo de 2006.

eliminar el Bando 2¹⁹⁴, pues éste ya había permitido cumplir los objetivos de redireccionar el crecimiento de la ciudad y consolidar partes de su territorio con graves deterioros. Ahora el reto era diseñar instrumentos similares para ser aplicados en otras zonas de la ciudad¹⁹⁵, con la finalidad de buscar alternativas al incremento de hasta 500% en el precio del suelo de las cuatro Delegaciones centrales¹⁹⁶; medida que sucedió en los primeros días de febrero se anunciaba el fin de la aplicación del Bando 2¹⁹⁷.

A manera de conclusión, los datos e información recopilada en este Capítulo permite interpretar los reacomodos o reajustes en los instrumentos, utilizados en la planeación urbana, como una respuesta ante situaciones que no fueron previstas en su diseño original. De esta forma las modificaciones, en 2004, al Reglamento de Construcción del Distrito Federal, de acuerdo con las cuales se establece revisar los datos y documentos que formaban parte del expediente de cada obra, así como la asignación de actividades para la verificación durante la etapa constructiva de los proyectos inmobiliarios, llevan a pensar que la autoridad buscó atacar edificaciones que eran desarrolladas con diferencias respecto a lo manifestado. De forma similar, al especificar como requisito indispensable, para proyectos habitacionales mayores a los 10 mil metros cuadrados, el análisis de impacto urbano-ambiental, el gobierno del Distrito Federal parecía tener la posibilidad de contar con información para diseñar acciones que permitieran prever los efectos territoriales y demográficos que acompañaban la actividad inmobiliaria.

Sin embargo, de acuerdo con los datos recolectados en campo, situaciones como la posibilidad de presentar posteriormente documentación faltante o la de regularizar como obra ejecutada proyectos en los que no se obtuvieron los permisos correspondientes se convertían en ventanas de oportunidad para desarrollar proyectos inmobiliarios de manera irregular. Por su parte, la utilidad del análisis de

¹⁹⁴ “Abrirán expedientes de edificaciones en B. J.” El Universal, 4 de octubre de 2006 y “Ebrard anuncia cambios al Bando 2.” El Universal, 11 de octubre de 2006.

¹⁹⁵ “Seduvi pide rediseñar el Bando 2 para otras zonas.” El Universal, 1 de agosto de 2006.

¹⁹⁶ “Se disparó 500% costo del suelo por Bando 2.” El Universal, 3 de marzo de 2006 y “Piden eliminar restricción a más vivienda.” El Universal, 2 de agosto de 2006.

¹⁹⁷ “Anuncian el fin del Bando 2 en las 4 Delegaciones centrales.” El Universal, 8 de febrero de 2007.

impacto urbano-ambiental se vio limitada, por un lado, por la forma en que se emitían los dictámenes técnicos, ya que de acuerdo a la evidencia empírica, en ocasiones se emitían de forma discrecional o a cambio de pagos fuera de la ley, de esta forma la evaluación de los proyectos no siempre reflejaba los impactos que el proyecto causaría en el entorno; y por el otro, al no aplicar a proyectos menores a diez mil metros cuadrados, pero más aún, al emitirse de forma individualizada y no contemplar los impactos acumulativos que el grueso de los proyectos estaba generando.

Paralelamente, la información analizada permite comprender como las movilizaciones sociales que, en sus inicios, podrían ser interpretadas como el rechazo hacia una actividad percibida como potencialmente perjudicial, en este caso, la construcción de vivienda en densidad que atentaba contra los viejos barrios de baja densidad, se transformó en un movimiento que adquirió la capacidad de denunciar ante las autoridades correspondientes, con fundamento en los instrumentos vigentes, las irregularidades que se cometían en las nuevas construcciones. Al mismo tiempo, es posible observar el peso que tuvieron las estas muestras de inconformidad en las acciones tomadas por la autoridad en la Delegación Benito Juárez, entre ellas el requerimiento de un acuerdo de reparación de daños, firmado entre la empresa inmobiliaria y el dueño de algún predio afectado por las obras de construcción, como condición para otorgar el permiso de uso y ocupación de los nuevos inmuebles, o el inicio de campañas de verificación a los nuevos proyectos; decisiones que enfrentaban limitaciones como la falta de fundamento jurídico, para el primer ejemplo, o la escasez de recursos para vigilar el total de las nuevas obras y una inadecuada distribución de atribuciones para sancionar en el segundo caso.

Ahora bien, es hasta el año 2005, cuando el gobierno del Distrito Federal incorpora, en la Norma de Ordenación 26, la Constancia de Reducción Fiscal como herramienta para garantizar que las viviendas se entregan al usuario respetando el precio estipulado por el instrumento, incluyendo acabados y demás accesorios de la vivienda; sin embargo, en la práctica los resultados no siempre fueron los

esperados, toda vez, que de acuerdo a la información obtenida en campo, algunos proyectos registraron la manifestación de construcción utilizando Constancias que se obtenían sin presentar la corrida financiera que demostraba la posibilidad de cumplir con el precio de venta de entre 15 y 25 veces el salario mínimo anualizado, o en algunos otros casos la Constancia era utilizada como medio para especular con el suelo. En materia de vigilancia la Norma establecía que las delegaciones tendrían la responsabilidad de verificar el precio de venta de las viviendas antes de permitir el uso y ocupación de un inmueble construido al amparo de este instrumento, a la SEDUVI se le otorgaba la facultad de reconocer la nulidad o anulabilidad de los Certificados de Zonificación, e incluso se estipulaban medidas punitivas a las irregularidades detectadas; elementos que en conjunto permiten apreciar que los instrumentos sufren reajustes con la intención de subsanar fallas que solo son detectadas una vez que el instrumento es movilizado.

CAPÍTULO 4. EL DECLIVE DE LA NORMA DE ORDENACIÓN 26.

Las últimas páginas de esta investigación se dedicarán para atender 4 situaciones relacionadas con el declive de la Norma de ordenación 26. La primera de ellas se retoman las inconformidades de la población respecto a la actividad inmobiliaria, esto con la intención de analizar si tienen alguna relación con las formas de actuar de la autoridad local, así como el papel que estas inconformidades jugaron en relación a las actividades de vigilancia; de manera paralela se buscarán antecedentes a las modificaciones de la norma 26 en 2010. Una segunda parte analiza información para identificar qué es lo que sucedió una vez que se implementó la versión de 2010 del instrumento, es decir, para identificar los impactos y límites que enfrentaron tanto los nuevos requisitos como las actividades de verificación, esto con base en la revisión de información generada por la PAOT.

El tercer apartado se destina a revisar los motivos que llevaron a la suspensión del instrumento en 2012, sus nuevas modificaciones, así como las situaciones que atendía, las que descuidaba y los resultados obtenidos una vez que la norma es reactivada en enero de 2013. Este capítulo cierra analizando las condiciones que dieron pie a una nueva suspensión, vigente aun en julio de 2015. Básicamente el objetivo es identificar cuáles fueron los factores que se descuidaron durante dieciséis años de implementación de la Norma de Ordenación 26 y que contribuyeron del declive del instrumento, así como el estilo de aplicación de la norma en los últimos meses que estuvo vigente.

4.1 2009 el preámbulo a las modificaciones.

En 2009, una de las primeras notas periodísticas que hablaban sobre la aplicación de la Norma 26 dejaba claro que la actividad inmobiliaria seguía causando inconformidades entre la población. En esa ocasión gana nota la preocupación de un vecino de la Colonia Letrán Valle cuya piscina otrora símbolo de lujo y buena vida se había convertido en una cisterna a cielo abierto, sin oportunidad de ser llenada debido al incremento en el costo que ello significaba¹⁹⁸; la nota permite interpretar que lo que está en juego es el derecho de una persona frente al de otras

¹⁹⁸ “Batalla por el agua en B. J.” El Universal, 14 de agosto de 2009.

tantas para acceder, así sea de manera desproporcionada, al recurso hídrico, lo que explica el rechazo a la actividad constructiva.

Decir que la afectación a las actividades de la población está en el origen del rechazo a la actividad inmobiliaria no es casualidad ya que, como se ha documentado, dichas afectaciones dieron pie para la conformación de redes vecinales cuyo objetivo ha sido dar cuenta de forma documentada sobre las afectaciones e irregularidades que las empresas inmobiliarias cometían. Ahora bien, con el paso del tiempo estas movilizaciones, al tomar cada vez más fuerza, adquirieron más experiencia y desarrollar vínculos con diversas instituciones, lograron hacer eco en las decisiones del gobierno local. De manera que, entre los temas que guiarían el crecimiento inmobiliario, tomaron un mayor peso variables como la factibilidad de servicios hidráulicos; por ejemplo, en las nuevas construcciones era obligado contar con tecnologías que permitieran aprovechar, ahorrar y reutilizar el recurso hídrico al máximo¹⁹⁹, antecedente que no debe perderse de vista para entender las futuras modificaciones a la Norma 26.

En lo que respecta al tema de las denuncias, el trabajo de la población también se vio reflejado en la prensa escrita, esto a través de notas que hacían referencia a la relación de la población con las autoridades de gobierno, entre ellas la Delegación, la SEDUVI y la PAOT. En este caso, ciudadanos y autoridades establecían mesas de trabajo en las que se trataban temas como el uso de permisos apócrifos o la simulación de derechos adquiridos²⁰⁰, este último, un tema de gran importancia ya que hacía posible la construcción en densidad aun cuando la Norma 26 estaba prohibida desde 2005 en la Delegación Benito Juárez.

Lo importante de estas actividades, es que demuestran que la participación de la población puede contribuir al establecimiento de un sistema de vigilancia eficiente²⁰¹, es decir, puede actuar como parte de los recursos utilizados por las instituciones encargadas de estas actividades, informando sobre posibles

¹⁹⁹ “Seduvi: nuevas obras, solo si hay líquido.” El Universal, 27 de agosto de 2009.

²⁰⁰ “Vecinos acusan corrupción en obras de la B.J.” El Universal, 17 de octubre de 2009.

²⁰¹ Entrevista con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, 19 de marzo de 2015.

contravenciones a la normatividad urbana en perjuicio de los derechos de la comunidad. Por supuesto esto requiere que la población, además de tener como objetivo el frenar la actividad inmobiliaria, desarrolle la conciencia sobre la necesidad de vivienda y que las denuncias se concentren solo en lo que realmente constituye contravenciones a la normatividad urbana; por ejemplo, la obtención de permisos, licencias, certificados o dictámenes utilizando documentación apócrifa o por medio de arreglos fuera de la ley²⁰².

Como ejemplo claro de la relación que estableció la población con las instituciones de gobierno, resultados que ofreció la participación de la población en la denuncia de irregularidades y el seguimiento que les dio la PAOT, vale la pena retomar, a continuación, la Recomendación 04/2009, del 19 de diciembre de 2009, relativa a presuntas irregularidades cometidas en cinco predios de la Delegación Benito Juárez²⁰³.

De acuerdo con los resultados presentados en la Recomendación, cuatro de los cinco proyectos investigados pretendieron hacer valer supuestos derechos adquiridos; esto es, usos permitidos en los planes o programas de desarrollo urbano publicados en el DOF el 17 de mayo de 1982 y hasta antes de la entrada en vigor de los programas vigentes²⁰⁴ (PDDU Benito Juárez 2005), y que por lo tanto se habían iniciado antes de la derogación de la Norma 26 en la Delegación Benito Juárez. En la práctica, las empresas inmobiliarias simulaban, utilizando documentación apócrifa, la preexistencia de construcciones con 6 niveles, las cuales en función de su grado de deterioro requerían ser demolidas y construidas nuevamente.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ Los predios señalados en la Recomendación así como el expediente de cada investigación son: Calle 25 número 99, Colonia San Pedro de los Pinos: PAOT-2009-IO-06—SOT-04; Calle Cda. de Empresa número 5 colonia Extremadura Insurgentes: PAOT-2009-177-SOT-78 y acumulado PAOT-2009-833-SOT-398; Calle Millet 22 Colonia Extremadura Insurgentes: PAOT-2009-515-SOT-241; Calle Millet 39 Colonia Extremadura Insurgentes: PAOT-2009-516-SOT-242; y Calle Ixcateopan 254, colonia Santa Cruz Atoyac: PAOT-2009-IO-25-SOT-19 y acumulado PAOT-2009-761-SOT-365.

²⁰⁴ RCDF, artículo 22, fracción IV, inciso b. GODF, 29 de enero de 2004.

En esta investigación, resultado de la denuncia ciudadana²⁰⁵, se identificó además que las cuatro obras en comento (Calle 25 número 99, Colonia San Pedro de los Pinos, Calle Cerrada de Empresa número 5 colonia Extremadura Insurgentes, Calle Millet 39 Colonia Extremadura Insurgentes y Calle Ixcateopan 254, colonia Santa Cruz Atoyac) presentaron en copia simple una Solicitud de Constancia de Zonificación de Uso del Suelo con fechas de 1991 para hacer valer derechos adquiridos al momento de registrar la manifestación de construcción, documentación que a través de la investigación realizada por PAOT con base en la información recibida de SEDUVI, resultó ser falsa.

