

9

Regulación del suelo

Marco teórico

El marco de referencia que se propone para el abordaje del mercado de suelo en la Ciudad de México parte de entender cómo se forman los precios del suelo urbano y sus variaciones al respecto. Jaramillo¹ distingue tres tipos de cambios: 1) los movimientos estructurales generales, 2) los movimientos coyunturales generales y 3) los movimientos estructurales particulares. Los primeros se refieren a aquellos aspectos que afectan al conjunto de terrenos de una ciudad y responden a la operación tanto de la economía capitalista como del mercado de tierras, lo que manifiesta de manera muy clara una tendencia secular de aumento de precios del suelo, característico de las ciudades capitalistas. Así, mientras los precios de otras mercancías disminuyen –producto de la innovación tecnológica–, en contraste, los precios del suelo exhiben una tendencia de largo plazo hacia el aumento.

Algunos elementos, según Jaramillo, determinantes en esta tendencia de crecimiento son: a) la tendencia decreciente de la tasa general de ganancia (plusvalía); b) el avance en las fuerzas productivas que, aunque en términos de valor, el precio del suelo no aumente (que sí lo hace bajo otros determinantes), la relación entre el precio del terreno y el espacio construido tiende a crecer; donde la edificación (materiales y trabajo para su construcción) disminuye con el tiempo, la renta del suelo permanece o aumenta; c) el aumento de la demanda por espacio construido urbano y el crecimiento de distintas rentas.

A partir de los cambios planteados por Jaramillo, los movimientos coyunturales generales se refieren a las oscilaciones

¹ Jaramillo, S. (2010).

en otros mercados con los cuales se conecta el mercado de tierras urbanas, como la actividad constructiva, el mercado financiero, la tasa general de ganancia y la demanda especulativa de tierra. Finalmente, sobre los movimientos estructurales particulares, este tercer tipo de movimientos de los precios pertenecientes a los terrenos urbanos se refiere a condiciones propias de la estructura urbana como cambios en los usos de suelo y la intensificación de la densidad de construcción. Este último implica que el precio del espacio construido en cada zona se encuentra dentro de determinados rangos y, en la medida en que se alcance este umbral, estas aceleraciones se van desplazando espacialmente en el incremento de la renta.² Bajo este panorama, una de las consecuencias más importantes en los movimientos de los precios del suelo urbano es la especulación urbana, es decir, que los agentes mercantiles buscarán apoderarse de estos incrementos –que son porciones de valor– y se disputarán entre ellos por su captura.

Alain Lipietz, en cambio, intenta explicar el fenómeno de la renta del suelo urbano a partir del concepto de tributo apropiado por el propietario del suelo en el proceso de producción del espacio, fundamentalmente en el campo de la producción de viviendas. Para ello desarrolla el concepto de *división económica y social del espacio* (DESE), que es la manera en que se manifiestan los enfrentamientos antagónicos entre clases sociales en las aglomeraciones urbanas. Para él, el suelo urbano nunca se demanda “por sí mismo”, sino por la inserción que permite cuando se dispone de él en la esfera de relaciones económicas y sociales.³ La DESE es un fenómeno sumamente complejo:

[...] es el resultado de varios factores: el sistema vial y de transportes urbanos; la división social de los inmuebles y los barrios, social y conscientemente deseada; el tratamiento diferenciado de los acontecimientos urbanos y los equipamientos, consecuencia de la selección de la clase dominante, las prácticas políticas, particularmente del urbanismo como elemento estratégico del mantenimiento del orden y el desarrollo teórico y administrativo del zoning.⁴

Hablar de un sistema de mercado eficaz que organice y coordine algo más que el flujo de mercancías, a la luz de estas oscilaciones en los precios de suelo, nos remite a reflexionar sobre si es posible un mercado de suelo eficiente. Lindblom plantea que el sistema de mercado organiza y coordina las actividades humanas no a través de la planificación estatal, sino mediante las interacciones

2 Jaramillo, S. (2010).

3 Lipietz, A. (1985).

4 Lipietz, A. (1975) en Benlliure, P. (2017).

mutuas de los compradores y vendedores (libre mercado).⁵ Un sistema de mercado, por lo tanto, es un medio de coordinación de las actividades humanas a escala de toda una sociedad, el cual procede no a partir de un sistema de órdenes centralizadas, sino vía las interacciones mutuas en forma de transacciones.

