

URBANISMO, CAPTURA DEL ESTADO, DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD EN LA CIUDAD¹

Mónica Tapia-Alvarez^{2 3}

Introducción

En este artículo explico cómo operan los mecanismos profundos de la desigualdad en la Ciudad de México y las interrelaciones complejas entre la política y el ordenamiento territorial. Vinculado a ello, describo el problema de la corrupción inmobiliaria, sus redes y operación política. Las preguntas que comenzaron esta reflexión fueron ¿por qué la democracia local en la Ciudad de México – paradójicamente, una de las metrópolis más progresistas y con un marco de derechos humanos de vanguardia—no es representativa?, ¿por qué las redes de cargos políticos responden a una red clientelar?, ¿por qué es impermeable a la rendición de cuentas y el sistema política local está aislado de demandas de ciudadanos y vecinos?, ¿por qué ni la alternancia de partidos ni el pluralismo cambian estas dinámicas?, ¿cómo y dónde proviene las grandes cantidades de recursos visibles en elecciones de cargos menores, como alcaldías y comités vecinales?, ¿por qué es tan importante el control territorial de estos procesos políticos?

Algunas respuestas a estas preguntas están la política que ha dominado el desarrollo urbano de la Ciudad de México y cómo ha terminado capturada por grupos inmobiliarios poderosos, a quienes deberían regular. Esto da lugar también a cuantiosos recursos financieros que alimentan el clientelismo y la operación política, que permiten mantener el control y poder por medio de elecciones y comités vecinales. Así, se completa el círculo vicioso que debilita al buen urbanismo, junto con la democracia, la representación y la rendición de cuentas, lo cual perpetúa el vínculo entre poder económico y político en la Ciudad de México.

¹ Por publicarse en Carlos Alba y Mauricio Rodríguez (en prensa): *Perspectivas del poder, el trabajo y la desigualdad urbana. Seminario de Trabajo y Desigualdades*. México: El Colegio de México.

² Adscripción: Ruta Cívica A.C. Dirección: Arquitectura 65-1, Copilco-Universidad, Coyoacán, CdMx 04360. Correo: monicatapiaa@gmail.com Teléfono: +52(55)56688502.

³ Las ideas en que se basa este texto fueron presentadas en el *Seminario sobre trabajo y desigualdades. Perspectivas sobre el poder, el trabajo y la desigualdad urbana*, El Colegio de México, 4 de diciembre de 2017. Agradezco a Josefina MacGregor, Salvador Medina, Maritere Ruiz y Juan Fernando Ibarra por estas ideas y nuestros debates.

Estas preguntas y respuestas tomaron forma al escuchar, leer y aprender sobre la enorme cantidad de evidentes irregularidades y complicidades. Al conectar entre sí bajo un patrón común, los innumerables pequeños eventos reportados como escándalos, permisos ilegales, construcciones irregulares, conductas ilegales de funcionarios encargados del control y planeación del territorio y el manejo de dinero en efectivo por funcionarios públicos. Es un patrón que un gran número de líderes vecinales sufren cotidianamente, quienes en los últimos años han dedicado tiempo a entender, denunciar y pelear contra construcciones irregulares. Las fuentes de información de este artículo son poco ortodoxas; una parte proviene de vivencias personales, documentando el impacto negativo ambiental y urbano de la construcción de la Supervía. Esto fue una puerta de entrada para conocer las redes cívicas vecinales y también entender las redes clientelares territoriales. En el mar de información e historias locales, es fácil perderse y prácticamente no se ha escrito de manera coherente e integralmente, aunque todos los días aparecen notas en medios y redes sociales --en Twitter, por medio de #corrupcióninmobiliaria y #obrachueca hay una constante conversación, periódicamente es retomada por líderes de opinión y revistas de análisis, pero en rara ocasión por la Academia. Una buena parte de lo que aquí escribo cuenta con información más detallada en notas de pie con las referencias bibliográficas y hemerográficas. Aprender la teoría e instrumentos urbanísticos, ordenamiento territorial y protección ambiental se convirtió también en una necesidad para contribuir al debate público en el que se encuentra la Ciudad de México⁴.

Es importante advertir que esta ciudad vive actualmente una transición institucional. Después de 30 años de lentos cambios de un estatuto subordinado a la Federación, donde todas las autoridades eran nombradas por el Presidente de la República, se ha transformado en una entidad autónoma con su propia Constitución y autoridades electas en el Gobierno de la

⁴ La teoría siempre ha ayudado a hacer buena práctica, a un buen activismo urbano; desde la organización Ruta Cívica lo tratamos de construir, a través de campañas y articulaciones ciudadanas y multiactor a favor de la Ciudad de México (#Corruptour, #TúConstituyente, #ObraChueca, #CdMxSinCorrupción y #CIUDADania19s). El conocimiento práctico y desde la perspectiva ciudadana ayuda también a construir teoría y fundamentar políticas públicas. Véase también lo he escrito en Alternativas y Capacidades, con el principio de contribuir al conocimiento teórico-práctico. Véase Tapia (2006, 2010a, 2010b y 2013)

Ciudad, las delegaciones o alcaldías⁵ y el Congreso local. A mediados de 2018 entró en vigor esta nueva Constitución, con un régimen de transición y aplicación gradual de reformas; por su estatuto de “Ciudad capital” y esta nueva Constitución, el régimen de la Ciudad no es equivalente a un estado y ni a sus respectivos municipios, sino que tiene su propio diseño institucional⁶. Para abreviar, se usa indistintamente la Ciudad y la Ciudad de México.

Este capítulo se compone de cinco secciones, donde en la primera reviso conceptos clásicos de teoría política y economía política sobre el Estado y su papel y capacidades para la regulación del desarrollo urbano y políticas redistributivas, así como algunos instrumentos urbanísticos usados en el mundo. En la segunda, describo la confusa y fragmentada normatividad y políticas del territorio de la Ciudad de México. En la tercera y cuartas secciones, hago un recuento sobre los patrones y las redes de corrupción inmobiliaria y en la aplicación de los instrumentos urbanísticos. Finalmente, en la última sección explico cómo se relacionan estos recursos ilegales con la operación político-territorial y las campañas políticas. Al final, retomo la discusión sobre el Estado, la gobernanza territorial, la democracia débil y la desigualdad en las observaciones finales.

I. El papel y las capacidades del Estado en la construcción de la Ciudad

En el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, el Estado tiene un papel fundamental. De acuerdo con en estos procesos de “construir Ciudad”, el Estado tiene las funciones de:

1. Regulador del desarrollo territorial y el suelo (urbano/rural, zonificación, alturas e intensidades).
2. Planeador y catalizador de inversión, urbanización y proveedor de servicios y equipamiento.

⁵ El gobierno local (o municipal) en la Ciudad de México hasta mediados de 2018 fueron las “delegaciones” y con la entrada en vigor de la nueva Constitución, se transformaron en “alcaldías”. Aquí, aún se usan de manera indistinta debido a esta transición.

⁶ El artículo 115 de la Constitución nacional legisla sobre los municipios y sus principales facultades; la Ciudad de México tiene su propio artículo 122 en la Constitución y los transitorios que crearon el Constituyente, que le da bases a ese diseño institucional particular.

3. Agente fiscal, cobrando impuestos a la propiedad (predial), trabajo (nómina), cobro de servicios (agua, electricidad) y utilización del espacio (parquímetros o impuestos de congestión).
4. Productor de inmuebles para su propio uso, como oficinas gubernamentales o juzgados.
5. Establece estándares de vivienda y otorga subsidios y programas de vivienda social (Acosta, 2017).

Acosta (2017) igualmente sostiene que: “Los sistemas de reglas orientan a los ciudadanos hacia determinadas conductas: incentivando una conducta, castigándolos, promoviéndolos, tolerándola, permitiéndola, subsidiándola, regularizando (*a posteriori*) y obligando. El Derecho [y el Estado] da[n] forma a políticas públicas, leyes, decretos, programas y planes orientadores”.

Los textos clásicos (Mann, 1984; Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985 y Migdal, Kohli y Shue, 1994) proponen 4 conceptos que ayudan a entender el poder, los límites y el papel del Estado frente a la sociedad:

1. La **capacidad del Estado (o poder infraestructural)** para implementar las políticas originalmente diseñadas, especialmente sobre los grupos sociales poderosos que se podrían oponer.
2. La **autonomía del Estado** para controlar los territorios y las personas, formular y lograr metas, en contraste con simplemente reflejar demandas e intereses de los grupos sociales, especialmente los poderosos.
3. La **captura del Estado** es un concepto de economía política, que explica que a pesar de que el Estado debe defender el interés público, las decisiones de política pública en numerosas terminan favoreciendo sistemáticamente a un grupo de interés, que en teoría debía ser sujeto de su regulación.
4. En los procesos de interacción Estado-sociedad (donde están incluidos los intereses poderosos), coexisten **múltiples arenas de dominación y oposición**:
 1. En algunas ocasiones, el Estado **se impone y transforma** a la sociedad.
 2. En otras, las metas y acciones del Estado son **matizadas por** las redes sociales (por ejemplo, la distribución clientelar de programas públicos o la venta de plazas de trabajo)

3. Los grupos sociales **se oponen** a las políticas estatales, y las terminan revirtiendo. Las capacidades y el poder infraestructural que el Estado requiere para intervenir y regular el desarrollo urbano —así como las arenas de dominación o espacios sujetos de su captura— se pueden enunciar las siguientes:

1. Capacidades para contar con una cartografía, junto con su topografía/hidrología.
2. Capacidades para registrar los títulos de propiedad, establecer sus obligaciones y derechos (catastro y Registro Público de la Propiedad).
3. Capacidades para gestionar la información, así como planear y normar su uso (zonificar) que —si se quieren lograr como metas o políticas definidas— van de la mano con las capacidades para autorizar, emitir permisos y también monitorear constantemente la construcción y renovación de predios e inmuebles (baldíos, equipamientos, alturas, densidades, áreas libres, nuevas construcciones y adiciones, cambio de propietarios).
4. Capacidades para vigilar y evitar invasiones de áreas públicas como parques, calles y suelo de conservación, o la construcción fuera de su normatividad.
5. Capacidades para la gestión de obras y dotación y/o regulación sobre servicios públicos (transporte público, parques y espacios públicos, agua, saneamiento, electricidad, conectividad, etc.), su mantenimiento y renovación acorde con la planeación emitida.
6. Capacidades tributarias para hacer cobrar impuestos y servicios públicos (baldíos, predial, agua, saneamiento) y emitir sanciones, en caso de falta de pago.
7. Capacidades para mediar y resolver conflictos, así como impartir justicia entre propietarios, ocupantes, moradores, comerciantes ambulantes y los propios actos de autoridad en el derecho a la propiedad, la propia zonificación y el otorgamiento de concesiones, entre otras.

Además de las funciones y capacidades sobre el desarrollo urbano, desde el enfoque de “Derecho a la Ciudad” sirve también explicar el **papel redistributivo del Estado** por medio de ingresos y gastos públicos para disminuir las desigualdades y reducir la pobreza:

1. Efectiva recaudación tributaria sobre los impuestos a la propiedad (predial), uno de los impuestos más redistributivos y sencillos de monitorear.

2. Regular, calcular y recuperar la plusvalía del suelo de las zonas bien equipadas, recuperando una parte de la inversión pública con instrumentos urbanísticos⁷.
3. La inversión pública debe focalizarse a las zonas más marginadas de la ciudad a través de la dotación de servicios, infraestructura de salud y educación, equipamiento, vivienda y transporte público.
4. Para hacer más eficiente y focalizado el gasto y la intervención pública, se debe contar con capacidades de “política social de cercanía”. Es decir, la capacidad del Estado en lo local para orientar “el aterrizaje” de programas estandarizados o articulaciones en el territorio (programas y servicios públicos nacionales y estatales, articulación de múltiples actores locales en la prevención de la deserción escolar, la vinculación escuela-empleo, la renovación urbana, el emprendimiento o las cadenas productivas y tecnológicas incluyentes, entre muchos otros).