Por otro lado, si bien es cierto que la Ventanilla Única de la Delegación recibe y registra, bajo protesta de decir verdad, la solicitud para la manifestación de construcción sin examinar la documentación siempre que esta esté completa²⁰⁶, el personal de dicha Ventanilla tiene también la obligación de revisar, posteriormente, la documentación ingresada²⁰⁷, por lo que si bien al momento del registro no se percataron del hecho de que la Solicitud de Constancia fue presentada en copia simple debieron hacerlo posteriormente en la revisión de los documentos. Además de lo anterior, de acuerdo al artículo 53 del RCDF, la Solicitud de Constancia de Zonificación de Uso del Suelo no aparece como sustituto del Certificado de Zonificación, entonces, el RMC sería improcedente. Con base en la información revisada, la PAOT dirigió recomendaciones a la Delegación para que ésta interpusiera las denuncias penales correspondientes ante el Ministerio Público, para determinar las responsabilidades a los DRO por el uso de documentos apócrifos al realizar el Registro de Manifestación de Construcción, así como para proceder a declarar la nulidad de dicho acto administrativo²⁰⁸.

Ahora bien, tramitar el RMC con base en documentación falsa, era apenas el comienzo de una serie de irregularidades cometidas por las empresas inmobiliarias, ya que al acreditar derechos por una construcción ficticia, las empresas inmobiliarias

²⁰⁵ Entrevista con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, 19 de abril de 2005.

²⁰⁶ Artículo 48 del RCDF GODF, 29 de enero de 2004.

²⁰⁷ Artículo 50 del RCDF GODF, 29 de enero de 2004.

²⁰⁸ Esto con base en el artículo 87 de la LDUDF, de los artículos 329 bis y 339, 251 fracción III inciso d y 256 del Código Penal para el Distrito Federal.

cometieron el error de no tramitar la Licencia de Construcción Espacial para realizar la demolición de la supuesta obra, situación que las llevó al mismo tiempo a no presentar ante la SMA el Plan para el Manejo de Residuos Sólidos²⁰⁹, necesario por el volumen de escombros resultantes de demoler edificios de 6 niveles. Una vez que la PAOT puso en evidencia estas anomalías, la Delegación debió proceder a la clausura de las obras, por no haber tramitado la licencia de construcción especial²¹⁰, de la misma forma debió sancionar al propietario o poseedor con una multa equivalente del 10 por ciento del valor de la construcción en proceso o terminada²¹¹,

A manera de conclusión, de acuerdo con la Resolución 004/2009 de la PAOT, las obras analizadas crearon afectaciones tanto a derechos individuales como colectivos de los habitantes en la Delegación Benito Juárez, principalmente los referidos al ordenamiento territorial²¹², esto por la construcción de viviendas en contravención a las normas, planes y programas de desarrollo urbano, ello provocó también alteraciones importantes en la capacidad de los servicios hidráulicos, la recolección de residuos sólidos y la saturación de vialidades; todo a partir de la utilización reiterada de documentación apócrifa como base para la actividad inmobiliaria. Esta revisión permitió verificar que la dispersión, tanto en materia de legislación como de competencias entre las instituciones involucradas (Delegación, SEDUVI, SMA, PAOT), se convierte en un factor que limita el alcance de los objetivos planteados en la normatividad urbana, lo que vuelve imprescindible la coordinación e intercambio de información permanente entre instituciones y ciudadanos, por el contrario, continuar en la lógica de aumentar trámites y requisitos solo se convertirá en una oportunidad para que los particulares identifiquen

²⁰⁹ Artículo 32 de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal GODF, 22 de abril de 2013.

²¹⁰ Artículo 249 Fracción VII RCDF, GODF, 29 de enero de 2004.

²¹¹ Artículo 253 Fracción I RCDF, GODF, 29 de enero de 2004.

²¹² Artículo 29 LDDUDF, GODF, 29 de enero de 1994. El ordenamiento territorial, comprende el conjunto de las disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal con los asentamiento humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, la zonificación y las normas de ordenación, así como la reglamentación en materia de construcciones de imagen y paisaje urbano, de equipamiento urbano, de impacto urbano o urbano-ambiental y de anuncios.

debilidades a partir de las cuales es posible actuar al margen los ordenamientos legales.

Queda como una tarea indagar si las recomendaciones de la PAOT a distintas dependencias fueron o no observadas, si se solicitó una prórroga para su cumplimiento o si en el caso, de que estas no fueron aceptadas bajo qué argumento se justificó cada institución. Por el momento, mediante la utilización de Google Maps y su herramienta Street View, (la cual da acceso a imágenes a pie de calle actualizadas a febrero de 2015), se buscó identificar el estado que guarda cada uno de los predios citados, identificando lo siguiente:

Para los predios ubicados en la Calle 25 número 99, Colonia San Pedro de los Pinos, calle Millet 22 colonia Extremadura Insurgentes y calle Ixcateopan 254 colonia Santa Cruz Atoyac, se identificó que su estado es el de edificaciones en tres niveles con departamentos aparentemente habitados, lo que sugiere que en dichos predios se aplicó la zonificación correspondiente al PDDU y no la que pretendía hacerse valer a partir de la acreditación ilegal de derechos adquiridos. Solo en el predio ubicado en la calle Cerrada de Empresa número 5, Colonia Extremadura Insurgentes, se identificó una edificación con 6 niveles de construcción aparentemente habitados en su totalidad, lo que requeriría indagar cuales fueron los motivos por los que fue posible concluir las obras aun a pesar de haber utilizado documentación apócrifa.

Ahora bien, retomando la idea central de este apartado, que es la de buscar una relación entre lo hasta ahora revisado y las modificaciones a la Norma de Ordenación 26 en agosto de 2010, una nota periodística previa a dichos cambios refiere una declaración del Jefe de Gobierno en turno, de acuerdo con la cual en la política habitacional continuaba como uno de los principales retos el de ampliar el acceso a la vivienda a las familias con ingresos menores a los cinco salarios mínimos²¹³. La importancia de esta declaración es que al ser contrastada con la información obtenida en campo, las prácticas desarrolladas por las empresas inmobiliarias para colocar en el mercado viviendas por encima del precio estipulado

²¹³ “Ebrard: urgente, abrir créditos de vivienda.” El Universal, 13 de mayo de 2010.

en la Norma 26, se convirtieron en uno de los límites más severos para permitir que las viviendas pudieran llegar a los sectores de la población para quienes, al menos en el papel, debían ser destinadas²¹⁴. Queda por analizar el efecto que para la población de menores ingresos habría tenido el acceder a una vivienda en zonas de la ciudad donde el precio del suelo y los servicios ofertados son más elevados que en zonas de la ciudad que se corresponden con la capacidad de pago dicha población²¹⁵. Este ejercicio requiere identificar un proyecto habitacional construido al amparo de la Norma 26 que hubiera llegado a la población objetivo y que se localice en una colonia con las características mencionadas; hecho lo anterior, se podrá entrevistar a sus habitantes y conocer de primera mano la relación entre su ingreso y las posibilidades de acceder a distintos bienes en su nueva localización; desafortunadamente por cuestiones de tiempo ha quedado fuera de la presente investigación.

Hasta el momento la investigación deja en claro que las modificaciones a los instrumentos buscan resolver dos situaciones: por un lado, las afectaciones que generaban los proyectos inmobiliarios al entorno y por el otro, las irregularidades que las empresas inmobiliarias cometían. Estas dos situaciones son también el motor de las manifestaciones de inconformidad por parte de la población, mismas que como se ha documentado, inciden en la forma de actuar de las autoridades locales, afirmación que se refleja en algunas de las modificaciones que se experimentaron los instrumentos de desarrollo urbano en la Delegación Benito Juárez. De manera que en las siguientes líneas

4.2 La modificación a la Norma 26 en 2010 y sus resultados.

El 10 de agosto de 2010 se publicó en la GODF un Decreto que reformaba, adicionaba y derogaba la Norma de Ordenación 26 de 2005. A partir de ese momento el instrumento sería denominado Norma 26 para Incentivar la Producción de Vivienda Sustentable, de Interés Social y Popular; la idea central continuaba siendo la de ampliar el acceso a la vivienda; sin embargo en esta nueva versión del

²¹⁴ Entrevista con la Sra. Josefina Mac Gregor Anciola, 6 de abril de 2015.

²¹⁵ *Ibidem*.

instrumento se prevén una serie de restricciones para su aplicación, que se relacionan directamente con lo que se ha venido revisando en este trabajo.

El primer cambio interesante es que queda restringida su aplicación en predios sin acceso a una vía pública o cuando la superficie para el tránsito vehicular sea menor a seis metros; situación relacionada con una de las demandas recurrentes por parte de la población, toda vez que se construían edificios en calles con un arroyo menor a los 6 metros; por ejemplo, en la calle de Millet en la Colonia Extremadura Insurgentes, donde la construcción de edificios con un número menor al necesario de cajones de estacionamiento, producía que los automóviles estacionados en la calle entorpecieran el flujo vehicular y con ello la movilidad de la población²¹⁶. La nueva restricción puede ser interpretada como una respuesta de las autoridades a los problemas de vialidad; por lo que esta nueva versión de la norma previa también construir estacionamientos de barrio en un predio aledaño, a no más de 300 metros del proyecto²¹⁷, para los casos en que no se contaba con el espacio suficiente para la construcción de los cajones.

Otro tema presente dentro esta nueva versión de la Norma 26 es la factibilidad de servicios. Al igual que los cajones de estacionamiento, se puede verificar en la Tabla de Incorporación de Criterios de Sustentabilidad²¹⁸, los cuales establecen la inclusión de tecnologías que permitan la reducción en el uso de agua y electricidad, temas que, como se ha mostrado en la presente investigación, han sido una preocupación recurrente a partir de lo que se denominó el boom inmobiliario en la Delegación Benito Juárez. Los criterios de sustentabilidad establecen porcentajes de ahorro para tres rangos relacionados con el precio de la vivienda: la A de precio de hasta de 20 VSMA, la B cuyo precio es mayor a 20 VSMA y menor a 25 VSMA; y C cuando el precio de la vivienda es mayor a 25 VSMA y de hasta 30 VSMA.

²¹⁶ Entrevistas realizadas con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega y la Sra. Josefina Mac Gregor Anciola, 19 de marzo y 6 de abril de 2015.

²¹⁷ Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para incorporar los criterios de sustentabilidad a los proyectos de vivienda regulados por la Norma de Ordenación 26 para incentivar la producción de vivienda sustentable, de interés social y popular. GODF, 13 de septiembre de 2010.

²¹⁸ *Ibidem*, pp 23.

Cabe destacar que estos rangos en el precio de vivienda difieren de los estipulados en la LDUDF de 2010 donde el precio máximo de venta de la vivienda de interés social se establece en 15 VSMA y el de la popular en hasta 25 VSMA; es decir, existe en la nueva Norma un aumento respecto al precio límite de venta de las viviendas de 5 VSMA, lo cual hipotéticamente es una forma de ofrecer mayores atractivos al productor privado para participar en su construcción. Sin embargo, esto puede ser interpretado como una nueva limitante para que las familias con menores ingresos accederían a la vivienda. Esto por el hecho de que se requiere hacer una amortización mensual al crédito del 1% es decir de \$6205.86, tomando como referencia la vivienda producida en hasta 30 VSMA, cuyo precio sería de \$620,586.00. Si este pago mensual corresponde a que la población puede destinar hasta una tercera parte de su ingreso mensual en este rubro, la población requeriría un ingreso mensual de \$18,617²¹⁹, lo que deja sin oportunidad de acceder a una vivienda construida con Norma 26 a familias cuyo ingreso es menor a 5 VSMM; esto partiendo del supuesto que las viviendas se ofrecieran al precio de venta establecido por el instrumento, de lo contrario la situación se torna aún más grave.

La nueva versión del instrumento tiene también cambios interesantes respecto al número de niveles y su relación con la aplicación de los criterios de sustentabilidad, en el Cuadro 3, se presenta una comparación entre la NGO 26 de 2005 y la de 2010.

Cuadro 3. Diferencias de densidad entre la Norma 26, 2005 y 2010.

NGO 26	2005	2010	Criterios de sustentabilidad	# de niveles final 2010
Territorio 1	6	5	+1	6
Territorio 2	5	6	+2	8
Territorio 3	4	4	+1	5

Fuente: elaboración propia con base a las publicaciones de las modificaciones a la NGO 26 en la GODF, 8 de abril de 2005 y 10 de agosto de 2010.