Así, lo que hace ineficiente a un mercado son: a) las externalidades, b) el fin de una transacción, es decir, cuando uno de los participantes sale del mercado, c) los precios arbitrarios (monopolios), d) la ignorancia e irracionalidad, e) la desigualdad, pues los sistemas de mercado asignan los recursos siguiendo una pauta ineficiente para el bien de la sociedad, y f) las motivaciones empresariales, esto es, que los empresarios actúan en consecuencia del poder y los incentivos del mercado. Ante los determinantes anteriores, Lindblom propone que los participantes en el mercado pueden tomar decisiones eficientes, pero ello no les permite escapar de las ineficiencias previas; es decir, la eficiencia es pequeña y llega tarde. De tal manera, el mercado es ineficiente según los ojos de quien gane o pierda.⁶

El papel del Estado es clave para fijar reglas que permitan el buen funcionamiento del mercado, no obstante, esta acción debe reconocer las interacciones entre los sujetos que forman parte de una transacción, ya que se requiere una visión ética, tal como lo propone Lindblom:

[...] el desarrollo desigual de las regiones, del mismo modo que el imposible dominio del espacio por los mecanismos del mercado únicamente y, por lo tanto, la indispensable intervención del Estado, constituyen un desafío a la propia ideología burguesa, a sus doctrinas liberales y a sus teorías apologéticas basadas en la “racionalidad” automática de las leyes de la economía capitalista.⁷

Lo anterior propone el replanteamiento de la lógica capitalista basada en la desigualdad espacial, al reconocer que el espacio es una construcción social que se transforma a lo largo del tiempo y, a través del cambio, se promueve la calidad del espacio en las relaciones sociales, políticas y económicas. Se requiere, por lo tanto, una gestión colectiva del mismo. Así, a partir de las contradicciones del espacio se pueden encontrar las pistas del espacio diferencial, mismo que restaura las diferencias ante la tendencia de la homogeneidad del espacio.⁸

5 Lindblom, C. (2002).

6 Lindblom, C. (2002).

7 Lipietz, A. (1977).

8 Lefebvre, H. (2013).

Descripción de la MRE Regulación del Suelo

Antecedentes y dinámicas metropolitanas sobre Regulación del Suelo

Durante la primera mitad del siglo XX, el crecimiento demográfico y urbano de la CDMX se mantuvo dentro de sus límites administrativos. Sin embargo, en la década de los cincuenta del siglo pasado, el desarrollo de zonas industriales en los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla propició su conurbación física con el Estado de México.⁹ Dicha conurbación se vio intensificada por las políticas de regulación del suelo contrarias entre la CDMX y el Estado de México, puesto que mientras la primera negó la incorporación de los servicios urbanos, restringió la aprobación de fraccionamientos habitacionales y prohibió la instalación de industrias nuevas, el Estado de México optó por dar facilidades al desarrollo habitacional e industrial. Ello impactó en el crecimiento del área urbana y la proliferación de asentamientos irregulares en los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec y Chimalhuacán.

En la década de los noventa, la expansión del área urbana de la CDMX siguió aumentando con los cambios en la Ley Agraria que promovieron la incorporación de las tierras ejidales al mercado inmobiliario aumentando la oferta de suelo de menor costo en las periferias. Ya en la década del 2000, la tendencia se consolidó mediante el desarrollo de conjuntos habitacionales extensivos y monofuncionales en municipios como Tecámac, Zumpango y Tizayuca. En la actualidad, la CDMX constituye el centro de la ZMVM, la más grande y poblada del país –con más de 20 millones de habitantes y conformada por 16 alcaldías de la CDMX, 59 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo–. Abarca una superficie 7,866 km²,¹⁰ de los cuales 19% corresponde a la CDMX donde se concentra cerca de 40% de la población.