En los debates actuales sobre temas urbana, se diferencia entre la planeación comprensiva y planeación estratégica. La primera se distingue por abarcar todo el territorio de una manera universal e integral, que toman la forma de Programas y Planes Generales aplicados a toda la Ciudad; la segunda son más instrumentos que sirven para dar condiciones y flexibilidad a proyectos de inversión inmobiliaria puedan ejecutarse, bajo ciertas reglas y excepciones que la planeación comprensiva no contempla (González, en prensa). Aquí, explico brevemente cinco instrumentos urbanísticos que se han usado en muchas ciudades del mundo y más abajo describo su implementación en la Ciudad de México. El primer instrumento son las **cargas urbanísticas y mitigaciones**, definidas como

“las obligaciones de dar, hacer o no hacer que impone la normatividad urbana a cargo del desarrollador de un proyecto inmobiliario específico. Tales obligaciones se materializan en: 1) obras, 2) limitaciones o prohibiciones específicas, y 3) pagos... Los pagos pueden ser en moneda o en especie ... La legislación local de desarrollo urbano impone una obligación asociada con el proceso de urbanización consistente en transmitir gratuitamente al gobierno local una parte del terreno

⁷ Véase Smolka (2013) y la literatura que el *Lincoln Land Institute* ha generado sobre la contribución de mejoras e instrumentos de potencial en América Latina.

desarrollado, con la finalidad de destinar dicha superficie de terreno a equipamientos públicos o áreas verdes.” (Gómez del Campo, 2016, 315-317).

Conforme una ciudad se urbaniza, las áreas “donadas” por fraccionadores se convierten en espacios para equipamiento urbano: parques, escuelas, clínicas de salud y templos religiosos, un equipamiento fundamental para cualquier Ciudad.

Un segundo instrumento son los **incentivos para construir vivienda social**, por la iniciativa privada o los desarrolladores inmobiliarios, dando por ejemplo opciones para construir más niveles que la norma establece, facilidades en trámites y pagos o exenciones fiscales. Un tercer instrumento es la **Transferencia de Potencialidad**, que consiste en un sistema de compra-venta de potencial de construcción (o “aire”) entre predios: un predio es receptor, que compra “aire” para construir más niveles/área libre de lo que le permite la zonificación, y un predio es emisor, que vende potencial, es decir, niveles o área libre donde “se compromete” a no construir a pesar de que tendría la posibilidad, de acuerdo con la zonificación que le corresponde⁸.

Un cuarto instrumento son lo que internacionalmente se conocen como **reajuste de terreno**, que en la Ciudad de México se denominaron **polígonos de actuación** y en una mayor escala, los **Sistema de Actuación por Cooperación**. De acuerdo con Hong y Brain (2012, 4), el ajuste consiste en “organizar a los propietarios de terrenos para que actúen de forma colectiva, cooperando con un municipio y/o un emprendedor privado, con el fin de reunir sus terrenos y así lograr un [nuevo] proyecto de [re]desarrollo... A cambio del aporte de terrenos al proyecto, cada participante recibe al finalizar el programa una nueva parcela de tamaño o valor proporcional al original [con un nuevo uso de suelo o no, acorde al rediseño pactado]. El tamaño de la parcela tal vez sea menor pero su valor es mayor debido a las mejoras realizadas al suelo y a la infraestructura creada por el proyecto”.

Finalmente, el quinto instrumento es la **recuperación de plusvalías**, que en muchas ciudades se ha convertido en una importante fuente de ingresos para el Estado. Definidas por Smolka (2013, 8) como: “el recobro, por el Estado, de los incrementos en el valor del suelo (ganancias innmerecidas o plusvalías), generadas por acciones diferentes a la inversión directa del

⁸ Artículos 46 al 58 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano.

propietario... Las políticas de recuperación de plusvalías se enfocan principalmente en los incrementos generados por las inversiones públicas y por acciones administrativas... El fundamento es que los beneficios que le otorgan las autoridades a los propietarios de suelo deberían ser compartidos más justamente con todos los usuarios del suelo”.⁹

En esta sección expuse una síntesis de las funciones, las capacidades para la intervención efectiva del Estado y su papel de potencial redistribuidor, así como las posibilidades de su captura o reversión por grupos sociales. En las siguientes secciones, describo la realidad de estas capacidades y autonomía, así como la captura de la política urbana y los instrumentos normativos en la Ciudad de México. De una manera breve, también explico cómo se ha renunciado a construir al papel distributivo del Estado en estas funciones y políticas de control, ordenación del territorio y provisión de bienes públicos, en la coyuntura descrita anteriormente.

II. La normatividad y la información sobre el territorio

La planeación urbana en todas las ciudades mexicanas se rigen bajo la Ley General de Asentamientos Humanos, de la década de 1970 y con una actualización en 2016. En las décadas de 1980 y 1990, se introdujo la legislación ambiental y en la década de 2000, se legisló el ordenamiento territorial desde distintas perspectivas (ambiental, desarrollo rural, agua y hasta energético). Es así frecuente el choque entre regionalizaciones y delimitaciones de ordenamientos.

En la Ciudad de México, la planeación urbana y la definición de las áreas naturales, por ejemplo, han entrado en constante conflicto, reflejo de las escasas capacidades de coordinar cartografías. Wigle (2016) ilustra cómo los límites de su conservación del área natural de Xochimilco, amenazados por nuevos asentamientos humanos, son constantemente negociados y redefinidos por la autoridad delegacional y una rezonificación urbana constante. La **desigualdad social** tiene su fiel reflejo en una de las mayores urbes del mundo,

⁹ “Aún más, el principio de que ningún ciudadano puede acumular riqueza que no resulte de su propio esfuerzo, conocido como ‘enriquecimiento sin justa causa’, es común en la mayor parte de las constituciones latinoamericanas”. Véase Smolka (2013, 8).

donde el acceso a servicios, su calidad y movilidad está muy concentrado en el centro y el poniente, mientras que en el oriente, el sur oriente y el norte la población tiene grandes desventajas¹⁰.

Ahora bien, los principales instrumentos de la zonificación (o la planeación urbana) son el Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU), para toda la Ciudad de México, y los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU), que incluyen detalles sobre usos de suelo, densidades, alturas, áreas libres, etc. de cada delegación o alcaldía, bajo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). Sin embargo, existe también el Programa de Ordenamiento Ecológico, bajo la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA) y en numerosas ocasiones, la lotificación del catastro no coincide integralmente. Más abajo explico cómo estos instrumentos se han convertido en uno de los mayores conflictos sobre las reglas de la Ciudad¹¹.

Ante el *impasse* del conflicto urbano por la “planeación comprensiva”, se han privilegiado la planeación estratégica o intervenciones puntuales en colonias y zonas de la Ciudad de México, junto con la aplicación de instrumentos urbanísticos ya descritos más arriba, confluyendo con una tendencia mundial a priorizar “planes de inversión y renovación urbana”¹². Por un lado, se han creado los Planes Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU) y, por el otro, las zonificaciones *ad hoc* para grandes proyectos de inversión inmobiliaria. Éstos tienen sus antecedentes en las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), que inauguraron los estados de excepción sobre densidades y alturas menores a las aplicadas de manera general por los PPDU a la Ciudad. Comenzaron en la década de 1980 para preservar

¹⁰ Para una descripción detallada de la segregación territorial de la Ciudad, véase Benlliure (2017).

¹¹ Azuela (2016) escribe sobre estos arreglos discrecionales que constantemente redefinen al suelo urbano: “Lejos de concebir a la ciudad como una página en blanco sobre la cual se despliegan las reglas jurídicas [de la planeación] y la virtud cívica para ordenar las relaciones sociales, la lógica misma de los procesos de apropiación, producción y disputa por la ciudad (incluyendo la lógica propiamente espacial de dichos procesos) da forma y contenido a las normas y a las prácticas jurídicas correspondientes... ciertos espacios son intocables y otros no; pero entre esos extremos hay una zona gris que no sólo es enorme sino que además se mueve todo el tiempo” (pp. 14-15).

¹² González (en prensa) caracteriza como “planeación comprensiva” los instrumentos de los PGDU y PPDU y como “planeación estratégica” la creación de nuevos instrumentos, como Norma 26, polígonos de actuación, potencial de transferencia o Sistema de Actuación por Cooperación (SAC). En la planeación estratégica --se argumenta-- se dan condiciones y flexibilidad para que los proyectos de inversión inmobiliaria puedan ejecutarse, bajo ciertas reglas y excepciones que la planeación comprensiva no contempla. Los conflictos entorno a los proyectos de inversión en “megaproyectos” y los asentamientos “irregulares”, deben interpretarse bajo un contexto y conflicto sobre “las reglas” de la Ciudad.

las zonas patrimoniales, como San Ángel y Coyoacán, y posteriormente entre 1990-96, se ampliaron a más de 30 colonias de ingresos medios y altos (Las Lomas, por ejemplo), además de algunas áreas populares. Los ZEDEC en 1996 se convirtieron en los Programas Parciales o PPDU, que actualmente son 47.

Actualmente, tanto los Programas Parciales como la designación de “pueblo o barrio originario” en la Ciudad se han vuelto atractivos para varias colonias y vecinos que sufren las presiones sobre su suelo, porque otorgan mayores controles a los cambios de uso de suelo y la aplicación de instrumentos urbanísticos. Como bien describe Medina (2018): “[La “reglas” de la planeación] generan una enorme ‘superposición’ de normativas urbanas que generan vacíos legales, contradicciones, sobrerregulación, entre otros problemas, sobre el suelo urbano. Además, no se han evaluado en su cumplimiento, resultados, ni en los problemas que causa su no actualización y superposiciones”.

Sumado a la confusa normatividad de la planeación urbana y territorial, la gestión urbana – los permisos para urbanizar, construir y operar el suelo—son también sumamente complejas. En primer lugar, son materia de facultades concurrentes entre las Alcaldías –las Direcciones de Desarrollo Urbano-- quienes reciben las Manifestaciones de Construcción (antes Licencias), que están compuestas a su vez de estudios, autorizaciones y pagos de otras autoridades. Dependiendo del número de metros a construir, estos estudios y autorizaciones son otorgadas también por SEDUVI (impacto urbano), SEDEMA (impacto ambiental), la Secretaría de Movilidad (SEMOVI) (impacto vial) y el Sistema de Aguas (factibilidad y pagos de agua)¹³. Adicionalmente, las licencias de operación de un negocio las otorga la Secretaría de Desarrollo Económico y cuando se trata de inmuebles catalogados como patrimoniales, las autoridades culturales (INBA, INAH, etc.) deben también dar permisos. Para una construcción tipo B o C, aproximadamente cinco dependencias con diferentes autoridades de distintos niveles de gobierno están involucradas en el otorgamiento de permisos. Las responsabilidades están traslapadas, pues un permiso está contenido en otro, y ese otro permite la realización de varias acciones. Al final, también las responsabilidades quedan difusas y, de igual forma sucede, en la protección civil.

¹³ Para una explicación didáctica de esta normatividad, véase CIUDADania19s (2018). <https://twitter.com/CIUDADania19s/status/1039106288809136130>

Los permisos deben incluir la firma de un particular experto, llamado Director Responsable de Obra (DRO), quien es certificado por la autoridad de la SEDUVI por tener conocimientos para supervisar, firmar y responsabilizarse sobre diversos puntos. Esta figura también coordina a otros especialistas en seguridad estructural, diseño urbano, movilidad e impacto ambiental. Entre sus funciones más importantes están el diseño y supervisión del proyecto, el diseño, las instalaciones, los cálculos, las estructuras, la seguridad y su construcción conforme a estas especificaciones. En principio, el DRO (y no la autoridad o la empresa constructora) es el responsable legal de la construcción.

Al estar dispersas las autoridades, las responsabilidades y la información, la vigilancia de que las construcciones se hagan de acuerdo a sus autorizaciones son bajas o nulas. Si alguna autoridad (salvo la alcaldía, que en teoría debería tener todo el expediente pero casi nunca sucede) o la ciudadanía quisiera revisar la información sobre algún inmueble, deberá hacer solicitudes a diversas autoridades por cada predio e inmueble¹⁴, con criterios de acceso y gestión sobre la información muy diversa y fragmentada. Finalmente, la facultad de verificar permisos y autorizaciones había sido de las alcaldías, con auxilio de la fuerza policiaca. Sin embargo, en los últimos años bajo el argumento de disminuir la corrupción, estas facultades se transfirieron al Instituto de Verificación Administrativa (INVEA), un organismo descentralizado del Gobierno de la Ciudad.