Partiendo del supuesto que efectivamente el instrumento había permitido repoblar el centro y que en algunas zonas, principalmente la Delegación Benito

²¹⁹ Ejercicio realizado con base en datos obtenidos en entrevistas con el Arq. Antonio Garcia Corona y la Sra. Josefina Mac Gregor Anciola, 15 y 6 de abril de 2015.

Juárez, se había provocado saturación en materia de servicios, el Cuadro 4, permite verificar que en la versión 2010 de la Norma 26 se realizó un intento por redireccionar la densificación a otras zonas de la ciudad. De esta forma a partir de 2010, sin olvidar la eliminación del Bando 2, ahora se podrían construir edificios de hasta 8 niveles en el territorio 2 (el área de la ciudad ubicada entre el Anillo Periférico y el Circuito Interior), siempre que incorporaran los criterios de sustentabilidad. Queda por verificar cómo se enfrentó la necesidad de elevador en cada uno de los proyectos toda vez que esto eleva el costo de la vivienda así como el de su mantenimiento.

Por último, las obligaciones en materia de verificación y vigilancia permanecen sin modificación, lo mismo que el mecanismo para comprobar el precio de venta de las viviendas producidas al amparo de la Norma.

En una conclusión aventurada, las modificaciones a la Norma 26 que han sido comentadas hasta el momento, son resultado de los problemas que han sido detectados durante su implementación; lo preocupante es que con cada nueva solución aparecen nuevas formas de desarrollar la actividad inmobiliaria la margen de la ley o en su caso la inclusión de nuevos requisitos solo permite que la aplicación de la normatividad quede en manos de cada vez más empleados de ventanilla, lo que abre los espacios para la aplicación discrecional de la normatividad. Bajo esta lógica corresponde entonces, analizar qué sucedió una vez que se puso en marcha la nueva versión de la Norma 26.

Una primera fuente de información es la búsqueda hemerográfica, de acuerdo con la cual, el número de notas relacionadas con la actividad inmobiliaria, entre agosto de 2010 y agostos de 2011, fue desplazado por nuevos temas como las inconformidades detonadas por la construcción de la Supervía o de nuevas líneas de Metrobús. En las pocas notas relacionadas con la actividad inmobiliaria al amparo de la Norma 26, el tema se centraba ahora en los recursos con los que contaban las instituciones encargadas de las actividades de verificación y vigilancia al cumplimiento a la normatividad, a decir de dicha información, el número y capacitación de los verificadores se convertía en una seria limitante para dar

atención a las demandas ciudadanas. Como lo señala la Diputada del PRD Lizbeth Rosas Montero, lo preocupante era que el desfase entre la ejecución e identificación de las irregularidades en muchos casos había permitido a las inmobiliarias concluir los proyectos²²⁰, en los términos del artículo 72 del RCDF.

La nota anterior proporciona indicios para entender como en la búsqueda por ahorrar tiempo y recursos, así como por las pocas probabilidades de que las infracciones fueran descubiertas, las empresas inmobiliarias decidían arriesgar el capital invertido en una obra al no realizar algún trámite, presentar documentación incompleta o apócrifa; sin olvidar que dentro de la ley siempre existía la posibilidad de subsanar los faltantes o de registrar como obra ejecutada una construcción que se hubiera realizado al margen de los instrumentos vigentes. Al mismo tiempo, esta situación da cuenta de la importancia que puede llegar a tener la comunicación entre instituciones y de estas con la población, como medio para establecer un sistema de vigilancia que disminuya la percepción de que las infracciones cometidas por las empresas inmobiliarias no serán descubiertas.

En este contexto, el Secretario de Gobierno en turno advertía que aquellas obras en las fueran detectadas irregularidades en los permisos de construcción corrían el riesgo de ser demolidas²²¹; estrategia cuya finalidad era incidir sobre las crecientes irregularidades en las obras, fenómeno que se extendía a toda la ciudad debido, como se mencionó en el párrafo anterior, a la suposición de que las infracciones no serían detectadas. Por otro lado, los datos obtenidos en campo y la revisión documental sugieren que para los casos en que fueron detectadas las infracciones, no se impusieron las sanciones correspondientes, sin embargo queda como tarea profundizar sobre este tema.

Uno más de los factores que se constituyó como limitante en la implementación de la Norma 26, fue la creciente complejidad que se generaba con cada modificación del instrumento. La aparición de nuevos trámites o requisitos para la autorización de los proyectos fue identificada por las empresas constructoras y

²²⁰ “Plantean que haya más verificadores.” El universal, 25 de enero de 2011.

²²¹ “Advierten que derribaran construcciones ilegales.” El Universal, 28 de enero de 2011.

las autoridades locales para aplicar discrecionalmente la normatividad o en su caso para facilitar la corrupción. Esta situación buscaba ser atendida, al menos en el caso de la Delegación Benito Juárez, a través de la promoción de nuevos Planes Parciales de Desarrollo Urbano para colonias como la Nápoles, Noche Buena, Ampliación Noche Buena y Ciudad Deportiva, territorios en los que se buscaría la aplicación adecuada de los instrumentos existentes con la finalidad de permitir avanzar hacia la simplificación administrativa y el correcto ordenamiento de la ciudad a través de la autorización de nuevos proyectos habitacionales, principalmente en vialidades primarias como medio para no alterar excesivamente la capacidad de los servicios públicos²²².

Los resultados que en la práctica ofrecieron las modificaciones realizadas hasta 2010 en la Norma de Ordenación 26, se pueden observar mediante el trabajo de la PAOT. Esta institución a través de su Subprocuraduría del Ordenamiento Territorial (SOT), ejerce la función de recibir y atender las denuncias referentes a la violación, incumplimiento o falta de aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de ordenamiento territorial²²³. De acuerdo con el Arq. José Emilio López y el Lic. Carlos Lázaro de la SOT²²⁴, dentro de las actividades de la SOT, está vigilar que las empresas inmobiliarias cumplan con los instrumentos en materia de ordenamiento territorial, así como verificar los posibles incumplimientos en que incurrir. El trabajo de la SOT ha permitido identificar algunos de los principales incumplimientos por parte de las empresas inmobiliarias, como lo son la presentación de documentación apócrifa, el incumplimiento en el precio de venta de las viviendas construidas o a la relación entre el número de niveles y viviendas autorizadas y las construidas.

²²² “ALDF avala simplificar trámites para edificaciones.” El Universal, 19 de mayo de 2011.

²²³ Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (LOPAOT), Artículo 5to, Fracción I.

²²⁴ Entrevista realizada en las oficinas de la PAOT. 19 de enero de 2015.

La revisión de un par de expedientes en la SOT²²⁵, muestra que sus acciones derivan de la denuncia ciudadana²²⁶ o de actuaciones de oficio²²⁷. Para el primer caso, de acuerdo al Manual de Procedimientos de la PAOT (MPPAOT), las denuncias son recibidas en la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos, y turnadas, mediante un Acuerdo de Inicio de Investigación a la SOT, quien determinar si se admite o no la denuncia y establece el objeto de la investigación²²⁸. Este procedimiento puede llevar hasta 10 días. Una vez admitida la denuncia, se realiza una primera visita para el Reconocimiento de Hechos²²⁹, de manera paralela, se solicita información a diversas dependencias²³⁰, por ejemplo, a la SEDUVI sobre el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo, al Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX), sobre la factibilidad u opinión técnica relativa a la dotación de servicios hidráulicos; o a la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano (DGODU), de la Delegación sobre el registro de licencia o manifestación de construcción, documentación que es contrastada con la proporcionada por el presunto responsable.

Este procedimiento permite a la SOT conjugar información para verificar su validez, correspondencia y congruencia; de manera que se cuente con elementos suficientes para elaborar una Resolución Administrativa²³¹, documento que contiene recomendaciones²³² o sugerencias²³³, dirigidas al organismo correspondiente. Por ejemplo, si se determina que las viviendas producidas al amparo de la Norma 26 se venden a un precio por arriba de lo estipulado, se extiende una Recomendación Administrativa a la Dirección de Servicios Jurídicos de SEDUVI para promover la nulidad del Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo.

²²⁵ Visita para revisión de expedientes en la SOT, 21 de enero de 2015.

²²⁶ LOPAOT, Artículo 22, GODF, 24 de abril de 2001.

²²⁷ *ibídem*, Artículo 23 y 23 Bis.

²²⁸ RLOPAOT, Sección VI Artículo 104, Fracción III.

²²⁹ RLOPAOT, Sección V, Artículo 90, Fracción I.

²³⁰ LOPAOT, Sección II, Artículo 25, Fracción I; RLOPAOT, Sección V, Artículo 90, Fracción II.

²³¹ RLOPAOT, Sección V, Artículo 101.

²³² LOPAOT Artículo 3, Fracción XI.

²³³ *Ibídem* Artículo 3, Fracción XV.

Cabe destacar que la Recomendación no implica ninguna sanción o acción directa, su función se limita a vincular acciones entre distintas autoridades²³⁴. De manera que la autoridad o servidor público a quien se dirige, puede o no aceptarla, pero en caso de negativa la institución debe informar a la ALDF por qué no acepta la Recomendación²³⁵. Esta situación puede ser interpretada como una incorrecta asignación de atribuciones, pues si la SOT realiza un proceso de investigación en el que se documentan claramente las infracciones, aparece la pregunta de por qué no otorgarle capacidades para sancionar dichas irregularidades.

Por otro lado, en entrevista con una investigadora de la SOT, se corroboró que existen dificultades para realizar las tareas de verificación en función del número de investigadores con que se cuenta y el tamaño de los instrumentos y actividades que se tienen que vigilar²³⁶, por lo que juega un papel importante la denuncia de la población en el seguimiento y comprobación de infracciones cometidas por las empresas inmobiliarias.

Aun con estas limitaciones técnicas, el trabajo de la PAOT y por supuesto su vínculo con la ciudadanía, permitió identificar las infracciones cometidas por las empresas inmobiliarias. El Cuadro 4 permite corroborar irregularidades, después de 2010, como la demolición de una supuesta obra preexistente sin contar con la licencia correspondiente y en especial la venta de las viviendas a precios por encima de lo estipulado en la Norma de Ordenación 26. En esta información se presenta el número de expediente y la dirección del predio, las irregularidades detectadas y la Recomendación de acciones que, de acuerdo con la PAOT, les corresponde a las autoridades llevar a cabo. En la última columna se integra una observación que se desprende de visualizar, a nivel de calle, en Google Maps los predios, pues si bien se buscó acceder a la información sobre las acciones tomadas por la Delegación Benito Juárez y la SEDUVI, las respuestas negativas hicieron buscar otra fuente que permitiera inferir sobre la conclusión de las obras; en este caso se puede pensar que a las empresas inmobiliarias se les impusieron las multas correspondientes por

²³⁴ Entrevista con el Lic. Carlos Lázaro González de la SOT, 19 de enero de 2015.

²³⁵ LOPAOT Artículo 34 Bis 2.

²³⁶ Entrevista realizada el 21 de enero de 2015.

no haber contado con las licencias correspondientes y por haber realizado obras que no correspondían con el RMC.

En cuanto al precio de venta de las viviendas por encima de lo que marca la Norma 26, debieron haberse promovido los juicios de lesividad con la intención de declarar la nulidad del CUZUS, lo que al parecer no ocurrió y puede significar que la autoridad correspondiente hizo caso omiso de la Recomendación de PAOT. De acuerdo con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, estos juicios en muchos casos no se promovían y cuando así se hacía eran generalmente perdidos por la autoridad²³⁷.

²³⁷ Entrevista con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, 19 de abril de 2015,

Cuadro 4. Incumplimientos detectados por PAOT en obras al amparo de la Norma 26 en la Delegación Benito Juárez.