El modelo monocéntrico que contribuye a la concentración de capitales en puntos estratégicos de la Ciudad genera enormes brechas de impacto metropolitano entre los municipios conurbados que no cuentan con acceso a los satisfactores básicos. Éste es un problema asociado a la expansión urbana y a la generación de un modelo de vivienda horizontal alejado de las zonas de empleo y equipamiento, lo que ha contribuido, a la larga, al abandono de una parte de las viviendas. Este tipo de crecimiento disperso seguido por la metrópoli genera más costos que beneficios en cuanto al acceso a suelo legal, al costo de dotación de infraestructura y equipamientos y al impacto ambiental. De tal manera, de no controlar los procesos de crecimiento urbano en las periferias metropolitanas, a la larga se pueden agravar los problemas en torno al desarrollo social, la movilidad, el manejo de residuos y la contaminación atmosférica, por mencionar algunas de las dificultades más apremiantes.

9 Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.

10 Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México (2015), CONAPO, INEGI y SEDATU.

Si bien los principales elementos que han desencadenado la expansión urbana que hoy conforma la megalópolis son los mecanismos de regulación del suelo, el mercado inmobiliario y la concentración de actividades económicas en la CDMX, también tienen efecto en las dinámicas urbanas de la Ciudad las políticas de planeación y regulación del suelo en los municipios conurbados. Dado lo anterior, el acceso a las oportunidades se encuentra claramente en localizaciones específicas de la CDMX donde la demanda de mano de obra genera una gran cantidad de viajes de los municipios metropolitanos hacia las zonas que concentran las actividades económicas. De allí que se perfila un acceso limitado determinado por las distancias generadas entre la localización de la vivienda y las actividades económicas, y en el que el transporte se convierte en el factor determinante de los tiempos de traslado. Como consecuencia, aun cuando la población residente en la CDMX continúe reduciéndose, la presión que reciben los servicios, equipamientos y redes de transporte sigue aumentando. Asimismo, la presión inmobiliaria por las zonas mejor servidas y conectadas aumenta vertiginosamente y con ello su valor comercial dado que la demanda no disminuye, al mismo tiempo que aumentan los costos de transporte en términos económicos y temporales.

En general, la regulación del suelo hacia un uso eficiente del territorio en la CDMX se encuentra estrechamente relacionada con los fenómenos metropolitanos, no sólo sobre la ocupación del suelo, sino también sobre la distribución de nuevos subcentros, la disponibilidad del transporte público y las facilidades o restricciones hacia la construcción de vivienda en el resto de los municipios. Por ello es *preciso promover proyectos desde una visión metropolitana*.

Se requieren fuertes vínculos en la planeación y regulación del suelo hacia una estrategia de ciudad que permita la realización de los derechos tomando en cuenta que las intervenciones pueden no generar los resultados deseados cuando se realizan desde un enfoque parcial e incluso pueden tener consecuencias contrarias. Se debe considerar que al existir una normatividad diferenciada en las distintas entidades administrativas que conforman la ZM, se abren distintos escenarios de flexibilidad para el mercado. El desarrollo de la ZMVM ha tenido diversos intentos de planeación holística (*i.e.* el Programa de Ordenación Territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México), que tratan de mirar a la metrópoli como una unidad urbana compleja e integral. No obstante, aún persisten diversos problemas de coordinación en la planeación y proyección de servicios públicos como el transporte, el agua y la regulación del suelo, constituyendo un modelo de ocupación disperso y fragmentado (*i.e.* ausencia de un cuarto nivel de gobierno, el metropolitano).

