

Políticas urbanas exitosas que fracasan. El caso de redensificación de Nuevo Polanco en la Ciudad de México

Laura Jaloma López

Tutor: Mtro. Sergio Armando Flores Peña

Actualmente, la efectividad de los mecanismos de instrumentación que conforman las políticas públicas para la planeación urbana en México se enfrentan a profundos cuestionamientos. Sus resultados han sido insuficientes respecto a los propósitos de la misma planeación urbana y a la naturaleza de los instrumentos y procedimientos disponibles para alcanzar el bienestar de la sociedad.

No obstante, nos encontramos ante la siguiente paradoja: los propósitos del plan se han cumplido, pero los resultados en beneficio de la ciudad son cuestionables. La planeación ha provocado que los bienes públicos -traducidos en espacio público- sean gestionados –incluso de manera legal– por grupos o intereses particulares.

La insuficiencia e ineficiencia de la planeación urbana provocada por la utilización de instrumentos tradicionales de planeación ajenos a las problemáticas de la ciudad y la excesiva simplificación de la realidad, entre otros factores, nos han impedido realizar un proceso incluyente y reflexivo que conduzca al cambio que se requiere, así como valorar los efectos de la misma planeación. Puesto que se ignora qué se quiere lograr (falta de visión integral de la ciudad), no se puede tener claro ni a dónde ir ni qué hacer.

Hemos confundido medir con mejorar y bienestar con ganancia inmediata. Pensamos que el futuro está definido: lo hemos hipotecado. Suponemos que la teoría y el avance de la ciencia pretenden alcanzar un estado de bienestar incluyente y equitativo; desafortunadamente, esto se vislumbra cada vez más lejano.

El estudio de las políticas públicas plantea que es posible reconocer el conjunto de ineficiencias, carencias y omisiones en el proceso de conducción de la ciudad. Estas políticas obligan a considerar que lo importante es el aspecto público de las acciones y decisiones, que los planes no son inadaptables y que los objetivos públicos no deben ser aprovechados por unos cuantos grupos de interés.

Se señala que en las experiencias de redensificación –como la propuesta por estudiar– se han cumplido y respetado los propósitos del plan urbano, pero sus resultados son contrarios a los propósitos y premisas de toda política pública, pues no mejoran la calidad de vida de los habitantes en la ciudad.

A partir de la identificación de las causas se planteará una propuesta para caracterizar una política pública urbana ideal mediante elementos teóricos. Después se analizarán instrumentos de planeación aplicados a la realidad en función del proyecto de ciudad; por ejemplo, si es conveniente la aplicación de transferencia de potencial o si

se justifica la captura de plusvalía dentro de un marco regulatorio como el de la Ciudad de México.

En tales circunstancias, debemos preguntarnos si los proyectos que han cumplido en general con la política pública en realidad generaron los resultados esperados, y en caso negativo, encontrar sus razones.

Es un hecho que la política actual de redensificación de la Ciudad de México (precedida por el Bando 2) fue exitosa en aras de repoblar la ciudad central. Ejemplo de ello son Las Granadas, cuya área pasó de una zona industrial vieja a una zona habitacional densamente poblada. El repoblamiento fue un éxito, sin embargo, se dio carta libre a los certificados de uso de suelo que permitieron intensificar de manera irracional una zona de la ciudad que no estaba preparada para recibir a tanta población y actividad económica.

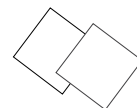
Las Granadas abarcan una gran superficie urbana y están muy bien localizadas, ofrecen varios elementos importantes para el desarrollo de la ciudad: el mejor suelo disponible, inversión inmobiliaria y una política de intensificación con instrumentos claramente definidos (zonificación). Sin embargo, ¿por qué los procesos de formulación de las políticas urbanas no responden a las complejidades de su realización?

Si los procesos de formulación de las políticas urbanas no corresponden a la realidad de la ciudad, y los efectos de la realización se enuncian, pero no suceden, entonces se está generando un esquema de ciudad poco equitativa.

El marco teórico se compone de la respuesta a qué es una política pública desde la racionalidad neoclásica y aplicada en el territorio (Harvey, Parsons, Giddens); así como del significado de la redensificación según la nueva geografía económica (Camagni, Krugman) y sus consecuencias, como la generación de plusvalías (Smolka y otros, Cuenya).

El caso de estudio, Nuevo Polanco, se encuentra en el centro de la urbe; tiene gran potencial de reciclamiento y crecimiento; durante el periodo de sustitución de importaciones en México entre las décadas de 1940 y 1970, tuvo gran auge por su concentración industrial (General Tire en 1934, seguida de General Motors en 1937 y Chrysler en 1939). A partir de la década de 1980, comenzó una transformación espacial ante la salida de dicha industria; esto permitió el incremento de la densidad poblacional y del valor del suelo, así como la falta de bienes públicos, el congestionamiento vial, etcétera. Los cambios más evidentes en la Ciudad de México y en la zona de estudio ocurrieron en la década de 1990, influencia del proceso de globalización propiciado por la firma del TLC y la expansión del sector servicios en la zona. La industria salió casi por completo para dar paso a la territorialización del sector terciario, donde inversionistas nacionales y extranjeros buscaron maneras de obtener mayor rentabilidad.