Expediente	Tipo	Incumplimiento	Recomendación	Estado Actual
PAOT-2011-1585-SOT-730 Calle Fray Angélico #58, Colonia Santa Marta Nonoalco	DC	1. Falta de Licencia Especial de Construcción necesaria para la demolición. 2. Venta de viviendas en \$1,400,000.00, por encima del precio estipulado en la NGO 26	1. Corresponde a la Dirección General Jurídica y de Gobierno establecer el procedimiento correspondiente por la demolición de un predio sin licencia. 2. Corresponde a la Delegación constatar el precio de venta de las viviendas antes de otorgar la Autorización de uso y ocupación; a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SEDUVI iniciar el procedimiento administrativo a efecto de nulificar El CUZUS e informar a la Tesorería del D. F. para requerir al contribuyente el pago de las contribuciones de las cuales se haya aplicado reducción.	Mediante revisión en Google Maps, se observa una construcción de 5 niveles + PB, terminada y ocupada.
PAOT-2012-1379-SOT-602 Calle Orinoco# 70, Colonia Zacahuitzoc	DC	1. El proyecto constructivo excede la superficie de construcción registrada en la manifestación de construcción. 2. Las viviendas se ofrecen en el mercado en \$1,120,000.00, diferente al precio de venta manifestado en la corrida financiera y estipulado por la NGO 26 de hasta \$460,766.00	1. Corresponde al INVEA iniciar verificación en materia de desarrollo urbano. 2. Corresponde al Jefe Delegacional revocar el RMC. 3. Corresponde a la Delegación constatar el precio de venta de las viviendas antes de otorgar la Autorización de uso y ocupación; a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SEDUVI iniciar el procedimiento administrativo a efecto de nulificar El CUZUS e informar a la Tesorería del D. F. para que requiera al contribuyente el pago de las contribuciones de las cuales se haya aplicado reducción.	Mediante revisión en Google Maps, se observa una construcción de 5 niveles + PB, terminada y ocupada.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de 4 expedientes relacionados con investigaciones referentes a posibles contravenciones a la normatividad urbana, realizadas por la Subprocuraduría del Ordenamiento Territorial (SOT); uno de los expedientes no se incluye en esta relación pues no se encontró evidencia de irregularidades, en el otro caso ni hay una Recomendación emitida por la SOT. Los expedientes fueron recibidos como respuesta a la solicitud de información Folio 0318000054614, con fecha 10 de diciembre de 2014, en total se recibieron 98 casos de los cuales solo 16 corresponden a la Delegación Benito Juárez y al mismo tiempo solo los 4 mencionados se ubican en el periodo previo a la suspensión de la NGO 26 el 8 de octubre de 2012.

4.3 La suspensión de la Norma 26 en 2012.

Ante un entorno marcado por irregularidades caracterizadas por el uso de documentación apócrifa para la obtención de permisos, el incumplimiento en el precio de venta de las viviendas o, entre otras, la aplicación discrecional de la

normatividad; así como por las dificultades para realizar actividades de verificación y vigilancia, el día 8 de octubre de 2012 la SEDUVI decide suspender por 60 días los trámites relativos a su aplicación²³⁸ del Norma de Ordenación 26.

De acuerdo con el Decreto, el objetivo de la suspensión, era revisar el contenido y alcance técnico administrativo de la Norma 26, así como analizar y solucionar la problemática que su excesiva aplicación había generado y de la que resultaron beneficiadas algunas empresas inmobiliarias²³⁹. Por supuesto las reacciones no se hicieron esperar, por ejemplo, en la opinión de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI), los verdaderos aportes que generaría la suspensión vendrían solo del castigo tanto a autoridades como a particulares involucrados en las violaciones al instrumento²⁴⁰; situación en la que coincidían algunos sectores de la población, para quienes era la oportunidad para proceder conforme a la ley e imponer las sanciones correspondientes al Director Responsable de Obra, al representante legal, al propietario y a las autoridades involucradas²⁴¹. De lo contrario la derogación según esta opinión, era equivalente a ignorar los problemas generados hasta el momento, enviando al mismo tiempo un mensaje a los particulares de acuerdo con el cual, las contravenciones al instrumento continuarían quedando impunes.

Una vez que transcurrieron los sesenta días de suspensión, el 13 de enero de 2013, se publicaron en la GODF los nuevos criterios de aplicación para este instrumento. De acuerdo con ellos se presentaba una alta saturación en los equipamientos y servicios de las Áreas de Conservación Patrimonial, zonas que debido a la aplicación indiscriminada de la Norma 26, habían visto modificada su morfología arquitectónica tradicional. El estudio anunciado en el Decreto anterior, simplemente nunca llegó, y los nuevos lineamientos parecían hacer una abstracción total del contexto en el que operaba la Norma, caracterizado por irregularidades y constantes violaciones; el documento a través del que se reactivaba la norma,

²³⁸ GODF, 8 de octubre de 2012.

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ "Frenan excesos de inmobiliarias." *El Universal*, 11 de octubre de 2012.

²⁴¹ Entrevista con la Sra. Josefina Mac Gregor Anciola, 6 de abril de 2015.

presentó como solución prohibir su aplicación en las Áreas de Conservación Patrimonial ubicadas dentro del primer y segundo territorio del Distrito Federal²⁴². Cabe destacar que la medida era solo aplicable a empresas inmobiliarias del sector privado, por lo que los proyectos promovidos por el INVI quedaban exceptuados del Decreto en comento.

Aunque la nueva medida atendía la preocupación de la población por las afectaciones al patrimonio arquitectónico de la ciudad, olvidaba por completo atender temas como la integración de documentación apócrifa al momento de solicitar la aprobación de los proyectos inmobiliarios o de elaborar una reingeniería respecto al seguimiento de los proyectos hasta su puesta en venta para de verificar que el precio de las viviendas cumpliera con lo estipulado en el instrumento, es decir, para prevenir el uso de la Norma como medio para simular la construcción de vivienda de interés social y colocar en el mercado viviendas con precios distintos a lo estipulado en la Norma 26²⁴³. Además de esto, un estudio cuidadoso de los resultados obtenidos en la aplicación de la Norma 26, habría permitido identificar que la lógica de incrementar trámites o requisitos como medida para evitar los incumplimientos, solo llevó a la norma por el camino de la aplicación discrecional al dejaren manos de empleados de ventanilla la decisión sobre qué proyectos autorizar²⁴⁴.

En resumen, con la suspensión de la Norma 26 el gobierno local tuvo la oportunidad para evaluar cuáles fueron los factores que incidieron de forma negativa en el objetivo de este instrumento; así como para analizar los casos en los que se utilizó de forma inadecuada e imponer las sanciones correspondientes tanto a autoridades como empresas inmobiliarias involucradas²⁴⁵. Eso habría permitido identificar que solo a través del diseño de mecanismos que permitan el control e intercambio y verificación de información oportuno entre las diversas instituciones

²⁴² De acuerdo con las modificaciones a la Norma 26 en 2010, el primer territorio comprende al área de la ciudad que queda dentro del Circuito Interior, por su parte el segundo territorio corresponde al área entre el Anillo Periférico y el Circuito Interior.

²⁴³ Entrevista con el Arq. Héctor Polanco Bracho, 16 de abril de 2015.

²⁴⁴ Entrevista con el Arq. Antonio Garcia Corona, 15 de abril de 2015.

²⁴⁵ Entrevista con la Sra. Josefina Mac Gregor Anciola, 6 de abril de 2015.

encargadas de aprobar la aplicación de la Norma 26 es posible avanzar en la prevención de violaciones a lo estipulado en la normatividad.

4.4 La Norma de Ordenación 26 al congelador.

Para continuar la interpretación de lo que ha acontecido con la Norma 26, en las siguientes líneas se abordan los hechos que dieron paso la última suspensión de la Norma el día 19 de agosto de 2013, derogación que continua vigente hasta llegados los primeros 6 meses de 2015.

Para comenzar, se plantea que el no haber atendido oportunamente las diversas formas en que se gestionaban, desarrollaban y vendían de forma irregular algunos de los proyectos al amparo de este instrumento, fue quizá lo que provocó, por un lado, constantes cuestionamientos sobre las acciones que habrían de tomarse en los casos documentados de violaciones a la normatividad y sus resultados, y por el otro, cuestionamientos sobre la opacidad en el manejo de la información así como la toma de decisiones. Un caso emblemático fue el de una obra localizada en la Calle de Millet 39 de la Colonia Extremadura Insurgentes, en esta ocasión los ciudadanos interpusieron una denuncia ante la PAOT, institución que después de realizar la investigación correspondiente demostró la utilización de un CUZUS apócrifo para la realización de la obra. De estas acciones derivó una Recomendación a la Delegación para iniciar el juicio de lesividad correspondiente, sin embargo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ordenó otorgar el uso y ocupación al inmueble²⁴⁶.

Ahora bien, 2013 fue para la Norma 26 un año en el que, sin detener la actividad inmobiliaria, la SEDUVI se encargaba de abrir y analizar los expedientes de obras en las que supuestamente se habían cometido irregularidades, esto para determinar las acciones y sanciones correspondientes. Esta actividad que había permitido, tan solo para el mes de enero de ese año, iniciar 73 procedimientos jurídicos²⁴⁷, de acuerdo con la Sra. María del Carmen Gutiérrez de la Vega esto era similar a las anteriores campañas de verificación y clausura dentro de las cuales

²⁴⁶ "Inician juicio contra obra irregular en la B.J." El Universal, 28 de junio de 2013.

²⁴⁷ "Se viene boom inmobiliario." El Universal, 27 de enero de 2013.

ninguna obra fue detenida, o demolida de acuerdo a lo que estipulaba la ley²⁴⁸, para este caso el problema fue la transparencia en el manejo de la información, pues aun cuando se buscó acceder a los resultados de estas acciones, las respuestas siempre fueron negativas.

Al mismo tiempo, es necesario indicar que aun con las diferentes modificaciones a la Norma 26 y las distintas acciones que algunas instituciones realizaban, el uso de la norma continuaba plagado de irregularidades, lo que en la práctica estaba ocasionando serias afectaciones al ordenamiento de la ciudad, ante dicha situación, el 19 de agosto de 2013 se publicó en la GODF un nuevo Decreto de suspensión a la aplicación de la NGO 26, vigente hasta el 13 de diciembre del mismo año. Como en ocasiones anteriores, cualquier empresa inmobiliaria que hubiera obtenido autorización para aplicar la norma hasta un día antes del Decreto quedaría exenta de su contenido.

Ahora bien, de acuerdo con el documento, esta nueva suspensión obedecía a la evolución en los valores del suelo en la ciudad; elemento que, pocos años después de iniciada la implementación de la Norma 26 en 1997, fue uno de los principales factores que limitaron la producción de vivienda de interés social y popular, principalmente en las cuatro Delegaciones del Distrito Federal²⁴⁹, y que al mismo tiempo dio pie a las prácticas de contravención a la normatividad. Entonces, dieciséis años después de su operación en el territorio del Distrito Federal era necesario, quizá urgente, realizar un estudio técnico integral sobre el contenido, objetivo, alcances y efectos de este instrumento en el territorio²⁵⁰.

A decir del titular de la SEDUVI en turno, era necesario establecer mesas de trabajo en las que participaran los legisladores con la finalidad de sacar adelante dicho estudio. De acuerdo con el presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF esta era una oportunidad para asumir el compromiso con los ciudadanos y con la transparencia de la administración pública. El estudio permitiría al mismo tiempo

²⁴⁸ Entrevista con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, 19 de abril de 2015.

²⁴⁹ De acuerdo con los datos obtenidos al entrevistar al Arq. Juan Gil Elizondo, Arq. Antonio Garcia Corona y al Arq. Héctor Polanco Bracho, 15, 16 y 17 de abril de 2015.

²⁵⁰ GODF, 19 de agosto de 2013, pp. 5.

atender los reclamos y observaciones de la ciudadanía, aquellos que tomaron fuerza desde 2004 junto con el tema del boom inmobiliario; en suma, era una oportunidad, que a pesar de llegar varios años tarde, permitiría realizar una revisión cuidadosa de todos los proyectos autorizados al amparo de la Norma 26 e imponer las sanciones correspondientes, en caso de detectar irregularidades²⁵¹; en la opinión de un miembro de SUMA Urbana, era la oportunidad para que las autoridades demostraran que actuaron de buena fe²⁵².

A la par de la suspensión de la Norma 26 en 2013 aparecían en prensa diversos temas referentes a la vivienda y este instrumento, por ejemplo, una nota mencionaba que en el Distrito Federal existían cerca de 200 mil viviendas abandonadas por estar alejadas de los corredores de transporte y por carecer de servicios públicos en el entorno inmediato²⁵³. De acuerdo con el Sr. Jaime Rello Gómez, de la organización popular UPREZ, uno de los aspectos que ha quedado pendiente en la política habitacional es considerar que no se trata solo de construir viviendas como solución al problema de las familias de menores ingresos, sino que estas deben ir acompañadas de espacios para la realización de actividades al aire libre, conectadas con el transporte público, en fin, elementos que permitan la construcción de hábitat²⁵⁴.

En lo que respecta a la Norma 26, las publicaciones hacían referencia, principalmente, a las irregularidades que la PAOT había detectado en algunas edificaciones de la Delegación Benito Juárez, por ejemplo, el caso de los proyectos localizados en Uxmal 1112, Bruno Traven 93 y Sánchez Ancona 134. En estos proyectos se documentó que las viviendas fueron vendidas por encima del precio establecido por el instrumento, además de que se construyeron más niveles de los permitidos por el CUZUS²⁵⁵.

²⁵¹ En base al Boletín de Prensa SIID-108-2013, 19 de agosto de 2013.

²⁵² Entrevista con la Sra. Josefina Mac Gregor Anciola, 6 de abril de 2015.

²⁵³ “Existen 211 mil casas abandonadas: SEDUVI.” El Universal, 1 de febrero de 2013.