En este sentido, la gobernanza metropolitana debe ser un elemento que permita la coordinación interestatal para resolver los problemas comunes apelando a un modelo policéntrico de ciudad (*i.e.* ciudad de ciudades), donde se

puedan generar equilibrios espaciales que promuevan la consolidación de núcleos en el territorio como una oportunidad para hacer un uso eficiente de la infraestructura. Asimismo, redireccionando los flujos hacia estos puntos de la Ciudad y permitiendo un cambio en la dinámica urbana que brinde nuevas oportunidades que ayuden a disminuir la brecha existente entre el centro y la periferia a partir del desarrollo de una Ciudad más compacta (cercana), diversa (tanto en usos como en rentas) y, por lo tanto, más sustentable.

Temas de regulación del suelo de relevancia estratégica

La importancia de la regulación del suelo puede incidir en generar territorios más justos para sus habitantes. Sin embargo, la propia regulación también ha generado efectos no deseados, tales como la discrecionalidad en diversas operaciones inmobiliarias, al igual que la creación de una escasez artificial que produce ganancias excedentes para los propietarios bien ubicados. La regulación del suelo –consecuente con el derecho a la ciudad, a la vivienda y a una ciudad habitable y segura, fundamentada en los principios de una ciudad compacta (ciudad cercana), eficiente, incluyente y diversa–, requiere identificar las condiciones del crecimiento de los precios del suelo, las condiciones de acceso al suelo y a la vivienda al interior de la ciudad, con énfasis en los sectores de bajos ingresos, así como realizar un balance crítico de los instrumentos de política pública territorial vigentes en materia de planeación urbana.¹¹

Como antecedente, es importante mencionar que dentro del proceso de planeación urbana de la CDMX existe un universo disperso, incongruente y confuso de normas de ordenación urbana y ambiental, cuya complejidad ha favorecido a la discrecionalidad en los últimos años y, en muchos casos, a la corrupción. La historia y evolución de dichos instrumentos data de 1976 con la promulgación de la primera Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Desde ese momento a la fecha se han aprobado, actualizado y derogado una gran cantidad de instrumentos de planeación urbana, tantos así que se vuelve prácticamente imposible enumerarlos.

Al 2021 existen con vigencia jurídica los siguientes: Plan General de Desarrollo Urbano (PGDU) que data del año 2003; 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (hoy alcaldías), cuyo periodo de elaboración y aprobación abarca de 1997 a 2011. Así también, se encuentran aprobados y en operación 46 Programas Parciales de Desarrollo Urbano dentro de 11 alcaldías; cuatro en la Álvaro Obregón, tres en la Benito Juárez, cinco en Coyoacán, 12 en Cuajimalpa de Morelos, cinco en Cuauhtémoc, uno en Gustavo A. Madero, tres en Iztapalapa, seis en Miguel Hidalgo, cinco en Tlalpan, uno en Venustiano Carranza y uno

11 Valdivia, R. (2020). *Reforma*, Sección Ciudad, Columna Invitada. 12 de octubre de 2020.

en Xochimilco. A lo anterior se suman 29 Normas Generales de Ordenación que establecen particularidades en la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano, muchas de ellas complementarias a los Programas Parciales y otras con independencia de política territorial.

A través de información pública disponible se identifican más de 142 Polígonos de Actuación dictaminados por la SEDUVI, cuyas fechas abarcan de enero de 2017 a octubre de 2018,¹² y siete Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC): Granadas, Doctores, La Mexicana, Distrito San Pablo, Tacubaya, Alameda Reforma y Tarango. El total de hectáreas de intervención por estos últimos suman más de 1,500 ha. Esta superficie de una u otra forma cambió el planteamiento de usos del suelo previsto por los Programas Delegacionales vigentes antes de su aprobación. Como ejemplo de ello, sólo en el SAC Granadas se firmaron más de 27 convenios de adhesión con privados para transferir potencialidades de desarrollo por un total de 7,436 viviendas,¹³ transferencia de potencialidades que afecta el mercado del suelo y los precios de la vivienda de la Ciudad.