Por otra parte, el Gobierno de la Ciudad de México cuenta con un catastro (lotificación y registro de todos los inmuebles existentes en la ciudad) bajo la Secretaria de Finanzas. En años recientes, se ha actualizado y comenzado a integrar gradualmente con el Registro Público de la Propiedad (donde se inscriben todas las compraventas, hipotecas y títulos de propiedad), retomando los valores comerciales de los inmuebles y con la zonificación (alturas y usos de suelo permitidos en cada predio) de la SEDUVI. Sin embargo, es muy básica esta información y no está ni sistematizada ni digitalizados los planos, escrituras, expediente de construcción del predio. Esta información, que también debería estar bajo resguardo del Estado, tampoco está disponible en las delegaciones, sobre todo para los casos de inmuebles antiguos. La falta de registro e información facilita la manipulación de dichos documentos y,

¹⁴ Aquí se encuentra un tutorial sobre cómo hacer estas solicitudes de información: <http://blog.obrachueca.com/como-se-registra-en-la-plataforma-de-informacion-publica-de-la-cdmx/>

como se verá abajo, es común el uso de **documentos apócrifos, incluso en procesos judiciales**¹⁵.

La información sobre los Atlas de Riesgos de la Ciudad ni las delegaciones/alcaldías –los peligros en el subsuelo y topografía y las vulnerabilidades de las edificaciones, por ejemplo, escuelas, hospitales, etc.—se ha integrado al catastro o al Registro Público, ni están permanentemente actualizados. Si se compara con otras ciudades como Nueva York, Londres, Singapur o incluso Colima y Guadalajara, la publicitación de la información del catastro, los Atlas de Riesgo o zonificación es sumamente deficiente; son poco difundidos, con tecnología poco actualizada o recientemente publicados, sin estar completos¹⁶. El acceso a los Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo (CUZUS) emitidos sobre el predio y el historial de los inmuebles sólo es a través de solicitudes de transparencia, pues la información no es proactiva ni está abierta.

Además, como en el empleo, la informalidad en la Ciudad prevalece; hay millones de inmuebles no escriturados y que no pagan predial, debido a su autoconstrucción y a lo complejo que resulta para una familia o negocio de menores ingresos cumplir con la normatividad existente de permisos y licencias. Se estima que entre el 30% y el 50% de los inmuebles de la Ciudad de México no cuentan con escrituras, lo cual refleja una baja capacidad de emitir y actualizar títulos de propiedad, frecuentemente también por el alto costo de impuestos y los honorarios del notario o por diversos problemas judiciales (juicios sucesorios o de divorcio).

Hasta aquí, hice un recuento de la fragmentada y sectorizada normatividad del ordenamiento territorial y, resultado de ello, también de la baja capacidad del Estado para contar con

¹⁵ Véase sobre el Colegio Rébsamen, véase Aquino (2018) <<https://www.animalpolitico.com/2018/05/dro-colegio-rebsamen-documento-falso/>> , mientras que en el caso de Álvaro Obregón 286 se ha presentado un certificado de 5 pisos (cuando existían 6 y hay contratos de arrendamiento de oficinas en el piso 6) y en el Helipuerto se tiene un certificado de 9 pisos, cuando originalmente había 6 pisos y se agregaron 3 más, además de la estructura del helipuerto.

¹⁶ Desde organizaciones como Cartocrítica, CIUDADania19s y Ruta Cívica, se está en proceso de “abrir” esta información a través de solicitudes de información y recursos de revisión. La diferencia entre información pública o información abierta consiste en que ésta última está creada bajo el enfoque de “transparencia proactiva”. Es decir, no esperar a que múltiples ciudadanos, a través de solicitudes accedan a “pedazos particulares” de la información pública, sino que el gobierno publique toda la información y la vuelva “abierta” para tener acceso a ella, sin mediar una solicitud. Como respuesta a estas demandas, en enero 2019, la Agencia Digital de Innovación Digital “abrió” y publicó el Atlas de Riesgo (aún no actualizado) pero aún no está integrado al catastro.

información y controlar este territorio. Cuando existen los planos, los permisos, los estudios y las autorizaciones de uso de los inmuebles, su información se encuentra dispersa en archivos generalmente físicos (y no digitales) en distintas secretarías y Alcaldías. Prácticamente, nada de esta información está abierta para la ciudadanía, quien tiene que solicitarla una a una para monitorear cada predio y cada autorización. De ahí que la corrupción prevalezca, frente a una baja y poca efectiva regulación y una alta demanda demográfica como los grandes flujos de capital nacionales e internacionales, y sus rendimientos financieros¹⁷.

III. La corrupción inmobiliaria

La corrupción inmobiliaria se convirtió en un término --usado primero por los grupos vecinales, posteriormente por los medios y después, por funcionarios y desarrolladores¹⁸-- para describir una amplia red de oportunidades, ventanillas, complicidades, autoridades y privados entorno a los permisos de construcción, renovación y usos en la gestión urbana de la Ciudad de México. Como arriba se explicó, la dispersión de la información, la falta de coordinación, la confusa normatividad y responsabilidades, así como la falta de investigación y sanciones son el campo fértil de esta corrupción. En la siguiente sección, se discute sobre su impacto en los acuerdos políticos, la democracia local y la representación política en la Ciudad.

Primero, la corrupción comienza con las irregularidades de los **DRO** y los otros expertos requeridos en una obra. De inicio, una buena parte de estos DRO no se actualizan en conocimientos, su carné está vencido, pero lo más grave es que firman proyectos como un

¹⁷ Según Softec (2018) estimó la inversión total en el mercado inmobiliario en \$570 mil millones de pesos en 2017 (con el sector de vivienda representando \$350 mil millones). Estima que en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se requirieron en 2018 937,000 viviendas. De acuerdo con Gasca Zamora (2018), hay una creciente liquidez y sobreacumulación de capital financiero que se está canalizando al sector inmobiliario a través de los Certificados de Capital de Desarrollo (CKDs) y los Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces (FIBRAS).

¹⁸ Véase Obra Chueca (2018) <www.obrachueca.com>, sobre todo, los reportes elaborados por Obra Chueca (2017). La Comisión de Derechos Humanos del DF (2018) elaboró un *Informe Especial*, refiriéndose al término de “corrupción inmobiliaria” en su comunicación oficial. Desde el punto de vista de los desarrolladores, véase también Desarrollador Confiable <<https://desarrolladorconfiable.mx/>> y Mexicanos contra la Corrupción y Mejor Ciudad (2019) <<https://contralacorrupcion.mx/corrupcioninmobiliaria/>>.

trámite, sin haberlos visto ni supervisado su obra. Esto hace posible que se proyecten los inmuebles de cierta forma, y se construyan de otra (con menor cantidad y calidad de materiales, para hacerlos más baratos, por ejemplo). Entre las responsabilidades confusas, no es claro el proceso de sanciones a estos DRO, quienes continúan firmando y aprobando proyectos aún con carnés vencidos o inhabilitados.

Segundo, las **ventanillas únicas y las Direcciones de Desarrollo Urbano de las alcaldías se reciben Manifestaciones de Construcción** se convierten en un espacio de discrecionalidad y corrupción, porque ser la primera autorización y, en caso de denuncia, la primera inspección. Tercero, dado que la **Manifestación requiere de previas autorizaciones de distintas autoridades** (ambiental, vial, urbana, movilidad y agua), la velocidad o especificidad con la que se atienden cada una multiplican la discrecionalidad y la potencial corrupción. En cada uno espacio, hay firmas autorizadas se pueden cotizar bajo acceso o trato preferencial.

Cuarto, cuando ya la obra está iniciada, hay múltiples autoridades que deben verificar y que reciben dinero a cambio de una “ceguera o inacción intencional”; incluye desde la policía que inspecciona, personal de la alcaldía, el **INVEA o la Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial (PAOT)**. Es frecuente que las denuncias de la ciudadanía sean ignoradas por los verificadores “ciegos” ante violaciones evidentes (pisos adicionales construidos o ampliaciones sobre espacio público o barrancas, por ejemplo)¹⁹. Cuando queda “rastros de documentación” es frecuente la lentitud de procesos o la misma inacción: por ejemplo, en una recomendación de la PAOT a la alcaldía ponen sellos de clausura a la obra, pero se continúa trabajando sin que la policía los moleste, a pesar de que es un delito que el Código penal establece como cárcel por 2-4 años.

Quinto, dada la normatividad confusa y los enormes recursos en juego, es frecuente que se recurra a la interpretación (y la discrecionalidad) judicial. La ciudadanía puede cuestionar los actos de autoridad como ilegales en el **Tribunal Contencioso Administrativo** o Tribunal de

¹⁹ Las cifras de la PAOT —una procuraduría con el mandato de recibir denuncias de la ciudadanía, orientar, documentar e investigar violaciones y emitir recomendaciones a las autoridades— son el reflejo del aumento en la corrupción inmobiliaria. En 2003, cuando se creó, recibió 49 denuncias; entre 2009-2015, recibió entre 800-1,500 al año. Entre 2008-2015, recibió entre 2,300 –3,500 y entre 2016 a la actualidad, al año recibe más de 4,500. Véase PAOT (2018).

Justicia Administrativa, que en el mejor de los casos emite sentencias contra autoridades²⁰, pero es frecuente que no se acaten. En la normalización de la corrupción, los juicios se retrasan y se dictan sentencias a favor de construcciones, justificadas en formalidades y sin entrar al fondo del conflicto²¹. En casos paradigmático, el Tribunal o hasta jueces de otros estados han servido para revertir sanciones impuestas por el INVEA o la PAOT (multas, retención de folios reales y no emisión de escrituras por el Registro Público de la Propiedad) o emisión de amparos²². Finalmente, y en casos de acceso privilegiado, la corrupción llega directamente hasta un grupo de notarías y el Registro Público de la Propiedad, sea para “legalizar” irregularidades, apropiarse de inmuebles irregulares o para mantener información inmobiliaria en secrecía²³.

Además de las oportunidades de corrupción, vale la pena analizar los varios mecanismos que la ayudan a operar. Primero, está el **mecanismo fragmentado**, es decir, se otorgan recursos y favores por cada trámite, autorización u omisión de la autoridad. La persona o empresa da sobornos conforme se van presentando los obstáculos en el camino: desde el funcionario que otorga permisos, pasando por el policía o funcionario que verifica, hasta el juzgado que emite sentencias. Este mecanismo es usado por familias, microempresarios o pequeñas constructoras, con obras eventuales.

Segundo, está el **mecanismo de la gestoría**: alguien que ya conoce la ruta y utiliza la corrupción para aceitar los permisos y licencias, aprovechándose también de las cantidades correctas a las personas adecuadas. La contratación de gestores también ayuda a “subcontrar”

²⁰ Véase la sentencia no acatada del caso de la violación del uso de suelo del Cine Coyoacán en Juárez (2017) o de una Librería que violó el uso de suelo construida por la propia Secretaria de Cultura del Gobierno federal en La Jornada (2012), como un ejemplo de cientos. A partir de la nueva Constitución y la Ley General y local del Sistema Nacional AntiCorrupción, el Tribunal Contencioso Administrativo se convirtió en Tribunal de Justicia Administrativa.

²¹ La recomendación de la CDHDF 4/ 2015 revisa 13 casos emblemáticos, después de recibir cientos de quejas por violaciones de construcciones y gestión urbana. En CDHDF (2018), recoge 23 recomendaciones sobre el tema y en numerosas ocasiones, cada recomendación ocupa decenas de denuncias por el mismo tema.

²² En Cordobanes 15, San José Insurgente, por ejemplo, el Tribunal revocó todas las sanciones impuestas por la delegación, la PAOT y el IVEA, que consistía en cobrar la multa y demoler 3 pisos adicionales. El Tribunal decidió levantar la clausura y liberar el folio real del inmueble. Véase Reynoso (2018).