²⁵⁴ Entrevista con el Sr. Jaime Rello Gómez, 27 de abril de 2015.

²⁵⁵ “Detecta SEDUVI violaciones a la Norma 26 de uso de suelo.” El universal, 7 de agosto de 2013.

Entre las últimas Resoluciones Administrativas emitidas por PAOT a la Delegación Benito Juárez, se encuentra una con fecha 30 de agosto de 2013, resultado de dar seguimiento a dos denuncias ciudadanas. En la primera de ellas, con folio PAOT-2012-2140-SOT-907, para una obra ubicada en la Calle San Francisco número 1855, de la Colonia Actipan, la información analizada por la SOT permitió evidenciar que las viviendas, construidas al amparo de la Norma26, fueron vendidas en hasta \$3,700,520.00, monto muy por encima de los \$709,540.00 que permitía el instrumento. En este caso la recomendación, emitida en abril de 2013, fue para que la Delegación iniciara el proceso de revocación del RMC; sin embargo, de acuerdo al documento citado, hasta el mes de agosto de 2013 la PAOT no había recibido respuesta.

La segunda denuncia, con clave de expediente PAOT-2013-789-SOT-382, a la que la SOT dio seguimiento, fue para el predio localizado en la Calle 22, número 23 en la Colonia San Pedro de los Pinos. En este caso, la empresa inmobiliaria obtuvo una licencia de construcción espacial que permitía la demolición parcial de un inmueble catalogado como de valor artístico por el INBA, instituto que emitió un dictamen en que solo se autorizaba readecuar las condiciones actuales del inmueble; sin embargo, la empresa promotora del proyecto derribó el inmueble en su totalidad. Adicionalmente, en el expediente para el RMC, con fecha 2 de julio de 2012, se encontró que el CUZUS fue emitido, por la SEDUVI, el día 16 de septiembre de 2012, es decir, la Delegación realizó el Registro sin que el particular contara con la documentación completa. Sumando más irregularidades, en la obra se había construido un número mayor de viviendas al que autorizaba el CUZUS.

Para el caso de esta edificación, la revisión en Google Maps, utilizando Street View, permite constatar un edificio de departamentos con cinco niveles más planta baja terminado y habitado. Un caso similar fue detectado por la misma Procuraduría casi un año después, documentado en el expediente PAOT-2013-1324-SOT-591, en el predio localizado en calle Tlacoquemecatl número 526 y 528 en la Colonia del Valle Sur, proyecto que obtuvo el RMC con fecha 2 de julio de 2012 y el CUZUS integrado al expediente tiene fecha de emisión en SEDUVI el 11 de octubre de 2012.

Nuevamente hay en este caso un incumplimiento por parte de la autoridad Delegacional al otorgar un RMC sin que el interesado reuniera los requisitos necesarios de acuerdo con el RCDF.

En este contexto, en el que a la par de la apertura de expedientes se localizaban irregularidades en la gestión, edificación y venta de los proyectos inmobiliarios, a finales de 2013 la SEDUVI anunciaba la interposición de 6 juicios de lesividad en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCADF), contra empresas que habían aprovechado la norma para construir y vender departamentos de lujo y que se estaba en proceso de integrar 19 casos más, en los que, en términos generales, se había incumplido con lo establecido en la Norma 26 en cuanto al precio de venta de las viviendas.

Un juicio de lesividad, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (LOTCADF), tiene como finalidad demandar la nulidad de una resolución favorable a una persona, dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que se dio dicha resolución. Con el objetivo de tener un mejor entendimiento sobre el objetivo de este tipo de juicios y los resultados que ofreció al caso de la Norma 26, se solicitó al TCADF y a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SEDUVI, acceso a los expedientes relacionados con dichos procedimientos legales. La única respuesta favorable, en cierto sentido, fue del TCADF, institución que proporcionó acceso a solo un expediente ya resuelto. El expediente número 11-74504/2013 Folio 112487, relativo a la obra realizada en la Calle de Maestro Antonio Caso, número 78 en la Colonia San Rafael de la Delegación Cuauhtémoc, en el que la SEDUVI solicitó la nulidad lisa y llana del CUZUS con folio 10256181 MORO 11, del 11 de marzo de 2013.

La nulidad, de acuerdo con el artículo 2 fracción XXI de la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal²⁵⁶, es una declaración por parte del TCADF por la cual un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establecen en la Ley y por lo tanto no genera efectos jurídicos. En este caso, la nulidad del CUZUS fue promovida por que para su obtención no se

²⁵⁶ GODF, 21 de diciembre de 1995.

presentó la Corrida Financiera. Si la nulidad resultaba favorable, sería posible también proceder a revocar los actos administrativos obtenidos indebidamente al amparo de la Norma 26, lo que significaría la posibilidad de que la Tesorería del Distrito Federal exigiera al promotor del proyecto la retribución de las exenciones fiscales a las que se hizo acreedor.

Para reforzar las posibilidades de obtener la nulidad, se manifestó que el predio, al localizarse en una zona de conservación patrimonial, debió obtener un Dictamen favorable de la Dirección del Patrimonio Cultural Urbano, lo cual no sucedió, además de que las viviendas vendidas en el proyecto excedían el precio de venta estipulado por el instrumento. En función de las irregularidades mencionadas y al tratarse de una obra en proceso, se solicitaba la suspensión del RMC, así como evitar que se continuará con la construcción y ocupación de la obra. Lo anterior de forma que, una vez admitida la demanda por el TCADF, al haber cumplido con los artículos 1, 31, 39, 50, 51, 73, 85, 86 y 90 de la LOTCADF, se procedió a ordenar la suspensión de la obra, del RMC y del CUZUS, hasta en tanto el juicio no derivara en resolución. Esto significaba que no podría iniciarse o continuarse construcción alguna en el inmueble, tal como lo solicitaba la SEDUVI. Ahora bien, ingresado el 30 de octubre de 2013, fue desistido por la SEDUVI solo 7 días después.

Sin el propósito de hacer una análisis de los juicios de lesividad, y mucho menos de extraer conclusiones generalizables, dado que solo se pudo acceder a un expediente, es importante considerar que, si bien en los siguientes meses, de acuerdo a los boletines de prensa de la SEDUVI, el número de juicios aumentó, los resultados eran nulos, pues en la mayoría de los casos, de acuerdo con la Sra. María del Carmen Gutierrez De la Vega, eran perdidos o desistidos por la autoridad. Analizar las causas de esta situación, conlleva considerar cuestiones administrativas, como que en ocasiones no se presenta algún documento en tiempo y forma, o que dicho documento no lleva el sello de la autoridad que lo emitió²⁵⁷.

²⁵⁷ Entrevista con el Arq. Roberto Eibenschutz Hartman, 30 de marzo de 2015.

Ahora bien, respecto al expediente revisado, se puede concluir que los juicios de lesividad son la última acción considerada por las autoridades locales para asegurar el cumplimiento de la normatividad. Como se pudo ver, primero se aumentó el número de trámites, luego la frecuencia de las actividades de verificación y vigilancia con el objetivo de dar la oportunidad al constructor de regularizar sus faltas, y al último, como las demás estrategias no funcionaron, se emplearon los juicios de lesividad para anular los actos administrativos bajo los cuales los proyectos se autorizaron y para poder imponer sanciones a los infractores. Esto demuestra que, al fallar las estrategias de negociación, el camino a seguir fue de carácter punitivo, o al menos el tránsito hacia ello.

Se puede generar la hipótesis de que en este caso el juicio de lesividad fue utilizado para forzar a la empresa encargada del proyecto inmobiliario a cumplir con algún requisito faltante y que como la amenaza funcionó el requisito fue completado y las obras concluidas. Sin embargo la evidencia presentada refutaría la hipótesis, toda vez que se hicieron trámites y se otorgaron documentos oficiales sin haber completado los requisitos para su obtención, al mismo tiempo que se demostró que las viviendas estaban siendo ofertadas por encima del precio establecido en la Norma de Ordenación 26. Entonces habría que buscar una explicación con el personal de la SEDUVI sobre los motivos que dieron paso al desistimiento, respuesta a la que no se pudo acceder bajo el argumento de que se pondrían en riesgo los intereses de las partes involucradas. Ello refuerza la impresión de que los procesos de seguimiento a las irregularidades carecen de transparencia y de que los resultados obedecen a prácticas entre las partes que no necesariamente se resuelven de acuerdo con los instrumentos legales diseñados para revertir los daños causados, en este caso, al ordenamiento territorial²⁵⁸.

Entre tanto, de acuerdo con declaraciones del titular de la SEDUVI, la revisión de las situaciones que derivaron de la aplicación de la Norma 26, en especial aquellas en las que se violaba el precio de la vivienda, indica que el trabajo a realizar sería abrogar el instrumento en algunas zonas de la ciudad. Se pensaría aquellas

²⁵⁸ Entrevista con la Sra. María del Carmen Gutiérrez De la Vega, 16 de abril de 2015.

en las que el precio del suelo es muy elevado, para en su lugar crear otro instrumento que permitiera la construcción de vivienda de nivel medio, que es lo que en la práctica estuvo sucediendo²⁵⁹.

El estudio de acuerdo con el cual se tendría la información necesaria para decidir la conveniencia de continuar con la implementación de la Norma 26, o en su caso, su remplazo por nuevos instrumentos, se llevaría a cabo con la colaboración de la PAOT y de la Universidad Autónoma Metropolitana. Por supuesto, la finalidad era revisar los criterios para su correcta aplicación, a través de un trabajo en dos niveles, el primero, en materia técnico-jurídica; y el segundo, con la intención de lograr un consenso sobre las ventajas y oportunidades que tendría su puesta en marcha²⁶⁰. Es decir, atendiendo la situación político-social que despertó la Norma 26 una vez que fue implementada y buscando lograr una nueva norma que realmente permitiera promover la construcción de viviendas para las familias más vulnerables, dentro de la visión de una ciudad compacta y eficiente²⁶¹.

Para el año 2014, la Norma de Ordenación 26 continuaba suspendida y así sería, al menos en principio, hasta diciembre de ese año, toda vez que de acuerdo al análisis realizado por el grupo de investigadores de la UAM, dicho instrumento tendría que ser derogado para en su lugar instrumentar las Normas 30 y 31. Los objetivos de estas nuevos instrumentos serían, por un lado, regular la construcción de vivienda social y popular, y por el otro, la vivienda media. De manera paralela a este anuncio, se renovaron las posturas de inconformidad por parte de varias agrupaciones de colonos en diferentes colonias del Distrito Federal, bajo el temor de que los nuevos instrumentos permitirían a los inmobiliarios cometer, de manera legal, las mismas prácticas que antes realizaban²⁶².

Al parecer esta situación estaba prevista en el diseño del estudio, ya que se consideró realizar diversos foros o encuentros con los capitalinos y funcionarios

²⁵⁹ “Acotará la SEDUVI el uso de la Norma 26.” El Universal, 22 de octubre de 2013.

²⁶⁰ “La UAM firma convenio con la SEDUVI para estudio sobre la suspensión de la Norma 26.” En: <http://www.sinembargo.mx/14-10-2013/784312>, 14 de octubre de 2013.

²⁶¹ “Prefieren no apurar reforma a Norma 26.” El Universal, 4 de noviembre de 2013.

²⁶² “Alargan suspensión de la Norma 26 a diciembre.” El Universal, 11 de julio de 2014.

para dar a conocer el proyecto y recoger las diversas inquietudes al respecto²⁶³. Uno de estos encuentros fue el “Foro Hacia un desarrollo ordenado y sustentable en el Distrito Federal”²⁶⁴. En este evento, luego de ocho meses de suspendida la Norma 26, se presentó el avance del estudio realizado en conjunto por la SEDUVI, PAOT y la UAM,. De acuerdo con el grupo de trabajo de la UAM, se realizó un foro de trabajo en la ALDF con autoridades y organizaciones vecinales, profesionales y académicos; seis talleres en la SEDUVI entre el 20 de noviembre de 2013 y el 24 de abril de 2014, en el que participaron 29 organizaciones sociales productoras de vivienda y el INVI, un total de 5 reuniones con la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI), un taller con las principales ONGs de la ciudad y múltiples reuniones con notarios y autoridades del gobierno de la ciudad.

Si bien el objetivo de este trabajo no es realizar un análisis sobre la formulación de las Normas 30 y 31, es necesario considerarlas ya que esta propuesta es parte de una de las etapas de la Norma 26, la cual continúa suspendida, lo mismo que la construcción de vivienda de interés social y popular por parte de las empresas privadas, al menos hasta los primeros 6 meses de 2015. Por otro lado, el presente trabajo tuvo como finalidad realizar el análisis de implementación de un instrumento que formó parte de la política habitacional en la Ciudad de México, así como encontrar evidencia que permitiera avanzar en el entendimiento sobre los factores que determinaron el logro de sus objetivos.