Por último, se promueve el Programa de Regeneración a doce corredores urbanos. Las zonas propuestas son: Centro Histórico, Eje Central, Pino Suárez-Tlalpan, Hidalgo-México Tacuba, Ferrocarriles Nacionales-Xochimanca, Reforma Norte, Chapultepec, Insurgentes Norte, Atlampa, Vallejo I, Tacubaya y Zona Rosa. Ante tal complejidad de procesos y recursos urbanos –muchos de ellos contradictorios–, se advierte como resultado una evolución anárquica. No existe coordinación en la elaboración y actualización de los Programas Urbanos (responsabilidad de las ahora alcaldías). Todo este universo de ideas y criterios urbanos, plasmados en diferentes épocas, con intenciones políticas distintas y, en la mayoría de las veces, con un efecto perverso para el crecimiento y bienestar de la CDMX, constituyen el marco de actuación y regulación en donde la propia autoridad es la primera víctima, generando incertidumbre en la inversión inmobiliaria y un aumento en la desigualdad para la población de escasos recursos.

En el presente apartado se orienta la descripción de los *atributos de la regulación del suelo* procurando la revisión de los siguientes grandes temas:

1. Suelo
2. Mercado inmobiliario
3. Actividades económicas, servicios y equipamiento
4. Reservas territoriales

12 SEDUVI. Disponible en: <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/cobferencia-poligonos-de-actuacion>

13 Disponible en: <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1993>

El suelo

Los atributos del suelo se asocian a las características básicas sobre las dinámicas de la población con relación a la ocupación del suelo. Éstos son: la clasificación de usos de suelo –tanto urbano como rural y ambiental–; la propiedad jurídica y su función social; el crecimiento de la mancha urbana como consecuencia del crecimiento expansivo de la Ciudad; la ubicación de asentamientos irregulares; la falta de acceso a vivienda en suelo apto y las condiciones vigentes de los instrumentos de regulación.

En las últimas tres décadas, la CDMX se ha transformado en un territorio de desequilibrios sociales, exclusión e inmovilidad social. Anualmente expulsa más de 23,000 hogares, misma población que sigue laborando y consumiendo servicios básicos en la Ciudad, con la consecuente ocupación de las periferias urbanas y cambios de usos de suelo de rural a urbano, mismos que promueven la especulación.

La oferta de vivienda para segmentos de escasos recursos prácticamente se ha dejado de producir por los altos costos en el mercado del suelo y la escasez de las reservas territoriales. Romper esos desequilibrios representa uno de los principales retos para el gobierno de la CDMX, al evitar la proliferación de asentamientos irregulares y la ocupación de zonas de alto riesgo. Actualmente, las atribuciones en la materia se encuentran distribuidas en diversos sectores y están regidas por diferentes leyes. Sin embargo, los cambios normativos de los últimos años en México –particularmente a partir de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTyDU) y de la Constitución Política de la CDMX–, demandan revisar y actualizar los instrumentos de la Ciudad.

La oferta de suelo susceptible para uso urbano dentro de la CDMX es escasa. Entre 1990 y 2000, según el PGDU (2003), ésta disminuyó de 9% a 3%. La ocupación intensiva de esta oferta se ha centralizado principalmente en cuatro alcaldías: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. La ocupación se favoreció en éstas para la producción de vivienda de interés medio y residencial, así como para el desarrollo de grandes corredores financieros y comerciales. En paralelo a esta alta concentración, escasez y encarecimiento del suelo urbano, *se intensificó la ocupación en el suelo de conservación por asentamientos humanos irregulares (AHI).* Su despliegue fue acelerado invadiendo suelo no apto para la localización habitacional como laderas de cerros, suelos inestables y cauces naturales, la mayoría en zonas de riesgo por deslizamientos de tierra. También se afectaron de manera directa suelos con ocupación y potencial forestal o agrícola.