²³ Sobre el primero, véase el caso de Reforma 368 relatado por de Mauleón (2017) y sobre el segundo, véase Montes de Oca (2018).

o “externalizar” la misma corrupción y se empaquetarla en términos fiscales en una “factura por servicios de gestoría”²⁴.

Tercero, es un mecanismo donde hay **complicidad de redes completas de funcionarios**, en las oficinas y los puestos clave, y gestores externos operando en complicidad y sincronía. Este paquete incluye un “servicio completo” bajo pago mensual (\$200,000 o más, de acuerdo con la obra a construir), que incluye permisos en distintas secretarías, la alcaldía, el INVEA e incluso el Tribunal de Justicia Administrativa²⁵. Esta red opera bajo “oficinas” paralelas que coordinan la operación y favores de funcionarios, en distintos niveles y poderes, incluyendo el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial²⁶. Este mecanismo es utilizado por compañías y consorcios grandes que buscan operar en condiciones de mayor certidumbre y generalmente se realizan a través de un gestor que conoce la intervención y coordinación de toda la red.

El **pago en especie a la red** o a alguna autoridad es un cuarto mecanismo, donde se entregan, por ejemplo, por cada cierto número de departamentos construidos. Es un arreglo frecuente que dejar que construyan un par de pisos adicionales a la normatividad y al “plan de negocios”, y estos departamentos o locales sean rentados o vendidos, quedando escriturados a nombre de prestanombres. El último mecanismo consiste en que los **funcionarios de esta red de complicidad sean socios o creen su propia inmobiliaria**, aprovechando el acceso a las autorizaciones y con el uso patrimonial de su autoridad. Actuando como “cartel” inmobiliario, en colonias donde la vivienda es demandada y hay varias obras construyéndose

²⁴ La rápida expansión de operación de Walmart en México reportada por Barstow y von Bertrap (2012) en el New York Times, artículo que mereció el premio Pulitzer, investigó justamente los servicios de gestoría y corrupción de la empresa, por medio de la cual “se intermediaba y terciarizaba” la corrupción.

²⁵ Las relaciones entre gestores y “listas de los que ya están arreglados”, la “siembra de permisos y usos de suelo apócrifos”, las omisiones de las verificaciones y los costos aproximados de esta corrupción en la delegación Cuauhtémoc está bien descrita por Camarena y González Caraza (2016).

²⁶ Por ejemplo, en la Asamblea Legislativa del DF entre 2015-2018, los cuatro legisladores clave de distintos partidos (PAN, PRI y PRD) habían sido previamente delegados, dejando un grupo de confianza en cargos dentro de su delegación. Ellos, junto con el Jefe de Gobierno, tuvieron el poder de nombrar a funcionarios en puestos claves como el INVEA, la Comisión de Derechos Humanos o el Tribunal de Justicia Administrativa. En particular, las propuestas de dos exfuncionarios del INVEA para salas especializadas en combate a la corrupción el Tribunal de Justicia Administrativa enviadas por Miguel Mancera en diciembre 2017 reflejaban una red de corrupción ya estructurada entre la delegación, el INVEA y el Tribunal, es decir, que incluía diversos poderes y oficinas que deberían funcionar con autonomía, para fiscalizar y como contrapesos (Ejecutivos locales, el Ejecutivo de la Ciudad y el Judicial).

al mismo tiempo, clausuran edificios de “la competencia” mientras concluyen y venden rápidamente²⁷.

Hasta aquí sistematicé los mecanismos de corrupción operan a lo largo de los procesos de autorizaciones, permisos, construcción, verificación y controversias judiciales sobre nuevas construcciones en Ciudad de México. Estos mecanismos operan con un gran número de constructores y de funcionarios públicos coordinados en red entre distintos niveles de gobierno y los poderes; por lo mismo, los recursos de la corrupción se dispersan entre ellos²⁸. A continuación, expondré otro mecanismo relacionado con los instrumentos urbanísticos, vinculado con los tomadores de decisiones de mayor importancia en el Gobierno de la Ciudad, involucrando a proyectos de construcción de mayor escala y también una alta concentración de recursos.

IV. La corrupción de los instrumentos urbanísticos

A la corrupción inmobiliaria que opera a través de permisos, construcciones y supervisión deficiente ya descrita, se le suma la corrupción de los instrumentos urbanísticos. Estos instrumentos existen en otras ciudades del mundo, pero en la Ciudad de México se han implementado en un contexto de corrupción y concentración de la riqueza.

Es en este contexto que el Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) elaborado en 2003 no se ha actualizado y se convertido en uno de los mayores conflictos de la Ciudad. Al intentar actualizarlo cada sexenio, ni la SEDUVI ni la Asamblea Legislativa han logrado las condiciones para su consenso ni aprobación, en el marco de un Estado capturado por intereses inmobiliarios y procesos deficientes de información, participación y consulta ciudadanas. Los Programas Delegaciones y Planes Parciales tampoco están alineados a un plan

²⁷ Véase la red de empresas, representación legal y diversos funcionarios de los tres reportaje que hizo La Silla Rota (2018a, 2018b y 2018c) <<http://sumo.ly/4lAl>>, <<http://sumo.ly/4ry5>> y <<http://sumo.ly/4hpZ>>. Véase también De Mauleón (2016): <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/hector-de-mauleon/nacion/2016/07/5/el-circulo-de-impunidad-de-la-asamblea>>.

²⁸ Según estudio de Mexicanos contra la Corrupción y Mejor Ciudad (2019), 94% de los entrevistados ha sido víctima de corrupción y extorsión.

compreensivo ni están actualizados²⁹. Los procesos de aprobación de instrumentos de planeación son los únicos que permiten los contrapesos ciudadanos y del Congreso. En cambio, los instrumentos urbanísticos que a continuación explico pasan sólo por procesos discrecionales, opacidad y acceso privilegiado a la toma de decisiones dentro del Ejecutivo, en manos de la SEDUVI.

Estos instrumentos se explicaron con mayor detalle en la primera sección de este artículo, como una herramienta con la que cuenta el Estado para la regulación del suelo de las ciudades, y a continuación analizo la implementación de cinco de ellos en la Ciudad de México. Las **cargas urbanísticas y mitigaciones**, que son las obligaciones para el desarrollador como contraprestación impuesta por el Estado, a partir de una autorización. Durante décadas, esta contraprestación fue donaciones de terrenos que le dieron equipamiento público a la Ciudad, pero al ya no haber suelo se sustituyó por otros pagos en dinero y especie. En la construcción de una obra mayor, el desarrollador presenta estudios de impacto urbano, vial y ambiental y, al otorgarla, el Estado determina una carga urbanística de mitigación, basada en una evaluación de los estudios presentados y los potenciales impactos y mitigación, reparación o compensación.³⁰ A diferencia de las donaciones de terrenos cuyo cumplimiento era fácil de supervisar, las mitigaciones actuales son contribuciones determinadas con discrecionalidad por funcionarios medios, fragmentadas y canalizadas a fideicomisos privados opacos u obras menores difíciles monitorear³¹.

²⁹ De acuerdo con Medina (2018): “Los años de aprobación de los programas de desarrollo delegacional son los siguientes: Álvaro Obregón, 2011; Azcapotzalco, 2008; Benito Juárez, 2005; Coyoacán, 2010; Cuajimalpa de Morelos, 1997; Cuauhtémoc, 2008; Gustavo A. Madero, 2010; Iztacalco, 2008; Iztapalapa, 2008; Magdalena Contreras, 2005; Miguel Hidalgo, 2008; Milpa Alta, 2011; Tláhuac, 2008; Tlalpan, 2010; Venustiano Carranza, 2005, y Xochimilco, 2005” < <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1993> >.

³⁰ Artículos 76-84 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del DF. Se han hecho diversas críticas también a que las autorizaciones emitidas se basen en estudios pagados por el propio constructor y su respectivo sesgo.

³¹ Como Gómez del Campo (2016, 325) explica sobre retribuciones monetarias al gobierno: “no rinde cuentas en absoluto de su administración, ni de su cobro ni, menos aún, de su destino”. De acuerdo con el primer reporte de Obra Chueca (2017) –un monitoreo ciudadano de irregularidades en la normatividad urbana– de 324 reportes sobre mitigaciones 45% denunciaron que no se habían cumplido y sólo 1.2% afirmó que se habían cumplido.

Por otra parte, por el “descuido” de la cartografía y registro de la propiedad pública³², algunas donaciones de terrenos han sido “reapropiados” por desarrolladores.³³ Espacios públicos, barrancas, áreas de conservación –bajo complicidad y sin su defensa por las autoridades— han disminuido, cuando sus colindantes extienden sus límites de propiedad. Con ello, se despoja al Estado y a la Ciudad de riqueza pública.

Un segundo instrumento urbanístico ha sido la **Norma 26**³⁴, incentivos fiscales para que la iniciativa privada construyera vivienda social. Se daba el permiso para construir niveles adicionales (de 3-5) a la zonificación, con facilidades en autorizaciones, pagos y exenciones fiscales, bajo la condición de que se vendieran a un precio máximo de \$700,000 pesos. Sin embargo, una buena parte de los inmuebles construidos bajo esta norma se vendió como vivienda de interés medio o alto, utilizando múltiples mecanismos (cerrando y abriendo empresas, en complicidad con notarios). La PAOT recibió cerca de 100 denuncias y calculó que se habían construido y vendido 3,100 departamentos bajo estos modos fraudulentos, apropiándose de \$2,200 millones de pesos en utilidades ilegales que no fueron aplicados como subsidios a la vivienda popular³⁵. En 2013, la Asamblea Legislativa suspendió temporalmente esta norma, sin derogarla y sin que se aplicaran sanciones, argumentando que se requería un estudio técnico que nunca se realizó³⁶. Aunque la Norma 26 pudo haber sido un instrumento efectivo para la dotación de vivienda social, la falta de regulación y capacidad de monitoreo estatal llevó a una gran corrupción en su implementación.

³² Facultades del Comité del patrimonio público de la Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad e Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales (INAABIN).

³³ En 2013, un empresario inmobiliario reveló que el delegado Mauricio Toledo en Coyoacán le pedía el doble de un soborno. Se investigó que era un desarrollo en Céfiro 120, un espacio abierto por una previa donación. El inmobiliario hizo pública una grabación filtrándola a los medios, pero nunca levantó una denuncia en la Contraloría o una demanda en el Ministerio Público. Así, 120 departamentos en 5 torres fueron construidos sin sanciones para el desarrollador ni para la autoridad. A la fecha, Mauricio Toledo es diputado federal, después de haber sido diputado local y Presidente de la Asamblea Legislativa. Un exfutbolista (Manuel Negrete) se convirtió en el tercer alcalde de Coyoacán, que Toledo apoyó y operó su campaña.

³⁴ Las Normas Generales de Ordenación, entre las cuales se encuentra la Norma 26, “regulan la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el 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.” Véase SEDUVI (2018a) y específicamente sobre la Norma 26 (SEDUVI, 2018b).

³⁵ Véase Suárez (2015), <<http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2015/impreso/norma-26-dejo-lucro-ilegal-por-25-mmdp-130061.html>>.

³⁶ Véase Suárez (2017), <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2017/07/2/congelan-de-nuevo-la-norma-26>>.

El tercer instrumento es la **Transferencia de Potencialidades**, donde se intercambia “derechos de construcción”, básicamente, alturas entre predios³⁷. SEDUVI autoriza una valuación de los metros, que incluye el pago al Fideicomiso del Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano (F/54 de Banco Azteca). Sin embargo, la opacidad prevalece. Por un lado, la valuación no se transparenta ni publica en detalle y, en muchos casos, se autorizan con valuaciones por debajo del valor del mercado del metro cuadrado de la zona. Tampoco se lleva un registro claro de los predios emisores; una buena parte son edificios públicos o parques que no reciben un “pago” directamente sino entran a una “reserva de potencial” que nuevamente se maneja en la opacidad³⁸. Por otro, los fondos del citado Fideicomiso—riqueza de la Ciudad generada por la especulación inmobiliaria-- no se conocen, ni se rinden cuentas sobre ingresos o destino del gasto.