Los resultados presentados, son solo representativos al nivel de los casos revisados con base en la información generada por diversas instituciones, la revisión hemerográfica y la información que se obtuvo por medio del trabajo de campo. Nuestras observaciones, en consecuencias, no pueden ser generalizables a la totalidad de obras realizadas al amparo de la Norma de Ordenación 26, conclusiones que solo se podrían desprender del análisis cuidadoso de la totalidad de expedientes de construcciones realizadas al amparo de dicho instrumento, tanto

²⁶³ SEDUVI alista análisis de Normas 30 y 31, martes 22 de junio de 2014, en: <http://www.seduvi.com.mx/noticias-seduvi/seduvi-alista-analisis-de-normas-30-y-31/>

²⁶⁴ <http://www.foronormas26-30y31.mx/>

por empresas privadas como por el INVI, lo que es una tarea que queda pendiente para futuras investigaciones.

En conclusión, la información analizada en este capítulo deja claro que la decisión de derogar la aplicación de la Norma 26, en el territorio de la Delegación Benito Juárez, no fue suficiente para detener la actividad inmobiliaria, ya que de acuerdo con datos de la PAOT ante esta limitante las empresas inmobiliarias buscaron la forma de hacer valer derechos adquiridos utilizando documentación apócrifa para argumentar la preexistencia de construcciones con 6 niveles, esto con la finalidad de continuar con la construcción en densidad, de manera que tal como sucedía con cada nuevo requisito que se añadía al instrumento las empresas encontraban la forma de actuar al margen de la normatividad.

Adicionalmente se verifico que la ciudadanía, una vez que se ha familiarizado con la normatividad, puede actuar como recurso para las instituciones encargadas de las actividades de vigilancia, al denunciar aquello que en realidad representa una contravención a los instrumentos. La colaboración entre ciudadanía e instituciones permitió dar cuenta de las irregularidades en el uso de la Norma 26, así como la aplicación discrecional de la normatividad por parte la autoridad local, información que al ser retomada en esta investigación facilito identificar que la dispersión en la legislación, la forma en que se distribuyen las actividades de vigilancia y las atribuciones para sancionar las irregularidades, así como la lógica de aumentar el número de trámites o requisitos, se convierten en factores que permiten, por un lado, la aplicación discrecional de la normatividad al dejarla en manos de cada vez más empleados de ventanilla, y por el otro, que esta situación es aprovechada por las empresas inmobiliarias para actuar al margen de la ley, en un ambiente en el que es poco probable que las irregularidades sean detectadas y menos probable aun, que sean sancionadas.

Se corroboró también que las manifestaciones de inconformidad, como un factor político, efectivamente tuvieron incidencia en la decisión de la autoridad local de modificar la normatividad, en las acciones de vigilancia y que además continúan ejerciendo presión para exigir a las autoridades transparentar el proceso mediante

el cual se tratan las irregularidades a través de los juicios de lesividad, que en su mayoría, de acuerdo con el trabajo de campo, ofrecen pobres resultados al no derivar en sanciones a los incumplimientos.

Ahora bien, la combinación de los factores que se han revisado en esta investigación, mismos que posibilitaron constantes irregularidades y violaciones en la aplicación de la normatividad urbana, así como su aplicación discrecional, llevaron a la autoridad local a suspender la Norma 26 a finales del 2012, con la intención de realizar un análisis técnico administrativo de cuyos resultados se desprendiera información para solucionar dichas problemáticas. Sin embargo, esta primera suspensión parecía dejar pendiente, de acuerdo con la ciudadanía, el tema de las sanciones a quien hizo mal uso de la Norma 26, es precisamente la ausencia de sanciones lo que se relaciona con que después de habilitar nuevamente el instrumento, las violaciones continúen y hagan necesaria una nueva suspensión en 2013, la cual seguía vigente hasta julio de 2015, fecha en que no existía aun un estudio, realizado por las autoridades, en que se buscara identificar los factores que se convirtieron en límites y oportunidades para el logro de los objetivos que dieron forma a la Norma de Ordenación 26.

II. CONCLUSIONES.

El trabajo de investigación realizado permite identificar que el origen de la Norma de Ordenación General 26 se relaciona con necesidades preexistentes, tales como la reconstrucción de los predios afectados por el sismo de 1985, el aprovechamiento del potencial de desarrollo existente en la ciudad, así como la de incentivar la construcción de vivienda de interés social y popular. Analizar la idea detrás de este instrumento posibilitó identificar cierta articulación entre las necesidades y las soluciones, es decir, existían predios afectados en el centro de la ciudad a los cuales, si se aumentaba la densidad, se les permitirían prorratear el precio del suelo entre un mayor número de viviendas, con lo que el costo de las mismas sería menor. Con estas medidas un mayor número de personas podría acceder a este bien y, de forma paralela, se contribuiría para detener la expulsión de población hacia las periferias de la ciudad; todo con el apoyo en el sector inmobiliario privado, a quien como incentivo para producir viviendas, con un precio de venta previamente establecido, se les ofrecía el aumento de densidad y el establecimiento de exenciones en cuanto al número de cajones de estacionamiento; todo a través de un proceso que como se anotó, requería solo 5 trámites.

Este instrumento, generado e incorporado en la legislación correspondiente en 1997, tenía como objetivo ser parte auxiliar de la política habitacional en el Ciudad de México apoyando principalmente los programas públicos de vivienda de FIVIDESU, FICARPO y posteriormente del INVI. A pesar de sus incentivos, las empresas privadas cayeron en la cuenta de que el precio del suelo no permitía construir de vivienda respetando el precio estipulado por la Norma 26, al menos no con un margen de utilidad atractivo para el capital invertido, por lo que comenzaron a desarrollar prácticas como la venta de cajones de estacionamiento, del servicio de elevador o de los acabados en contratos adicionales al de compra venta de la vivienda. Una práctica que, sin estar fuera de la ley, se convirtió, de acuerdo con la evidencia empírica, en uno de los primeros factores técnicos, no previstos en el diseño del instrumento y que limitaron el objetivo de la Norma de Ordenación 26.

El trabajo mostró también cómo la política habitacional del Distrito Federal, de la cual fue parte la Norma 26, se enfrentó con otra totalmente distinta en el Estado de México, en donde gracias a cambios legislativos a nivel federal, se generó una oferta de suelo con precio muy por debajo respecto al del Distrito Federal, esta situación, aunada a la existencia de una creciente demanda, volvió más atractiva la construcción en el Estado de México. El trabajo de campo ofrece evidencia muy importante de esta situación, la cual se verificó mediante un análisis estadístico y cartográfico. En este caso, el enfrentamiento entre dos políticas habitacionales con objetivos diferentes, puede ser interpretado como un factor institucional que actuó como limitante para los objetivos tanto de la Norma 26 como de la política urbana y habitacional que, en el Distrito Federal, buscaba construir una ciudad compacta y densa.

Es importante tener presente que los problemas que enfrentó la Norma 26, se presentaron a solo tres años de su implementación y aunque se concluye que el acceso a las viviendas por parte de las familias de menores ingreso enfrentó limitaciones en función del precio, es claro que resulta necesario realizar un trabajo que permita conocer el número total de viviendas construidas, así como el precio en el que se vendieron, con la finalidad de verificar la representatividad del problema. De momento solo se pueden generar conclusiones preliminares y parciales.

Ahora bien, en el año 2000, el Jefe de Gobierno decidió, que como parte de la policía urbana y habitacional del Distrito Federal, era necesario restringir la actividad inmobiliaria a solo cuatro Delegaciones; esta decisión, que sin ser parte de la normatividad urbana, creó una escasez virtual de suelo, incentivando la competencia, por el acceso a dicho bien, entre actividades con diferente rentabilidad. Era de esperarse, como se demostró con base en diversos estudios, que aumentaría el precio del suelo, lo que en la práctica se constituyó como una limitante a la producción de vivienda de interés social y popular.

Entre las consecuencias del Bando 2, se encuentra la expulsión tanto de empresas inmobiliarias como de población hacia las periferias de la ciudad, donde el suelo era más barato y la vivienda ofertada acorde a la capacidad de pago,

(cuando en este párrafo se refiere a las periferias, se habla del Estado de México, pues la construcción inmobiliaria estaba prohibida en 12 Delegaciones del Distrito Federal).

El trabajo de campo permitió obtener datos de acuerdo con los cuales, después de la aparición del Bando 2 se volvió más frecuente la aplicación de la Norma de Ordenación 26, como único instrumento que permitía modificar la zonificación asignada a un predio por el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. En conjunto, la decisión de limitar la construcción al territorio de las cuatro Delegaciones centrales y la aplicación de la Norma 26, tuvieron como efecto la inconformidad de la población respecto a la actividad inmobiliaria, misma que al concentrarse en pocas colonias, causaba la saturación de servicios; entonces como medio para intentar frenar la construcción inmobiliaria, la población comenzó a acusar a las empresas de supuestas infracciones cometidas en materia constructiva. Los datos obtenidos en campo indican que, si bien las infracciones no siempre eran reales, servían como medio para ralentizar la construcción de una nueva obra e incluso, en algunos casos, cuando se probaba el incumplimiento, contar con elementos para imponer sanciones a las constructoras, por ejemplo, la clausura temporal de las obras.

Lo interesante de analizar las manifestaciones de rechazo de la población respecto a la actividad inmobiliaria, es que permitió conocer cómo, a través de su involucramiento constante, conoció el procedimiento y el conjunto de instrumentos que hacían posible dicha actividad y con ello, al paso del tiempo, logró establecer estrecha comunicación con instituciones encargadas de las actividades de vigilancia, entre ellas, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. Al final de día, esto fue de gran utilidad en la detección de posibles contravenciones a la normatividad urbana. Por otro lado, se pone en evidencia el peso que las inconformidades tuvieron sobre las decisiones que la autoridad local tomaría como medida para tratar de resolver los problemas que la actividad inmobiliaria, al margen de la ley, estaba ocasionado al ordenamiento urbano.

Es entonces como respuesta a los impactos que las nuevas construcciones causaban, que se decidió incorporar como requisito el análisis de impacto urbano ambiental como medida para prever futuras afectaciones a los servicios e infraestructura de la ciudad. Dicho análisis se basaba en las opiniones o dictámenes técnicos que otras instituciones emitían para poder aprobar los proyectos. En la práctica este nuevo requisito habilitó a cada vez más funcionarios de ventanilla para decidir qué proyecto autorizar y cuál no, esto es, a decidir en forma discrecional. El aumentar este requisito a la Norma 26, de acuerdo a los datos obtenidos en campo, dio paso al desarrollo de prácticas en las que los dictámenes eran intercambiados por beneficios económicos, lo que se convierte en evidencia para no negar la existencia de la corrupción como vía para obtener la autorización de un nuevo proyecto inmobiliario.

Por otro lado, a pesar de la importancia que pudo tener el análisis de impacto urbano ambiental, se identificó que las evaluaciones realizadas para emitirlo se hacían de manera aislada, es decir, proyecto por proyecto, lo que en la práctica no ofrecía información sobre el efecto conjunto que producían los proyectos habitacionales, más aun por el hecho de que este documento no era necesario para proyectos menores a los 10,000 m². Los resultados que ofreció este nuevo requisito, el conocimiento de la población sobre la forma en que se otorgaba, así como la concentración de la actividad inmobiliaria en la Delegación Benito Juárez, fueron factores que actuaron como alimento para las manifestaciones de rechazo, que se volvieron cada vez más frecuentes e incluso de mayor escala a partir de 2004.

Como solución a estos problemas, las autoridades de dicha demarcación ofrecieron una nueva solución, la modificación del Programa de Desarrollo Urbano, trabajo del cual resultó la prohibición de la Norma 26 en 2005 para este territorio. Cabe resaltar que ante dicha prohibición, las inmobiliarias privadas encontraron como solución la aplicación de supuestos derechos adquiridos, que obtenían presentando documentación apócrifa (tal y como lo demostró la PAOT en el estudio de algunos casos en la Delegación Benito Juárez). Aquí surgen dos posibles

conclusiones, una de acuerdo con la cual, las autoridades de la Delegación no realizaban la documentación contenida en el expediente una vez que se realizaba el Registro de Manifestación de Construcción, es decir, que hubo una omisión de funciones de acuerdo a lo que estipulaba el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal; una segunda conclusión no descarta que se trataba de prácticas de corrupción por medio de las cuales aun sabiendo la improcedencia del trámite, se autorizaba la construcción.