Dado que esta área surgió a partir de la reconversión y reutilización urbana de antiguas zonas industriales dotadas de infraestructura y equipamiento, pasó de ser un barrio industrial a uno con los más importantes desarrollos inmobiliarios de la ciudad. La reconversión urbana se ha visto reflejada en las colonias Irrigación, Granada



y Ampliación Granada y partes de las colonias Anáhuac y Anzures, cuyas fábricas de autos, vidrio, hule y bebidas se han transformado en complejos mixtos como Antara o Plaza Carso.

Las plantas en desuso, por sus grandes terrenos por estar a unos pasos de algunas de las zonas más exclusivas del Distrito Federal, han motivado una profunda transformación urbana con complejos de vivienda y de usos mixtos, muchos de ellos con áreas verdes, así como la instalación de diversas tiendas en centros comerciales. Por ejemplo, el centro comercial Antara Polanco se ha convertido en la referencia a un estilo de vida de la población de la zona poniente de la ciudad para la gente de algunas de las colonias aledañas.

Las críticas a este desarrollo contemplan un gran incremento del ya complicado congestionamiento vial de la zona, por la estrechez de sus vialidades, así como la falta de estacionamientos y el contraste de las zonas comerciales de Polanco con zonas de bajos recursos cercanas, como la colonia Pensil.

La Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI) considera a Las Granadas ejemplo de cómo los factores de accesibilidad, conectividad, dotación de infraestructura y equipamiento son variables de suma importancia para volver competitiva a una zona de la ciudad. Además, considera que tales han contribuido a que las áreas viejas retomen y agudicen su fuerza en el mercado, y así, el suelo urbano industrial se revalore mediante proyectos inmobiliarios.

La inversión inicial de 800 millones de dólares de Grupo Carso de Carlos Slim, atrajo a inversionistas como Lar, Gigante, Modelo, Abilia, Vitro y Elizondo. De este modo, se están construyendo desarrollos habitacionales como Grand Polanco, Tres Lagos, Grand Tower, PoláreaResidences, City Towers, Skyview, Torre Aura, Privanza, La Quadra, Umbral Polanco, Horizontes Moliere y Uptown Polanco. El precio del departamento más barato, 55 m², se calcula en dos millones de pesos.

Por otra parte, se han señalado algunas críticas y riesgos:

- En la parte ya desarrollada, sobre todo en 200 ha de las colonias Granada y Nueva Granada (de Ejército Nacional a Río San Joaquín y de Periférico a Circuito Interior) se duplicó en tres años el número de habitantes: de 36 mil 126 pasó a 72 mil 218; la población flotante se incrementó en 122 mil personas.
- Cuando las obras estén terminadas (2015, aproximadamente), se calcula que más de 113 mil personas vivirán en 30 mil viviendas, al menos. Se considera que si se construye todo lo que el programa de desarrollo urbano permite, la población podría llegar hasta 150 mil habitantes y 800 mil de población flotante.
- Se agudizará la carencia de espacios públicos, la falta de áreas verdes y de vías de comunicación, el congestionamiento vehicular, la inseguridad, el transporte público; habrá falta de orden, excesivo aumento del precio de

la tierra, además de las amplias diferencias sociales. Se ha señalado que en la zona existe únicamente 3% de áreas verdes, cuando debería contar con 33%, según el mínimo requerido por la Organización Mundial de la Salud.

Durante la administración de López Obrador (2001-2007) se promulgó el Bando 2, cuyo objetivo era incrementar la densidad demográfica en las cuatro delegaciones centrales y restringir la carga poblacional en las nueve delegaciones responsables del crecimiento de la mancha urbana en el DF. Es significativo que después de la publicación de este bando iniciara el proceso de reciclamiento de la zona de estudio. No se ha comprobado el efecto directo de éste en el aumento de los precios del suelo en la zona, pero es necesario tener en cuenta que dicha política creó condiciones para impulsar nuevos procesos de redensificación y reciclamiento.

Referencias

- Camagni, Roberto. *Economía urbana*. Barcelona: Antoni Bosch Editores, 2005. Impreso.
- Castells, Manuel. *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza, 1995. Impreso.
- Cuenya, Beatriz. "Grandes proyectos como herramientas de creación y recuperación de plusvalías urbanas: ejemplos de Argentina y Brasil". *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. Alicia Ziccardi, coord. México: UNAM, 2012. Impreso.
- Giddens, Anthony. *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrurtu, 2006. Impreso.
- Harvey, David. *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal, 2012. Impreso.
- Harvey, David. *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Culture Change*. Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1990. Impreso.
- Krugman, Paul. *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona: Antoni Bosch Editores, 1997. Impreso.
- Kunz, Ignacio. *El mercado inmobiliario habitacional de la ciudad de México*. México: Plaza y Valdes Editores/UNAM, 2001. Impreso.
- Lindblom, Charles. "La ciencia de 'salir del paso'". *La hechura de las políticas públicas*. Luis Fernando Aguilar Villanueva, coord. México: Miguel Ángel Porrúa, 1959.
- Merino, Mauricio y Guillermo M. Cejudo, comps. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: FCE/CIDE, 2010. Impreso.
- Parsons, Wayne. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso, 2007. Impreso.
- Smolka, Martim y Laura Mullahy, eds. *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy/Land Lines, 2007. Impreso.