Los **polígonos de actuación** y los **Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC)** son el cuarto instrumento, que funciona como se explicó para el caso con el **reajuste de terreno**. Son autorizados por SEDUVI y rediseñan la zonificación (alturas, densidad y áreas libres) de un área delimitada o predios fusionados. Entre 2008 y 2015, modificaciones a la Ley del Régimen Patrimonial crearon condiciones para formar supuestas “alianzas público-privada”. Sus procedimientos han sido discrecionales y opacos --como la asignación directa, en lugar de utilizar audiencias públicas, aprobaciones en el Congreso, licitaciones y legislar para que los recursos involucrados sean considerados públicos y sujetos a transparencia³⁹.

La Ciudad de México hoy tiene 6 polígonos de SACs, que suman un total de 1,233 hectáreas de suelo, con 950 manzanas donde habitan 152 mil personas, bajo el control de fideicomisos

³⁷ Artículos 46 al 58 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano.

³⁸ Véase por ejemplo la transferencia de potencial del predio emisor de Florencia 36 a Paseo de la Reforma 342, (Gaceta Oficial 10 julio 2013) o Tokio 426 (Gaceta Oficial 28 agosto 2015), a partir de Hoffman (2018).

³⁹ Inicialmente, comenzaron como desincorporaciones de bienes de dominio público y creación de las Áreas de Gestión Estratégica (AGES) como un “instrumento de planeación y ordenamiento territorial del desarrollo urbano-ambiental, en áreas específicas de la ciudad, cuyos objetivos son la regeneración, recualificación y revitalización urbana y/o ambiental”. Posteriormente, fue la Zona de Desarrollo Económico y Social (ZODES) que eran un “clúster de desarrollo inmobiliario, enfocados en una actividad económica en 5 zonas de la ciudad.: 1) Ciudad Administrativa y Judicial (Col. Doctores), 2) Corredor Cultural-Creativo (Avenida Chapultepec), 3) Agrocuidad (Tláhuac), 4) Ciudad del Futuro (Pedregal de Santo Domingo, Tlalpan) y 5) Ciudad de la Salud (Tlalpan). Tras varias protestas vecinales, fueron suspendidas en julio de 2015, en un acuerdo entre el titular de SEDUVI y diputados.

y planes maestros privados⁴⁰. En dimensiones, la reordenación de este territorio debería corresponder a un Plan Parcial o un Programa de Desarrollo Urbano Delegacional, pero al utilizar los instrumentos de SAC se evitan todos los procesos de transparencia, participación y aprobación legislativa⁴¹. Relotifican y permutan usos, destinos y potencialidades del suelo al margen de los planes urbanos existentes, incluso con terrenos e inmuebles públicos, como parques, edificios de alcaldías y juzgados. Cada SACs cuenta con un fideicomiso privado que combina los recursos financieros de las aportaciones y mitigaciones, junto con el “intercambio” de bolsas de suelo y vivienda⁴².

Estos 6 SACs expedidos para las Colonias de Granadas, Doctores, Tacubaya, Alameda-Reforma, La Mexicana y Distrito San Pablo –así como un nuevo para Tarango-Álvaro Obregón que terminó anulado-- **se han convertido en el mejor ejemplo en términos urbanísticos y de opacidad de la captura del Estado**. Además de que los SACs crean un régimen de excepción en la obtención de permisos, licencias y autorizaciones de forma expedita, las características de cada fideicomiso tampoco permiten que se monitoree el cumplimiento de los privados en sus obligaciones de mitigación, dotación de servicios públicos ni áreas verdes. Los acuerdos de zonificación, permuta e intercambios de las bolsas se deciden dentro del Comité Técnico del fideicomiso privado, por lo que la regulación del secreto fiduciario preserva los acuerdos como “privados” y su información como “reservada”, no sujeta a transparencia ni aprobación legislativa. Como Medina (2018) sostiene: “Los recursos entregados por los particulares se mantienen dentro del fideicomiso y son utilizados únicamente dentro del mismo SAC, por lo que no pasan por la Tesorería Pública ni estarán sujetos a rendición de cuentas... Se convierte en un gran incentivo para

⁴⁰ Algunos ejemplos de estas concesiones en la Ciudad han sido: 1. Permuta de terrenos del Reclusorio Sur a la empresa COPRI ahora convertido en “Cumbres de Santa Fe” a cambio de construcción de Puentes de los Poetas, Santa Fe. 2. Declaratoria de necesidad y Título de Concesión de la Supervía. 3. El Corredor Cultural Chapultepec, que fue cancelado. 4. CETRAM (Centros de Transferencia Modal) – El Rosario, Buenavista, Chapultepec y Tláhuac (próximamente), entre otros.

⁴¹ Según Medina (2018) se saltan los procedimientos de “Aviso público de inicio; Fundamentación, diagnóstico-pronóstico de la zona, imagen objetivo, estrategia de desarrollo, modelo de ordenamiento, acciones estratégicas, instrumentos e indicadores; Talleres de participación ciudadana; Consulta pública; Discusión pública y aprobación en la Asamblea Legislativa; Detalles del plan, incluyendo los usos de suelo, obra pública, etcétera y el propio tiempo de elaboración y aprobación que puede llevar más de un año”.

⁴² Véase una explicación más detallada de los SACs en Medina (2018) (Datos de Suma Urbana con datos de la Gaceta Oficial) y de Luna (2018).

atraer desarrolladores inmobiliarios, que se pueden beneficiar al incrementar su potencial de construcción (fuera de los planes autorizados), desarrollar dentro de predios gubernamentales, así como reducir costos y los tiempos de trámites”⁴³.

El modelo de alianza público-privada podrían tener un enorme potencial para la regeneración urbana, atracción de inversión pública con deliberación, los acuerdos y la inclusión de vecinos, autoridades y desarrolladores --como el reajuste de terrenos en otros países lo demuestra. La realidad de los SACs en México muestra lo contrario. Salvo la publicación en la Gaceta Oficial --una decisión pública ya tomada y oficializada--, no hay información pública, los habitantes de estas zonas no se enteran, se oculta premeditadamente la información, no hay proceso de consulta ni participación ciudadana para determinar el área. En muchos casos, no se cumplen ni monitorean los acuerdos ni planes entre autoridades y desarrolladores. Sobre decir que estos acuerdos tampoco pasan por el control democrático ni la aprobación de la Asamblea Legislativa.

El quinto instrumento es la **recuperación de plusvalías**, donde el Estado a través de diversos mecanismos de cobro puede recuperar una parte del valor del suelo, que generalmente aumenta gracias a la inversión pública. Esta figura existe en varios países latinoamericanos y una centena de ciudades en todo el mundo. Durante la elaboración de la nueva Constitución de la Ciudad de México, abogados, urbanistas y diputados lograron introducirla en la iniciativa que presentó el Ejecutivo⁴⁴.

Sin embargo, este párrafo fue uno de los que mayor controversia pública creó. Fue criticado por medios de comunicación y cabilderos de intereses inmobiliarios, junto con redes de

⁴³ El ejemplo del SAC Granadas para regenerar los terrenos de la fábrica de General Motors es ilustrativo. Desde 2013, se creó una “ventanilla única” para tramites de construcción. En 2014, se elaboró un plan maestro con un costo de 12 millones de pesos pagados por constructoras, el cual se ha difundido en la red, pero oficialmente no es público. En abril de 2015, fue creado como el primer SAC, dentro del cual el Plan Maestro ha sido varias veces modificado. La “ventanilla única” se ha cerrado y abierto numerosas veces, tras conflictos y exigencias de parte de vecinos y diputados locales ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). Aunque se sepa que el fideicomiso del SAC cuenta con más de 130 millones de pesos, la mayor parte de los compromisos y mitigaciones no se han cumplido. Esta zona ha experimentado un desarrollo urbano descontrolado, con los servicios públicos a sus límites y problemas de tráfico antes inexistentes. En 2016, utilizando los fondos del presupuesto participativo (y no del fideicomiso), los vecinos de tres comités acordaron elaborar un Plan Parcial, que deberá pasar por una aprobación próximamente.

⁴⁴ Esta iniciativa, redactada por 21 notables, incluyó en el artículo 21, apartado C, numeral 9: que decía: “Los **derechos de edificación** serán administrados por el gobierno de la ciudad para **distribuir equitativamente** las cargas y beneficios que imponga el ordenamiento territorial, incluyendo la **recuperación de las plusvalías** generadas que deberán ser aplicadas en **beneficio de los sectores de bajos ingresos**”.

vecinos acostumbrados a denunciar la corrupción inmobiliaria⁴⁵. Su escasa defensa se debilitó aún más cuando el propio Jefe de Gobierno retiró la cláusula redactada de su propia iniciativa. Finalmente, algunos Constituyentes --que misteriosamente no se habían presentado a discusiones previas de la Comisión — también se opusieron. Estas presiones revirtieron la redacción redistributiva impulsada y la nueva Constitución terminó con una muy conservadora sobre la concentración de las inversiones de mitigación en zonas que ya cuentan con recursos⁴⁶.

En esta sección, analicé los instrumentos urbanísticos que han dejado a la Ciudad plagada de excepciones y conflictos. Han generado una enorme riqueza en inversiones privadas y ventas inmobiliarias, pero los recursos e inversión públicas que han dejado es incierta, opaca y queda aún por determinar las pérdidas, por la falta de mitigación e impactos negativos. Ahora se trata de entender a dónde se estima que fluye esta enorme cantidad de recursos.

V. El dinero inmobiliario y las campañas políticas

La información insuficiente, la normatividad confusa, la corrupción inmobiliaria y los instrumentos urbanísticos opacos y discrecionales son fuente de enormes recursos financieros ilegales. Aunque está fuera del alcance de este artículo cuantificar esta cantidad de recursos, se asume que una parte de ellos, sin duda, se convierte en riqueza ilícita acaparada por políticos, funcionarios, gestores e inmobiliarios. Sin embargo, el patrón de aumento y la normalización de la corrupción y los conflictos sobre construcciones llevan a la hipótesis de que gran parte de este dinero ilegal se canaliza a campañas electorales, clientelismo y operación política territorial. De acuerdo con el esquema de Casar y Ugalde (2016), uno de

⁴⁵ Véase Medina y Tapia (2016) y de Coss (2016).

⁴⁶ Bajo la presión del *lobby* inmobiliario vía medios, desinformación y Constituyentes, se eliminó un potencial instrumento que, de haberse aprobado y aplicado correctamente, hubiera tenido un sentido redistributivo, borrando: 1) el concepto de “los derechos de edificación”, 2) la recuperación de las plusvalías, 3) la distribución equitativa de las cargas y beneficios y 4) el uso de estos recursos en beneficio de los sectores de bajos ingresos”. Su redacción final quedó modificada de la siguiente forma: 1) la obligación de una “**compensación monetaria para mitigar el impacto urbano y ambiental**”. Esta redacción sirvió para reafirmar la mitigación como pago monetario, con los problemas previamente explicados. 2) Su aplicación en **zonas de influencia o de afectación**, sin el efecto redistributivo hacia los sectores de bajos recursos.

los mecanismos para desviar recursos públicos es el otorgamiento de permisos de construcción o ambulante, según se muestra en la Figura 1.

[aquí Figura 1. Mecanismos para desviar recursos públicos]

Fuente: Casar y Ugalde (2018).

Casar y Ugalde (2018, 101) confirman que:

“Estos permisos y los pagos ilegales que de ellos se derivan son práctica común debido al exceso de regulaciones, a la dispersión de facultades entre distintas dependencias y a la discrecionalidad en su otorgamiento. Por lo anterior, es común que los funcionarios cobren una ‘comisión’ sobre el valor del permiso, ya sea para agilizar el trámite o, simplemente, para otorgarlo. En las entrevistas realizadas se constató que los desarrolladores inmobiliarios son grandes financiadores de campañas. Lo anterior, **debido a las grandes ganancias que representa la emisión de permisos o la no obstrucción en la construcción de inmuebles**”.