A la par de las crecientes inconformidades de la población, entendidas ahora como parte de los factores políticos que incidieron en la acción de las autoridades, el trabajo de denuncia y las actividades de verificación que poco a poco comenzaban a ser más frecuentes, permitían detectar que una de las prácticas que los inmobiliarios desarrollaban era que, una vez concluidas las obras, el constructor o uno de sus asociados creaba una empresa encargada de comprar la totalidad de viviendas (cumpliendo el precio de venta de la Norma 26), para luego ponerlas mercado a precios distintos. Una estrategia que tampoco estaba fuera de la ley, sin embargo, era una práctica que limitaba el acceso de las familias con menores ingresos a las viviendas construidas al amparo del instrumento, y ante la cual la autoridad no tenía elementos para actuar. Este factor técnico muy difícilmente habría sido previsto en el diseño de la Norma, a decir de las entrevistas de campo, nadie hubiera imaginado que las viviendas se venderían por encima de lo establecido en la Norma, debido a ello las actividades de vigilancia diseñaron casi exclusivamente para ocuparse de los aspectos constructivos.

La investigación permite identificar cómo a la par de cada nuevo requisito, trámite o prohibición, las empresas inmobiliarias ingeniaban la forma para evadirlo o usarlo a su favor, así como el surgimiento de nuevos espacios para la aplicación discrecional de la normatividad. En resumen, los reacomodos de los que fue objeto la Norma 26, fueron el resultado de situaciones que no fueron previstas en el diseño original y que se convirtieron en parte de los factores que en parte limitaron el logro de los objetivos del instrumento, demostrando con ello que efectivamente los instrumentos utilizados en la normatividad urbana son objeto de reciclaje, tomando

de ellos lo que ha funcionado y añadiendo nuevos elementos con la intención de corregir las fallas del pasado.

Ahora bien, una vez que fue prohibida la Norma 26 en Benito Juárez, de acuerdo con el PDDU, lo que parecía ser el alto a la construcción inmobiliaria; en realidad desencadenó lo contrario: los inmobiliarios comenzaron a hacer valer supuestos derechos adquiridos, es decir, que para poder construir un proyecto de 6 niveles, argumentaban que en el predio existía con anterioridad una construcción de tales características, que en función de su deterioro requería ser demolida y construida de nuevo. El trabajo de investigación de PAOT, alentado por las denuncias ciudadanas, permitió allegar elementos para entender que los derechos adquiridos se hicieron valer con documentos apócrifos o que no correspondían a los requisitos marcados por la ley. Además se identificó que esto era solo el principio de una serie de irregularidades y apropiación de beneficios de manera ilegal por parte de los inmobiliarios privados. Queda pendiente revisar cada uno de los expedientes documentado por PAOT para verificar si las autoridades competentes impusieron o no las multas procedentes a los involucrados en estos proyectos. Por el momento, de acuerdo a la revisión digital, los proyectos, como se menciona en el trabajo están concluidos y habitados.

Para el año 2010 y aun con la inclusión de nuevos mecanismos de prevención a irregularidades y afectaciones, la situación no era diferente, las irregularidades eran frecuentes, tal como lo demostró el trabajo conjunto entre los ciudadanos, la SEDUVI y la PAOT, en la realización de campañas conjuntas de verificación en campo y en los expedientes de proyectos autorizados. Esto podría ser interpretado como un viraje en el estilo de aplicación de la normatividad, es decir, como la adopción de la estrategia punitiva, como una medida de amenaza a las inmobiliarias para que cumplieran con la ley, pues de lo contrario podrían ser sujetos de clausuras y multas. Aunque en la práctica sucedió, de acuerdo a la información obtenida a través de las entrevistas en campo, ofreció muy pobres resultados, pues si bien algunas obras eran clausuradas temporalmente, al ser subsanadas las faltas, los proyectos eran siempre terminados y habitados, lo que indica que el estilo de

aplicación continuaba siendo el de la negociación. En esta parte, no debe perderse de vista el papel que jugó la población al denunciar las irregularidades cometidas en las obras, lo que se convierte en una de las oportunidades a potencializar en la implementación de la normatividad urbana.

No está de más mencionar que en entrevista con un funcionario de una de las instituciones encargadas de la vigilancia surgió el tema de la falta de recursos humanos para dar el seguimiento oportuno a las obras y detectar irregularidades. Parece, por lo tanto, importante considerar el papel que puede jugar la sociedad civil en dichas actividades, es decir, que si bien no es posible tener un verificador por cada obra, hay alrededor de cada una un gran número de vecinos que con la información adecuada se convierten en vigilantes para que las empresas cumplan con lo que marca la ley. Esto también exige que las instituciones implementen un medio para acceder a la información del proyecto de manera oportuna, es decir, que cada vez que un proyecto sea autorizado, las instituciones encargadas de aprobar los proyectos alimenten alguna base de datos en la que pueda ser consultada la congruencia de la información.

Por otra parte, es muy difícil documentar si existió o no corrupción como medio para desarrollar los proyectos inmobiliarios, y para conocer qué tan presente está en el total de las obras. Esto implicaría que para cada proyecto el funcionario o el promotor declararan que dicha práctica se puso en marcha para obtener los permisos o documentos necesarios. Lo que sí es posible concluir es que muchas de las autoridades involucradas en cada trámite otorgaron documentos, constancias, licencias y certificados sin estricto apego a la ley, ya que como se demostró en el presente trabajo, en muchos casos la documentación era falsa, no estaba completa o simplemente no se presentó. Existe un problema que es más grave aún y que se refiere al actuar de la autoridades, que si bien deben recibir los trámites bajo protesta de decir verdad por parte del promotor, tienen la obligación de verificar que los requisitos estén completos, que además sean los que marca la ley; y por otro lado verificarlos después de haberlos recibido, lo que en función de la información revisada, parece no haber sucedido.

En este sentido, si bien el análisis de implementación y el trabajo de campo permiten identificar cuáles fueron algunos de los factores que limitaron la implementación de la Norma 26, queda pendiente verificar cuáles fueron los factores que al interior de la Administración Pública dan paso a omisiones como las mencionadas arriba. Lo único que la información disponible permite concluir es que al aumentar los trámites y requisitos sólo se aumentaron las oportunidades de los particulares para identificar debilidades a partir de las cuales fue posible pasar por alto los ordenamientos legales, así como para habilitar a un mayor número de empleados de ventanilla para aplicar de manera discrecional la normatividad.

Es claro que el objetivo de la Norma de Ordenación 26, de ampliar el acceso a la vivienda para las familias de menores ingresos, no fue alcanzado, además de que, en función de los casos revisados, se puede concluir que existieron claras afectaciones a derechos individuales y colectivos, al menos en el caso de la Delegación Benito Juárez. En conjunto, la información bibliográfica, hemerográfica, de distintos documentos producidos por instituciones públicas, instrumentos legales, pero más importante aún, la obtenida a través de las entrevistas en campo, permitió verificar la hipótesis de acuerdo con la cual los factores que determinan el logro de los objetivos contenidos en la normatividad urbana, en este caso de la Norma 26 en el Distrito Federal, están relacionados con las complejidades inherentes a la organización y funcionamiento de la administración pública; es decir, a la inadecuada distribución de funciones, toda vez que las instituciones encargadas de vigilar no cuentan con la capacidad de imponer sanciones a las infracciones detectadas, dejando en manos de otra autoridad la decisión de imponerlas o no.

Al mismo tiempo, el estudio permitió identificar que al aumentar el número de requisitos y trámites y con ello el de instituciones involucradas, aumenta la propensión a desviaciones de los objetivos originales, ya que se vuelve mayor la cantidad de espacios para la aplicación discrecional de la normatividad urbana y quizá, pues no se tiene elementos para afirmarlo, para la corrupción.

El trabajo de campo y su relación con los cambios observados en la legislación, permitió identificar que las reformulaciones de la normatividad se

relacionan efectivamente con el grado de aceptación por parte de los diferentes intereses involucrados. El hecho de que la Norma 26 actuó como perturbación en los vecindarios y actividades de la población en Benito Juárez, origino movilizaciones que con el paso del tiempo tomaron más fuerza y ampliaron el conocimiento respecto a las normas que regulan la construcción inmobiliaria. Al mismo tiempo, estas prácticas, sus denuncias sobre posibles irregularidades y los resultados obtenidos en las verificaciones se convirtieron en un importante insumo para la corrección o reformulación de la Norma General de Ordenación 26, misma que actualmente continua suspendida y causando la misma polémica que años atrás: ni la solución a los problemas causados ni el castigo a los responsables, ha aparecido.

Por último, el análisis de implementación permitió, a través del abordaje de los procesos ocurridos una vez que las decisiones son convertidas en acciones, identificar algunos de los factores que incidieron en los resultados obtenidos al implementar un instrumento de la normatividad urbana, para este caso la Norma de Ordenación 26 en el Distrito Federal. Ahora bien, la utilidad del modelo planteado por Lascoumes y Le Galés (2014), de acuerdo con el cual se diseñó el trabajo de campo, radica en que profundizar en las variables: actores dotados de intereses, representaciones o marcos cognitivos que guían las acciones, las instituciones o normas y procedimientos, así como los resultados o efectos producidos por las interacciones que entre ellas generó la acción pública, permitió identificar las situaciones que dieron paso a los desfases entre los objetivos y los resultados una vez movilizado el instrumento.

El modelo revelo también, que la normatividad urbana se enfrenta a complejidades sociales, esto es, por un lado, al encuentro entre grupos con distintos intereses y, por el otro, al de la convivencia en el espacio de las nuevas familias con los antiguos residentes. Situación que hace necesario que, para el diseño de futuros instrumentos, se prevea la forma en que se resolverán los posibles conflictos, esto con la finalidad de aumentar las probabilidades de generar acción colectiva. Adicionalmente, permitió identificar que, dentro de la normatividad urbana, temas

como los de las instituciones encargadas de la implementación, los recursos con los que cuentan para guiar las acciones y la distribución de competencias, exigen un análisis integral sobre las acciones implementadas en el pasado, con la finalidad de generar información útil en el diseño de acciones futuras.

La pregunta final, ¿Quién obtuvo qué?, en el caso de la Norma 26, tendría como respuesta que si bien mediante la implementación del instrumento se ha logrado transformar la morfología de zonas de la ciudad como la Delegación Benito Juárez, hacia un modelo de ciudad más denso potencializando el uso de un recurso escaso como lo es el suelo, y con esto aumentar el número de viviendas ofertadas, la aplicación de la Norma 26 y el apoyo en el sector inmobiliario privado, no fueron alternativas suficientes para la construcción de vivienda accesible a la población con menores ingresos, pues para el caso analizado el principal beneficiado ha sido el sector inmobiliario, quien se benefició por los aumentos en la densidad y por los incentivos fiscales a los que tuvo acceso una vez que aplica la Norma 26 en los proyectos habitacionales; por ello que queda pendiente plantear nuevos esquemas de colaboración entre instituciones pública, empresas inmobiliarias y la banca comercial, las cuales permitan atender la problemática de la vivienda para las familias con menores ingresos.

III. METODOLOGÍA.

Para realizar el trabajo se partió de una revisión bibliográfica con base en la cual se documenta la pertinencia del objeto de investigación y el método de análisis a utilizar para recabar e interpretar los datos encontrados.

Como primer estrategia metodológica se decidió dividir el estudio en diferentes etapas, la primera de ellas corresponde con el surgimiento de la Norma de Ordenación 26, como parte de los instrumento de desarrollo urbano en la Ciudad de México. Ello requirió la revisión documental sobre el proceso de planeación en el cual se diseña este instrumento.

En este sentido, se estableció contacto con el entonces Secretario de Desarrollo y Vivienda, encargado de coordinar el proceso de planeación bajo el cual surgió la Norma de Ordenación 26. Gracias a ello se obtuvieron datos para conocer los objetivo del instrumento y lo que en realidad se pensaba lograr a través de su implementación. De la misma forma, se pudieron obtener datos sobre quienes participaron en el proceso de diseño, así como definir futuras entrevistas para documentar lo relativo a la aplicación del instrumento.

La primera parte del trabajo se alimenta con fuentes documentales, es decir, diferentes documentos institucionales y normas jurídicas sobre el fundamento y la jerarquía normativa del instrumento.

Como parte de los datos que permitirían la comprensión del fenómeno al que se enfrentaría la Norma 26 una vez implementada, se realizó una revisión del comportamiento demográfico y habitacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Esta información se expresa de manera gráfica a través del uso del sistema de Información Geográfica ArcGis, el cual permitió cartografiar de manera conjunta la información relativa al déficit habitacional y al crecimiento poblacional.

La información estadística fue al mismo tiempo cruzada con la investigación sobre datos relativos a modificaciones al marco jurídico que explicarían el comportamiento observado en la cartografía y que de manera hipotética se convertirían en un factor que afecto la implementación de la Norma 26.

Adicionalmente se realizaron entrevistas con empresas inmobiliarias, lo que permitió conocer las oportunidades que ofrecía la Norma 26 y su pertinencia para la construcción de vivienda de interés social. La entrevista fue diseñada de forma que también permitiera obtener datos sobre algunos de los factores que incidían de forma negativa en la aplicación de la Norma 26, así como para obtener información sobre la reacción que las inmobiliarias tuvieron ante dichas limitaciones; es decir, para contar con indicios sobre las primeras contravenciones al instrumento.

El diseño metodológico de esta primera parte buscó enfrentar la limitación de acceso a la información en las dependencias de gobierno, especialmente en lo que se refiere a los Certificados de Zonificación de Uso del Suelo o a los Registros de Manifestación de Construcción.

Un siguiente corte temporal obligado se relaciona con la aparición del Bando 2, sobre el cual, con la intención de entender el papel que el instrumento jugó en la política urbana y habitacional, se realizó una revisión sobre su naturaleza jurídica. Esta revisión se apoyó en los ordenamientos jurídicos vigentes al momento de su emisión así como en documentos emitidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

De manera paralela, sin posibilidades para realizar un estudio sobre el impacto en el precio del suelo, en función de la disponibilidad de datos, se revisaron algunos textos académicos con la intención de allegar al estudio información sobre el impacto de este ordenamiento en el precio del suelo. Esta parte del trabajo fue alimentada con datos obtenidos en las entrevistas elaboradas a las empresas inmobiliarias, así como al coordinador del proyecto que dio lugar a la Norma 26. En la búsqueda de datos adicionales sobre la respuesta política que el Bando 2 generó, se revisó el diario El Universal, 365 días antes y 365 días después de la aparición de este Bando, esto como estrategia de búsqueda sobre datos que permitirían explicar su emisión y posteriormente sus efectos.

Para llevar a cabo la siguiente parte del trabajo, se definieron periodos de tiempo con base en las modificaciones a la Norma 26 de 2005, para cuyos

antecedentes y efectos se buscó información en el diario EL Universal, un año antes y un año después.

La revisión hemerográfica ofreció datos también sobre modificaciones a otros instrumentos jurídicos que no pueden dejarse pasar de lado, como lo es al Reglamento de Construcciones en 2004 y posteriormente la prohibición de la Norma 26 en la Delegación Benito Juárez. Esta misma estrategia fue utilizada a lo largo del trabajo como medio para ubicar información que permita alimentar el estudio y fundamentar de manera clara los hallazgos.

Por último, se diseñó una entrevista aplicable a organizaciones populares y de colonos, con la intención de conocer a fondo cuál era su reacción ante la Norma 26, que estaba detrás de las preocupaciones expuestas, además de obtener distintos datos que permitieran conocer el grado de familiarización con el instrumento, así como el papel que habían jugado en la implementación de la Norma 26

IV. BIBLIOGRAFÍA.

- Aguilar, L. (2012) Introducción. En: Aguilar, L (comp.) "Política Pública." México, D. F., Siglo XXI Editores. pp. 17-60.
- Alarcón, A. y Reborá A. (1976) Hacia un derecho urbanístico: el caso de México. En: Comercio Exterior, diciembre, México, D. F., Banco Nacional de Comercio Exterior. pp. 1387-1398.
- Atrián, M. (2007) El Bando 2: vivienda y desarrollo urbano en el Distrito Federal. En: Tamayo, S. (coord.) "Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006". México, D. F., Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Instituto de Vivienda, Universidad Autónoma de la Ciudad de México y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A. C. pp. 375-378.
- Bassols, M. (2011) México: la marca de sus ciudades. En: Cabrero, E. coord. Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto. México, D. F., Fondo de Cultura Económica. pp. 19-64.
- Bazant, J. (2010) Expansión urbana incontrolada y paradigmas de la planeación urbana. En: "Espacio Abierto." Núm.19 (3). Venezuela, Universidad del Zulia. pp. 475-503.
- Bazant, J (2011) El dilema de la dispersión y la compactación en el desarrollo urbano. Segregación espacial y desarticulación funcional en las ciudades mexicanas. En: "Ciudades dispersas, compactas, fragmentadas." México, D. F., Miguel Ángel Porrúa, pp. 199-220.
- Centro de Investigación para el Desarrollo. (1991) Vivienda y estabilidad política. México, Editorial Diana.
- Cisneros, A. (1993) La ciudad que construimos: registro de la expansión de la ciudad de México, 1920-1976. México, D. F., Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- CONAVI y Senado de La República (2010) Guía para la redensificación habitacional en la ciudad interior. Comisión Nacional de Vivienda.
- Connolly, P. (s/f) El financiamiento de vivienda en México, archivo recuperado en: <http://inforavit.janium.net/janium/UAM/Documentos/19752.pdf>
- DDF (1997) Ciudad de México. Desarrollo Urbano, visión 2020. México, D. F., Departamento del distrito Federal.
- Del Ribero, J. y Romero, M. (2010) La vivienda como derecho constitucional. Tabasco, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
- Eibenschutz, R. y Goya, C. (2009) Estudio de integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensiones, características y soluciones. México, D. F., Cámara de Diputados LX Legislatura, Secretaría de Desarrollo Social, Universidad Autónoma Metropolitana y Porrúa.
- Eibenschutz, R. y Benlliure, P. (2009) Mercado formal e informal de suelo. Análisis de ocho ciudades. México, D. F., Secretaría de Desarrollo Social, Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa.

- Glaeser, E. (2011) El triunfo de las ciudades. México, Santillana Ediciones.
- González, L (1992) Planeación urbana. Planeación económica-espacial. "Revista de Administración Pública. Gobierno y administración metropolitana." Núm. 83. México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 99-108.
- Guerrero, Omar. (1994) Los usos del análisis de implementación de políticas. En "Revista Gestión y Política Pública." Vol. 3, Núm. 1. México, D. F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Política. pp. 19-43.
- Hawkins, K. (2014) La aplicación coactiva como objeto de estudio. En: Ugalde, V. (coord.) "EL derecho ambiental en acción. Problemas de implementación, aplicación y cumplimiento." México, D. F., El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales. pp. 31-82.
- Hiernaux, D. (1999) Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la Ciudad de México. "EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales." Núm. 25 (76). Santiago, Red Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales. pp. 1-15.
- INEGI (2012) Encuestas Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Isunza, G. (2010) Política de vivienda y movilidad residencial en la Ciudad de México. "Estudios Demográficos y Urbanos." Núm. 24 (2). México, D. F., El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos Urbano y Ambientales. pp. 277-316.
- Jacobs, J. (2031) Muerte y vida de las grandes ciudades. Madrid, Capitán Swing Libros.
- Lascoumes, P., Le Galés, P. y Ugalde, V. (2014) La "implementación": la entrada clave de las políticas públicas. En: "Sociología de la acción pública." México, D. F., El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales. pp. 33-52.
- Leal, J. (2012) La política de vivienda social en México desde la perspectiva funcional gubernamental. En: "Innovaciones de Negocios." Vol. 9(18). Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León. pp. 341-365.
- Le Gales, P. (1998) Regulations and governance in european cities. In: "International Journal of Urban and Regional Research." Vol. 22(3). Oxford, Joint Editors and Blackwell Publishers. pp. 482-506.
- López, R. (2011) De la ciudad compacta a la ciudad fragmentada: el caso de la Ciudad de México. En el universo de las nuevas preocupaciones sobre la ciudad: del sueño de un orden a la pesadilla del caos. En: "Ciudades dispersas, compactas, fragmentadas." México D. F., Miguel Ángel Porrúa, pp.221-256.
- López y Plata (2008) Análisis de los cambios de cobertura de suelo derivados de la expansión urbana de la zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2000 En: "Investigaciones Geográficas." Núm. 68. México, D. F., Universidad Nacional Autónoma México, Instituto de Geografía. pp. 85-101.
- Maldonado, M. (2000) Instrumentos de gestión de suelo, algunos elementos de contexto, Notas de clase, Bogotá, septiembre. Disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/135755/M3-06-B-MariaMMaldonado-INSTRUMENTOS%20DE%20GESTION%20DEL%20SUELO-Bogota2000.pdf>

- Mardones, A. (2013) ¡No en mi patio trasero!: el caso de la comunidad ecológica de Peñalolén. En "Íconos - Revista de Ciencias Sociales." Núm. 34. Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. pp. 139-149.
- Meny, Y. y Thoenig, J (1992) Las Políticas Públicas. Barcelona, Editorial Ariel.
- Molina, M. (2014) Expansión urbana y cambio climático, en "Ciencia." Vol. 65, núm. 4. México, D. F., Academia Mexicana de las Ciencias. pp. 10-13.
- Olivera, G. (2013) La planificación y la función social de la propiedad como condición para atender las necesidades de vivienda de los pobres urbanos. Un análisis comparativo latinoamericano. En: "Seminario Internacional Repensar la Metrópoli." México, D. F., Universidad Autónoma Metropolitana. Memorias publicadas en: <http://geouam.xoc.uam.mx/Seminario/INTRO.htm>
- Olivera, P. & Delgadillo, V (2014) Políticas empresariales en los procesos de gentrificación en la Ciudad de México. En: "Revista de Geografía Norte Grande." Núm. 58. Santiago, Pontificia Universidad de Chile. pp. 111-133.
- ONU-HABITAT & SEDESOL (2011) Desarrollo social: Pobreza y las condiciones de la vivienda. En: ONU-HABITAT & SEDESOL. En: "Estado de las ciudades de México 2011." México D. F., pp. 40-55.
- Ornes, S. (2009) El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano. En: "Politeia, Revista de ciencias políticas." Vol. 32, n. 42, enero Caracas, Universidad Central de Venezuela. Disponible en: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572009000100008&lng=es&nrm=iso
- Padioleau, G. (1989) La realización de una política pública reglamentaria: El desmonte de los bosques y las selvas. En: "El Estado en concreto." Fondo de Cultura Económica, pp. 141-176.
- Palma, F. (1992) El problema habitacional. El Distrito Federal un caso particular. "Revista de Administración Pública. Gobierno y Administración Metropolitana." Núm. 83. México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 109-113.
- PAOT (2010) Impactos acumulativos por las nuevas construcciones en la Delegación Benito Juárez. Disponible en: <http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/EOT-03-2010.pdf>
- Pérez P. (2014) La mercantilización de la urbanización. A propósito de los "conjuntos habitacionales" en México, En: "Estudios Demográficos y Urbanos." Vol. 29, núm. 3 (87). México, D. F., El Colegio de México, pp. 481-512.
- Pradilla, E. y Sodi, D. (2006) La ciudad incluyente: un proyecto democrático para el México, D. F., Editorial Océano.
- Pradilla, E. (1987) Capital, estado y vivienda en América Latina. México, D. F. Distribuciones Fontarama.
- Pradilla, E. (2011) La Zona Metropolitana del Valle de México: una ciudad baja, dispersa, porosa y de poca densidad. En: "Ciudades dispersas, compactas, fragmentadas." México, D. F., Miguel Ángel Porrúa, pp. 257-294.

- Rojas, R. (2005) Planeación urbana y regional: un enfoque hacia la sustentabilidad. Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California.
- Sánchez, V. y Rocha, L. (2011) Introducción al Derecho Urbanístico en México. México, D. F., Trillas.
- Schteingart, M. (1984) El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis. "Comercio Exterior." Núm. 34 (8). México, D. F., Banco Nacional de Comercio Exterior. pp. 739-750.
- Schteingart, M. (1989) La producción del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México. México, D. F., El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- Schteingart, M. (2001) La división social del espacio en las ciudades. "Perfiles Latinoamericanos." núm. 19. México, D. F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. pp. 13-31.
- Schteingart, M. & García, B. (2006) Nuevas políticas de vivienda en México. Nuevas relaciones entre el sector público y privado y retos para el futuro. En: Borjas, A. & Bucio, M. (coords.) La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas. México, D. F., Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/LIX Legislatura, pp. 39-50.
- SEDESOL, ONU HABITAT (2011) Estado de las Ciudades de México 2011. México, D. F. Secretaría de Desarrollo Social.
- Tamayo, S. (2007) La política del Bando 2 y el debate público. En: Tamayo, S. (coord.) "Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006.". México, D. F., GDF, SEDUVI, INVI, UACM y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A. C. pp. 31-76.
- Tamayo, R., Andrade, V. & Besares, M. (2007) El Bando 2 y el marco normativo. En: Tamayo, S. (coord.) "Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006.". México, D. F., GDF, SEDUVI, INVI, UACM y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A. C. pp. 77-115.
- Ugalde, V. (2014) La coacción en la regulación ambiental en México: una aproximación sociológica. En: "EL derecho ambiental en acción. Problemas de implementación, aplicación y cumplimiento." México, D. F., El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales, pp. 83-120.
- Villavicencio, J., & Hernández, P. (2001) Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la Ciudad de México: Un encuentro imposible. En: "Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina." Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. pp. 441-462.
- Ziccardi, A. y González, A. (2014) Sustentabilidad y política de vivienda, en "Ciencia." Vol. 65, núm. 4. México, D. F., Academia Mexicana de las Ciencias. pp. 46-50.