Resulta difícil documentar toda la ruta del dinero ilegal, desde que sale de la bolsa de una empresa y pasa por un gestor hasta el desvío de fondos de los fideicomisos privados, los mecanismos paralelos que contratan, instruyen, supervisan y pagan a operadores territoriales, y la disposición de efectivo o bienes para la compra de votos. Sin embargo, las piezas del rompecabezas, sobre todo durante campañas electorales, permiten inferir que existe una intermediación y lavado de dinero similar a la “Estafa Maestra”⁴⁷.

El clientelismo se define como intercambios de distintos tipos de recursos, en los que se crea un vínculo recíproco entre patrón y clientes. Los recursos pueden ser servicios públicos, tierra o programas sociales, a cambio de votos y legitimidad⁴⁸. De acuerdo con Casar y Ugalde (2018, 132): “[El] Clientelismo electoral es la entrega de prebendas, cargos públicos y

⁴⁷ La investigación de la “Estafa maestra” de la Auditoría Superior de la Federación y Animal Político han documentado esta ruta sobre recursos públicos que son desviados para la operación y campañas, pasando por universidades y empresas fantasma. Véase Camarena y Moreno Chávez (2018) <<https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>>.

⁴⁸ Véanse los estudios clásicos de Cornelius (1973) y Friedrich (1968).

presupuesto por parte de políticos y candidatos a cambio de apoyo político o económico; puede ser voluntario, mediante compra del voto, o involuntario, vía mecanismos de coacción... En México, el clientelismo electoral generalmente hace referencia a la compra, coacción y movilización del voto, así como al condicionamiento de programas sociales y de concesiones o licencias, a cambio del sufragio por un partido”.

Hay dos esquemas clientelares predominantes en la Ciudad de México. Por un lado, se otorgan plazas, servicios públicos, permisos, concesiones⁴⁹ o programas sociales, a quienes el cacique u operador determina. Esta intermediación discrecional no sólo selecciona e incluye, sino también puede retirar programas sociales, o sólo amenazar, para orientar el comportamiento electoral. Para maximizar este esquema funcionan los programas sociales de “bienes distribuibles” como despensas, becas, uniformes y útiles escolares, materiales de construcción, transferencias condicionadas, títulos de propiedad o incluso pipas de agua gratuitas. Por otra parte, están los bienes y recursos en efectivo para la compra de votos, y que provienen de recursos ilegales de la corrupción y que no están vinculados a plazas o programas públicos.

Algunas encuestas recogen la evidencia de estos esquemas extendidos. En la del Frente contra la Pobreza (2018), se confirma que 33% recibieron, les prometieron o rechazaron ofertas de compra de voto; a 11% les ofrecieron despensas, a 4%, dinero, a 3% materiales para construcción (cementos, ladrillos, tinacos), a 3% gorras, playeras o juguetes y a 0.7% tarjetas para supermercado o banco. Esta misma organización encontró notas de prensa y quejas sobre la distribución de tarjetas electrónicas de supermercados, dinero, tabletas, despensas, vajillas y dinero en efectivo en 2018 en Coyoacán, Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero, al mismo tiempo de que estas delegaciones aumentaban los presupuestos de sus programas sociales sin padrón de beneficiarios registro ante el Instituto Electoral. La compra del voto en la Ciudad de México, comparado con otros estados, fue una de las primeras en aparecer y oscilaba entre \$100 y \$10,000 pesos por voto⁵⁰.

⁴⁹ Los vendedores ambulantes o los transportistas que tienen permisos y concesiones muy débiles son frecuentemente clientelas que se activan en tiempos electorales.

⁵⁰ Frente contra la Pobreza (2018) y Ruiz (2018a y 2018b). Casar y Ugalde (2018, 138) citan datos y reportes similares: “[el] Informe 2017 del Latinobarómetro reporta que 48% de los mexicanos dijo haber visto a candidatos o personas de los partidos repartiendo regalos o favores en la campaña electoral más reciente... la Séptima Encuesta Nacional Electoral levantada reporta que 41% de los encuestados dijo haber recibido algún

Casar y Ugalde (2018, 85) calculan que para ganar elecciones en el Ciudad de México se requieren aproximadamente \$2,200 millones de pesos, que representan la mayor cantidad de recursos financieros de todos los estados⁵¹. Estos autores sugieren que a mayor grado de competencia electoral, las estructuras clientelares también aumentan y

“... Varios operadores entrevistados aseguran que el dinero invertido en prácticas clientelares puede hacer la diferencia entre ganar o perder en una elección muy competida... A mayor actividad económica y a mayor competencia electoral, mayor el gasto en clientelismo... el costo de oportunidad de perder la elección es muy alto para los actores involucrados, pues dejarán de recibir contratos, permisos y concesiones. [En] elecciones muy cerradas, **los partidos tienden a gastar más en actividades clientelares que les pueden dar entre uno y tres puntos porcentuales, determinantes para ganar la contienda**” (Casar y Ugalde (2018, 136 y 153).

Ganar elecciones en la Ciudad de México requiere de cuantiosas cantidades en efectivo⁵² y pagos en especie; por un lado, para ofrecer el dinero o bienes a cambios de votos y, por otro, para pagar las estructuras de operación política territorial que los distribuyan y aseguren estos votos. Estas estructuras organizativas piramidales involucran coordinadores, promotores y representantes de casilla, que trabajan durante las campañas “promoviendo el voto”. Frecuentemente, son promotores del programa social en turno (de “prevención del delito”, “deportes”, “capital social” o hasta miembros de los comités ciudadanos supuestamente honoríficos). De acuerdo con Casar y Ugalde (2018, 147 y 150) hace algunos años estas estructuras partidistas eran voluntarias, con un gasto menor:

“Pero conforme los promotores comenzaron a cobrar por su participación, los gastos de campaña crecieron exponencialmente... Instrumentar las estructuras piramidales de promoción del voto y operación electoral requiere cuantiosas sumas en efectivo,

regalo o ayuda de algún instituto político, mientras que 57% declaró haber atestiguado esta práctica... a uno de cada diez mexicanos (13%) le ofrecieron despendas a cambio de su voto; de ese universo, sólo 5% cambió el sentido de su voto (15% no contestó y 80% escogió al partido o candidato de su preferencia). Quienes cambiaron su decisión por recibir algo aumentó según lo entregado: a 14% si eran despendas, a 20% si se trataba de materiales de construcción y a 28% cuando se trataba de acceso a programas”.

⁵¹ Según Casar y Ugalde (2018, 86): “para pagar los votos necesarios para ganar, por cada peso que puede gastarse legalmente se requieren 11.5 pesos de financiamiento ilegal”.

⁵² Véanse las gráficas sobre el aumento del flujo de efectivo en años electorales que tanto Frente contra la Pobreza (2018) como Casar y Ugalde (2018) muestran.

las cuales con frecuencia no se reportan a la autoridad electoral y suelen provenir de financiamiento ilegal... el pago de [estas] estructuras sólo durante tres meses podría llegar a casi 450 millones de pesos, lo que rebasaría el tope máximo de campaña (estado de México) de 299 millones de pesos en 1.5 veces, y el tope de gasto en la Ciudad de México (48 millones de pesos) en casi diez veces”.

Es probable que las oficinas y estructuras paralelas de “gestión de permisos” funjan de manera simultánea como centros de reclutamiento, supervisión y pago de operadores políticos o “nominas paralelas” de intermediarios y gestores de programas sociales, permisos y licencias de delegados y diputados locales. Camarena y González Caraza (2016) las explican:

“La clave es conocer a las personas adecuadas... explica el gestor... existe un equipo de gente que trabaja en la delegación pero que no forma parte de la estructura de la delegación. Oficialmente no trabajan ahí, pero sí traen chalecos, gafetes, todo. Les dan las facilidades. A través de ellos se hacen las negociaciones para que puedas trabajar sin papeles... Ellos se llevan esa información a cotejarla con sus jefes en la delegación y según el sapo es la pedrada... Te piden primero un anticipo significativo, y lo demás lo vas pagando mes por mes, por lo general entre 20 y 30 mil pesos. Para una obra que se lleva 18 meses el costo en mordidas puede rondar los 500 mil pesos, todo en efectivo... Si tienes algún problema llamas, y ya ellos se encargan de dejar claro que estás en la lista de los que ya están ‘arreglados’ ... Aquí no hay cheques. Aquí es la mafia. Todo en efectivo, subraya el gestor.”

Los vínculos entre recursos ilegales de la construcción y operación política suceden, sin importar las afinidades partidistas. Camarena y González Caraza (2016) describen la gestión de los colaboradores del delegado en Cuauhtémoc, Ricardo Monreal, quien fue electo gracias a la alternancia del PRD a Morena. Sin embargo, al cargo de “mayor responsabilidad en la estructura operativa nombró a Pedro Pablo de Antuñano, reconocido tras su paso en el PRD como operador de redes electorales y clientelares”. Este Director Jurídico y de Gobierno había sido previamente denunciado al menos cinco veces ante la Contraloría General por omisiones en la supervisión de obras, cobros irregulares y autorizaciones fuera de ley, y unos meses después renunciaría en medio de un escándalo por no haber podido acreditar el origen

de un paquete de 600 mil pesos en efectivo. La Directora de Desarrollo Social de la misma delegación había sido detenida también unos años antes con un millón de pesos en efectivo, pero fue liberada porque declaró que los recursos “perteneían al partido” Verde Ecologista. Aunque pareciera de menor interés, los intereses en juego de las elecciones de una alcaldía son grandes, dadas sus facultades en la autorización y supervisión de nuevas obras. Un patrón similar se observa en la compra de votos de las elecciones de comités ciudadanos –cargos honoríficos para apoyar la gestión de colonias, con facultades limitadas a opinar sobre el uso de suelo y presupuestos participativos. En las elecciones de comités, la participación voluntaria es baja, en contraste con una alta movilización de beneficiarios de programas sociales y la distribución de tabletas electrónicas, materiales de construcción y despensas para obligar a votar⁵³. Aunque no es posible distinguir los porcentajes, es probable que estos esquemas también estén financiados por redes más amplias de lavado de dinero nacional e internacional⁵⁴.

Dados los crecientes flujos de capital, se ha creado una enorme corrupción normalizada que, como un practicante bien lo dice, “se paga sola”. Así como la operación política y ganar elecciones requiere cuantiosos recursos, mantenerse en el poder y en los puestos clave de la red cómplice en alcaldías, Gobierno de la Ciudad, Congreso y Tribunal de Justicia Administrativa también produce un enorme flujo de dinero en efectivo y en especie. Ello apuntaría a que la corrupción inmobiliaria no sólo tiene capturado al Estado, sino que debilita la democracia local y representación, lo que reduce a su vez las capacidades institucionales para la deliberación pública, el procesamiento del conflicto social y la redistribución.

⁵³ Véase Daen (2016) <<https://www.animalpolitico.com/2016/09/denuncias-comites-cdmx/>>, López (2016) <[Alerta Fepade compra sistemática de votos](#)> y Llanos, Gómez y Ramírez (2016) <<http://www.jornada.com.mx/2016/09/05/capital/032n1cap>>.

⁵⁴ El borrador del reporte de la OCDE (*Financial Action Task Force*, FATF) sobre lavado de dinero previene de la falta de controles en el sector inmobiliario, véase O’Boyle (2017).

VI. Observaciones finales sobre el debilitamiento de la democracia y la representación política: reforzando el círculo vicioso de la desigualdad

La relación entre permisos, gestión urbana y concesiones públicas --junto con la red de acuerdos, manejo financiero y operación política—han creado una estructura de (des)gobernanza en la Ciudad de México. Por un lado, una vez que un partido o grupo político gana el poder en un territorio, es difícil que pierda elecciones gracias a la operación y clientelismo financiados por recursos de la corrupción de permisos y nuevas construcciones. Y cuando hay alternancia, la nueva autoridad hereda o se recompone también con estas mismas estructuras y redes paralelas de extracción de rentas ilegales.

Claramente, el suelo es una de las mayores fuentes de riqueza de las ciudades conectadas a circuitos globales, como la Ciudad de México. Sin embargo, frente a los dueños del suelo y el capital, el Estado no está regulando, compensando ni redistribuyendo bienes y servicios públicos. La regulación urbana y ambiental no está sirviendo para conciliar diferentes y conflictivos intereses alrededor del suelo: ¿qué se puede construir y cuánto se puede construir? y también ¿dónde no se construye y se hace equipamiento urbano, se reserva para espacio público o se preserva como área natural protegida?

La captura del Estado en las políticas de ordenación territorial sucede porque la autoridad no tiene la suficiente autonomía ni las capacidades para imponer regulaciones generales a los distintos actores particulares, desde los grandes desarrolladores inmobiliarios en las zonas centrales que obtienen zonificaciones a modo a través de SAC hasta los grupos informales que urbanizan suelo de conservación protegidos por acuerdos políticos con los operadores territoriales. Todavía peor, el Estado está penetrado por numerosos intereses en el otorgamiento de concesiones y permisos, sea porque tienen mayor acceso a la toma de decisiones, obtienen una negociación o precios especiales o, cuando al cometer delitos o infracciones (clausuras de obras, sentencias favorables de juzgados o sin implementar), no se les sanciona.

La desigualdad en la Ciudad de México es muy acentuada, como explica Castañeda (2018). Al concentrar la inversión pública, el equipamiento y también los recursos de las mitigaciones y cargas urbanísticas, se concentra aún más la riqueza en algunas zonas donde

ciertos grupos se benefician, mientras otros más marginados permanecen desatendidos. El paradigma urbanista prescribiría que el Estado tiene la obligación de introducir cargas urbanísticas y recuperación de plusvalías para regular al mercado inmobiliario y promover un desarrollo urbano más equilibrado y justo en toda la Ciudad. Sin embargo, la captura y penetración del Estado ha evitado o revertido el diseño de una tributación más progresiva. La redacción de la recuperación de plusvalías en la Constitución ilustró claramente cómo este grupo de interés también actuó para oponerse y revertir políticas estatales de redistribución de riqueza que produce el suelo de la Ciudad.

La penetración de estos intereses, como se describió previamente, ha ocurrido en el Ejecutivo a distintos niveles (Gobierno de la Ciudad y alcaldías), así como en el poder Legislativo y el Judicial. La falta de claridad, sencillez y transparencia en los procedimientos de gestión urbana los hace poco accesibles tanto a las pequeñas empresas como a los ciudadanos de a pie, mientras que el uso de instrumentos urbanísticos en un contexto de escasa autonomía y alta corrupción sucede sólo entre particulares y autoridades de muy alto nivel y bajo acuerdos de alto capital. Los rendimientos de estas inversiones resultan también elevados y con poco riesgo, por lo que las principales riquezas y fondos de inversión se han involucrado en el negocio inmobiliario de la Ciudad de México. La judicialización de los conflictos, con una infraestructura deficiente en la información y documentación, resulta sumamente onerosa y sólo beneficia a quienes tienen un alto capital para invertir y sobornar.

El papel de **los fideicomisos privados** como instrumentos financieros tienen un papel importante en la (des)gobernanza actual. Como se explicó, a estos fondos ingresan recursos que deberían considerarse como públicos, porque son producto de concesiones, autorizaciones, mitigaciones, derechos, aprovechamientos y pagos⁵⁵. Al constituirse como fideicomisos, sus propios contratos de origen especifican que son “recursos privados”, que por lo mismo se le aplica el secreto fiduciario y no son sujetos a la transparencia⁵⁶. De ahí, que no se informe ni se puedan consultar sus ingresos, decisiones ni destino, como tampoco

⁵⁵ Véase el análisis de de Luna (2018).

⁵⁶ La información financiera de la Supervía, por ejemplo, fue rechazada como información pública por el Instituto de Información del Distrito Federal (INFODF) por las resoluciones RR 1510/2010, RR 1511/2010 y acumulados; RR 1520/2010. La Asamblea Legislativa del D.F., por su parte, ha hecho diversas solicitudes sobre el supuesto informe financiero anual que se debe presentar, sin que el Gobierno o el sector privado (COPRI-OHL) hayan respondido a esta solicitud. Testimonio personal.

se pueda evaluar si la negociación de lo obtenido como beneficio público o mitigación del impacto negativo fue favorable⁵⁷.

La multiplicación de estos fideicomisos privados, como instrumentos financieros de gestión urbana se debe también a un subdesarrollo institucional⁵⁸, donde el marco legal y fiscal actual no hace posible mezclar fondos públicos y privados concertados ni etiquetados. Si su Comité Técnico —con mecanismo multiactor— incluyera actores ciudadanos, vecinos, académicos o grupos que ejercieran un control social explícito en tiempo real y permanente, los fideicomisos podrían recibir recursos privados y públicos, de manera transparente y de ahí lograr un valor público. En otros países, estos espacios existen con audiencias públicas y promueven la deliberación pública de estos espacios, servicios públicos y recursos para la regeneración urbana. Los conflictos entre vecinos, inmobiliarias y autoridades, generalmente se procesan en estos mecanismos.

Como se explicó, la corrupción inmobiliaria es, a la vez, causa y consecuencia de la operación y el clientelismo político, que existe en la Ciudad, entre los cuatro partidos que compiten por sus puestos. Así señalan Casar y Ugalde (2018, 154),

“[La] principal consecuencia del clientelismo es la alteración de la equidad de la contienda y la distorsión de la voluntad de los electores. Por un lado, como ya se ha señalado, las prácticas clientelares —y el dinero invertido en ellas— pueden determinar el triunfo en una elección, especialmente si es muy competida... El candidato electo puede no ser el que la mayoría deseaba, sino quien logró incidir, mediante el regalo de bienes y servicios, en la decisión de un mayor número de personas, lo cual **mina el principio democrático de representatividad**.

⁵⁷ Véanse los ejemplos del Corredor Chapultepec y de la plaza comercial Oasis Coyoacán, donde se analizan cómo se toman decisiones de concesión privada con base en criterios de rentabilidad comercial y prácticamente no se tomaba en cuenta ni los beneficios públicos ni se contemplaban las externalidades negativas. López y Medina (2015) y Medina (2015).

⁵⁸ Aunque aquí no se analizan, vale la pena destacar otros dos instrumentos financieros y tributarios. Por ejemplo, las concesiones, que incluyen un sinnúmero de procesos sobre los parquímetros, fotomultas, mantenimiento vial y renta de espacios de bajopuentes, los Centros de Transferencia Intermodal (CETRAM), publicidad en mobiliario urbano, transporte público, teléfonos públicos, bicicletas, entre otros. Estos permisos y concesiones prácticamente no se licitan y nuevamente la diferencia entre la ganancia del privado y la de la Ciudad es desproporcionada.

Otra consecuencia directa del clientelismo es la elevación del costo de las campañas. Empezando por el pago a miles de promotores del voto y representantes de casilla, pasando por el costo de dádivas cada vez más sofisticadas —tabletas electrónicas, televisores, electrodomésticos, tarjetas prepagadas—, hasta los cuantiosos gastos de traslado el día de la elección a los votantes “promovidos”. Dado que desarrollar todas estas actividades demanda importantes sumas de dinero en efectivo, se alientan otras conductas ilícitas, como lavado de dinero, evasión fiscal y desvío de recursos públicos. Última consecuencia relevante del clientelismo: el fomento a la corrupción en el servicio público. Ofrecer bienes y servicios a cambio de apoyo político genera una red de favores y compromisos que, a su vez, engendra una trama de corrupción”. Aunque algunos pudieran justificar al clientelismo como un mecanismo para satisfacer necesidades de grupos populares y de cierta “redistribución”, en términos comparativos la concentración del ingreso generada por la corrupción son mayores a los pocos bienes y servicios que el clientelismo reparte. En el mediano y largo plazo la segregación territorial, generada por el desplazamiento y la gentrificación de las zonas a donde está dirigida la mayor inversión inmobiliaria, tiene también mayores repercusiones sobre la desigualdad de oportunidades y acceso.

Los arreglos patrimoniales y de complicidades entre las personas que ocupan y permanecen “reelectos” en los cargos públicos con el capital inmobiliario debilitan los mecanismos de representación democrática de intereses. Si sostenemos que la vía democrática puede impulsar políticas redistributivas, la captura de la representación política erosiona este vínculo. De ahí también que una democracia débil, con una partidocracia con acuerdos e intereses compartidos con los inmobiliarios, no representa ni responde a los intereses de la ciudadanía ni procesa adecuadamente los conflictos sociales locales.

¿Cómo salir de esta compleja estructura de redes y círculos de retroalimentación negativa? La nueva Constitución propone nuevas instituciones, como el Sistema Local AntiCorrupción, en particular, un Fiscal anticorrupción y nuevas salas del Tribunal de Justicia Administrativo, especializado en el combate a la corrupción. Otra nueva institución es el Instituto de Planeación y un Sistema de Información a su cargo, cuyos datos deberán ser “científicos,

públicos, accesibles y transparente y ... estar disponible en formato abierto”⁵⁹. Se crean nuevos instrumentos de planeación, que en principio ofrecen diversas garantías de participación y consulta pública sobre ordenamiento territorial y proyectos. La creación de estas instituciones, sin captura y con autonomía, será también un enorme reto a superar en el corto y mediano plazo, junto con una nueva administración de la Ciudad de México que actúe con voluntad y estrategia política frente a esta oportunidad.

⁵⁹ Artículo 15, sección D, párrafo 5-III de la Constitución de la Ciudad de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Claudia (2017), “Fundamentos jurídicos e instrumentos base suelo para ciudades más justas”, videgrabación digital, Diplomado en Aspectos Socio-Jurídicos del Suelo, Antonio Azuela y Lidia González (coords.), Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM / UNAM-Lincoln Land Institute, 24 de octubre.
- Aquino, Eréndira (2018), “DRO del Rébsamen falsificó documento para evitar su arresto e inculpar a la delegación Tlalpan”, *Animal Político*, <<https://www.animalpolitico.com/2018/05/dro-colegio-rebsamen-documento-falso/>>, (20 octubre 2018), México.
- Azueta, Antonio (2016), “Introducción. Una especie de neorrealismo jurídico” en Antonio Azuela (coord.), *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*. México, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM. pp. 9-40.
- Barstow, David y Alejandra Xanic von Betrab (2012), “How Wal-Mart Used Payoffs to Get Its Way in Mexico”, *The New York Times*, Nueva York, <<https://www.nytimes.com/2012/12/18/business/walmart-bribes-teotihuacan.html>> (17 diciembre 2012).
- Benlliure Bilbao, Pablo (2017), “¿Cómo y para qué mejorar la habitabilidad en la ciudad?” en Roberto Eibenschutz y Carlos Labore (coords.), *La Ciudad como cultura. Líneas estratégicas de política pública para la Ciudad de México*, Ciudad de México, Debate / Universidad Autónoma Metropolitana / Gobierno de la Ciudad de México.
- Casar, María Amparo y Luis Carlos Ugalde (2018), *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad.
- CIUDADania19s (2018), “Las reglas de la construcción” <<https://twitter.com/CIUDADania19s/status/1039106288809136130>> México, 20 octubre 2018.
- Comisión de Derechos Humanos DF (CDHDF) (2012), Recomendación 19/2012 “Violaciones a los derechos humanos incluida la afectación al medio ambiente sano, derivadas del establecimiento de asentamientos humanos irregulares en el Área Natural Protegida “Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco” y en el polígono que comprende el Patrimonio Cultural de la Humanidad llamado “Centro Histórico de la Ciudad de México y Xochimilco”. Informe, México, CDHDF. Documentos oficiales: Recomendación 19/2012 (2012). Ciudad de México, Comisión de Derechos Humanos D.F.
- Comisión de Derechos Humanos del DF (CDHDF) (2018), *Informe Especial: Crecimiento Urbano y Derechos Humanos en la Ciudad de México*, Informe, México, CDHDF. Documentos oficiales, México, CDHDF, México <<https://cdhdf.org.mx/2018/07/corruccion-inmobiliaria-mortifera-para-la-ciudad-de-mexico/>> y <<https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Informe-crecimiento-urbano.pdf>>
- de Coss, Alejandro (2016): “La captura de plusvalías y sus opositores: una extraña alianza” en Nexos. *La Brújula. El blog de la metrópoli* <<https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1091>> (9 diciembre de 2016), Ciudad de México.

- de Luna, Janet (2018): “Sistema de Actuación por Cooperación Granadas. Análisis y recomendaciones”. Documento Borrador, Ciudad de México.
- de Mauleón (2016): “Círculo de impunidad de la Asamblea de Barrios”, *El Universal*, México < <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/hector-de-mauleon/nacion/2016/07/5/el-circulo-de-impunidad-de-la-asamblea> > (20 octubre 2018).
- de Mauleón, Héctor (2017), “La mafia del despojo”, *El Universal*, México < <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/hector-de-mauleon/nacion/2017/05/8/la-mafia-del-despojo> > (20 octubre 2018).
- Camarena, Salvador y Moreno Chávez, Daniel (2018) “La estafa maestra. Graduados en desaparecer dinero público”, *Animal Político*, < <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/> > (20 octubre 2018), México.
- Camarena, Salvador y Claudio González Caraza (2016), “El factor Monreal”, *Nexos*, < <https://www.nexos.com.mx/?p=30466> > (20 octubre 2018), México.
- Castañeda, Diego (2018): “La desigualdad en la Ciudad de México”, *Nexos* < <https://economia.nexos.com.mx/?p=894> > (4 febrero 2019), México.
- Cornelius, Wayne (1973), “Contemporary Mexico: a structural analysis of urban caciquismo” en Robert Kern (ed.) (1973), *The caciques. Oligarchical politics and the system of caciquismo in the Luso-Hispanic World*, Albuquerque, University of New Mexico Press.
- Daen, Arturo (2016), “Registra FEPADE más de 500 denuncias durante jornada de elecciones vecinales en la CDMX”. *Animal Político* < <https://www.animalpolitico.com/2016/09/denuncias-comites-cdmx/> >, (20 octubre 2018), México.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Frente contra la Pobreza (2018), *Informe final sobre compra y coacción del voto 2018*, < <http://www.democraciasinpobreza.mx/informe/Informe.pdf> > (20 octubre 2018), México.
- Friedrich, Paul (1968), “The legitimacy of a *cacique*” en Marc J. Swartz (ed.): *Local-level politics. Social and cultural perspectives*, Londres, University of London Press.
- Gasca Zamora, José (2018): “Circuitos globales de la financiarización del sector inmobiliario y procesos emergentes en la producción del espacio urbano”, Seminario Internacional Capital inmobiliario. Producción y transgresión del espacio social, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México, octubre 2018.
- Gómez del Campo, Gerardo (2016), “El debate sobre las cargas urbanísticas, disposiciones que ‘sí importan’” en Antonio Azuela (coord.), *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*. Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM. pp. 315-336.
- González, Lidia (en prensa), “Tres décadas de planes y excepciones” y “Antología del conflicto urbano” en Antonio Azuela (coord.), *El urbanismo como lenguaje público. La Ciudad de México frente a su Constitución*. s.pp.
- Hoffman, Víctor Hugo (2018), “Instrumentos de gestión urbana en la CDMX” en Segundo Seminario Internacional Desafíos jurídicos de la regulación y financiación urbana,

- PAOT-IISUNAM-Lincoln Land Institute, Ciudad de México, 15-16 de marzo de 2018.
- Hong, Yu-Hung e Isabel Brain (2012): “El reajuste de suelo para el desarrollo urbano y la reconstrucción después de una catástrofe”, *Land Lines*, Cambridge, MA, Lincoln Land Institute, enero 2012.
- Juárez, Victor (2017), “Perdió Cine Coyoacán uso de suelo.- PAOT”, *Reforma* <<https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1099797&v=1>> (20 octubre 2018), México.
- La Jornada (2012), “La construcción de un centro cultural en La Conchita es ilegal, resuelve tribunal”, *La Jornada*, <<http://www.jornada.com.mx/2012/06/29/opinion/a05n1cul>>, (20 octubre 2018), México.
- La Silla Rota (2018a), “Claves del cartel inmobiliario” La Silla Rota, México, <<http://sumo.ly/4lAl>>, (febrero 2018).
- La Silla Rota (2018b), “Mancera, “el cliente frecuente del "cártel" inmobiliario”, México, <<http://sumo.ly/4ry5>> (20 octubre 2018).
- La Silla Rota (2018c), “El "cártel" inmobiliario de CDMX; sus operadores en el gobierno de Mancera”, La Silla Rota, México <<http://sumo.ly/4hpZ>> (20 octubre 2018).
- Llanos, Raúl, Laura y Bertha Teresa Ramírez (2016), “Anomalías manchan comicios vecinales y consulta sobre gasto”, *La Jornada*, <<http://www.jornada.com.mx/2016/09/05/capital/032n1cap>>, (20 octubre 2018), México.
- López, Carlos y Salvador Medina (2015): “Riqueza privada sobre espacio público: comentarios a los estudios del Corredor Chapultepec” en *Nexos. La Brújula. El blog de la metrópoli* <<https://labrujula.nexos.com.mx/?p=563>> (20 de octubre de 2015), Ciudad de México.
- López, Mayolo (2016), “Alerta FEPADE compra sistemática de votos”, *Reforma Ciudad* <[Alerta FEPADE compra sistemática de votos](#)>, (20 octubre 2018), México.
- López-Moreno, Patricia (2017), “Irregularidades en los procesos y autorizaciones de Las manifestaciones de construcción. Reporte de impunidad cero”, *Revista Este País*, <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=23&t=irregularidades-en-los-procesos-yautorizaciones-de-las-manifestaciones-de-construccion>>, (febrero 2017), Ciudad de México.
- Mann, Michael (1984), “The Autonomous Power of the State, Its Origins, Mechanisms and Results,” *Archives Europeennes de Sociologie*, 25, pp. 185-213.
- Medina, Salvador (2015): “Oasis Coyoacán, la captura de lo público por lo privado” en *Nexos. La Brújula. El blog de la metrópoli* <<https://labrujula.nexos.com.mx/?p=595>> (1 diciembre de 2015), Ciudad de México.
- Medina, Salvador y Mónica Tapia (2016), “La captura de plusvalías y los contratos multianuales en la Constitución de la Ciudad de México” en *Nexos. La Brújula. El blog de la metrópoli* <<https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1081>> (5 diciembre de 2016), Ciudad de México.
- Medina, Salvador (2018), “Discutir los problemas de los Sistemas de Actuación por Cooperación de la Ciudad de México” (Datos de Suma Urbana con datos de la

- Gaceta Oficial) en Nexos. *La Brújula. El blog de la metrópoli* <<https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1993>> (31 de julio de 2018), Ciudad de México.
- Mexicanos contra la Corrupción y Mejor Ciudad (2019) <<https://contralacorrupcion.mx/corrupcioninmobiliaria/>>, México (4 de febrero 2019).
- Migdal, Joel Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.) (1994), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Montes de Oca, Maurizio (2018), El patrimonio secreto del diputado Leonel Luna, *Buzzfeed México*, México <<https://www.buzzfeed.com/mauriziomontesdeoca/propiedades-leonel-luna>> (20 octubre 2018).
- Obra Chueca (2017), “850 reportes de construcciones irregulares”, México <<http://blog.obrachueca.com/reporte850/>> (20 de octubre 2018).
- Obra Chueca (2018a), Página oficial del Obra Chueca. Monitoreo Ciudadano de Irregularidades en la Construcción, México <<http://www.obrachueca.com>> (20 de octubre 2018).
- Obra Chueca (2018b), “¿Cómo saber si una obra es chueca?”, México <<http://blog.obrachueca.com/hola-mundo/>> (20 de octubre 2018).
- O’Boyle, Michael (2017), “Exclusive: Anti-money laundering group blasts Mexico in draft report”, Reuters <<https://www.reuters.com/article/us-mexico-corruption-exclusive/exclusive-anti-money-laundering-group-blasts-mexico-in-draft-report-idUSKBN1ED2AB>>, Mexico (20 octubre 2018).
- PAOT (2018), “Denuncias ante PAOT. Gráficas”, Información oficial, PAOT, México <http://www.paot.org.mx/contenidos_graficas/delegaciones/graficas_gral.php> (20 octubre 2018), México.
- Reynoso, Cecilia (2018), “Obra Chueca aumenta número de reportes tras sismo del 19s”, *Noticieros Televisa* <<https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/obra-chueca-registra-aumento-reportes-sismo-19s/>>, (20 octubre 2018), México.
- Rode, Pilipp (2018), *Governing Compact Cities. How to connect planning, design and transport*, Northampton, Edward Elgar.
- Ruiz, Carolina (2018a), “Delegación Coyoacán duplica gasto en programas sociales y aumenta beneficiarios en pleno proceso electoral”, *Animal Político*, <<https://www.animalpolitico.com/2018/05/coyoacan-programas-sociales-proceso-electoral/>> (20 octubre 2018), México.
- Ruiz, Carolina (2018b), “Instituto Electoral ordena suspender la entrega de apoyos y tabletas en Coyoacán por presunto uso electoral”, *Animal Político*, <<https://www.animalpolitico.com/2018/05/entrega-apoyos-tabletas-coyoacan-uso-electoral/>> (20 octubre 2018), México.
- SEDUVI (2018a), “Normas Generales de Ordenación”, <<http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/que-hacemos/planeacion-urbana/normas-generales-de-ordenacion>>, (20 octubre 2018), México, SEDUVI.
- SEDUVI (2018b), “Norma 26”, <[http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/que-hacemos/planeacion-](http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/que-hacemos/planeacion-urbana/normas-generales-de-ordenacion)

- [urbana/normas-generales-de-ordenacion/norma-para-impulsar-y-facilitar-la-construccion-de-vivienda-de-interes-social-y-popular-en-suelo-urbano>](#), (20 octubre 2018), México, SEDUVI.
- Softec (2018): “Horizonte Inmobiliario 2018”, México
<<https://www.softec.com.mx/home/images/descargas/180117Savac.pdf>> (4 de febrero 2019).
- Suárez, Gerardo (2015), “Norma 26 dejó lucro ilegal por 2.5 mmdp”, *El Universal*,
<<http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2015/impreso/norma-26-dejo-lucro-ilegal-por-25-mmdp-130061.html>> (20 octubre 2018), Mexico.
- Suárez, Gerardo (2017), “Congelan de nuevo la Norma 26”, *El Universal*,
<<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2017/07/2/congelan-de-nuevo-la-norma-26>>, (20 octubre 2018), México.
- Tapia, Mónica, Patricia Carrillo, Andrea Tapia y Paola García (2006), *Construyendo tu organización en 16 pasos. Manual de constitución legal de asociaciones civiles*, México, Alternativas y Capacidades.
- Tapia, Mónica, Beatriz Campillo, Susana Cruickshank y Giovanna Morales (2010a), *Manual de incidencia en políticas públicas*, México, Alternativas y Capacidades.
- Tapia, Mónica (2010b), "Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas" en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas, Serie Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México.
- Tapia, Mónica y Marisa Verduzco (2013), *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada. Diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*. México, Alternativas y Capacidades.
- Tuirán, Alejandro (2017), “Reducir la corrupción en el sector de la construcción y en la industria inmobiliaria en la Ciudad de México salvaría vidas humanas ante un nuevo sismo”, *Revista Este País*, México,
<<http://www.estepais.com/articulo.php?id=1209&t=reducir-la-corrupcion-en-el-sector-de-la-construccion-y-en-la-industria-inmobiliaria-en-la-ciudad-de-mexico-salvaria-vidas-humanas-ante-un-nuevo-sismo>>, Ciudad de México (octubre 2017).
- Smolka, Martin (2013), *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*, Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy.
- Wigle, Jill (2016), “De áreas verdes a zonas grises: gobernanza del espacio y asentamientos irregulares en Xochimilco, Ciudad de México” en Antonio Azuela (coord.), *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*, México, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM, pp. 141-173.