El ordenamiento territorial (OT) de la CDMX constituye una tarea estratégica relacionada con aspectos ambientales, urbanos, de resiliencia, cambio climático, movilidad, equidad, género, inclusión social, finanzas y fiscalidad, entre

otros. En este sentido, el desempeño y ocupación del territorio requiere de un marco jurídico único, claro, pertinente y coherente que permita una actuación transversal con todas las áreas administrativas del gobierno de la CDMX.

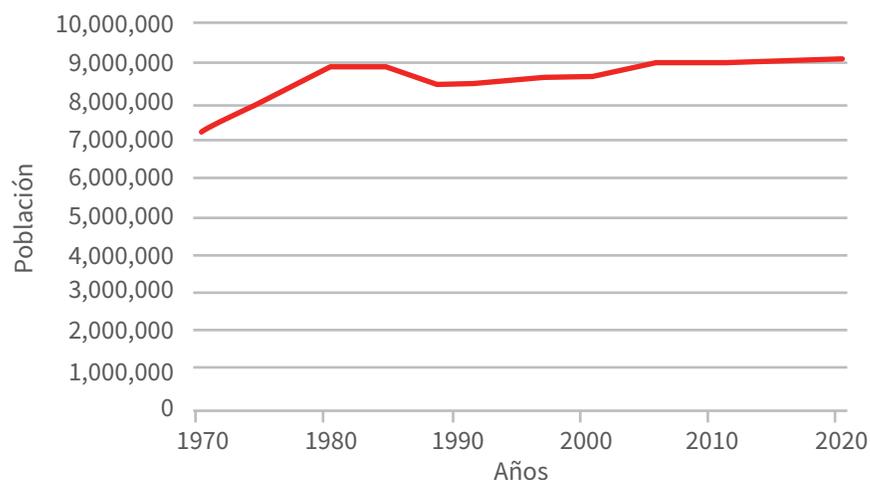
Análisis de las dinámicas de la Regulación del Suelo

Dinámica poblacional

La CDMX cuenta con una superficie urbana de 80,024.38 ha en las que habitan 8,998,653 personas¹⁴ que se distribuyen de forma heterogénea en el territorio, con zonas de baja y muy alta concentración de población. En cuanto al crecimiento poblacional, si bien se encuentra por debajo de la media nacional, *la tasa de crecimiento media anual (TCMA) manifiesta una desaceleración*, puesto que pasó de 0.6% en el periodo 1990-1995, a 0.3% en el periodo 2010-2015, por lo que se estima que sea de -1% para el año 2020.

Por su parte, la población en la CDMX pasó de 7.2 millones a 9 millones entre 1970 y 2020, lo que significó un aumento de 1.8 millones de personas en un periodo de medio siglo.¹⁵ Esto refleja un crecimiento prácticamente constante con bajas tasas de crecimiento natural. Sin embargo, de acuerdo con el INEGI, en el periodo 2000-2015 el número de personas del interior de la República que llegaron a vivir a la Ciudad creció 4.9%; población que demanda nuevos servicios urbanos y territorio dónde asentarse.

Gráfica 1. Población total 1970-2020



Fuente: Elaboración de Ordorica (2020) con base en datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO).¹⁶

¹⁴ INEGI. (2015), Encuesta Intercensal 2015.

¹⁵ Ordorica (2020).

¹⁶ *Conciliación demográfica de México 1950-2015 y Proyecciones de Población de México y de las entidades federativas, 2016-2050*. México, 2018.

Según Ordorica, esta lenta dinámica demográfica de la CDMX se explica por la rápida caída en el nivel de la tasa bruta de natalidad que pasó de 41.5 nacimientos por cada mil habitantes en 1970 a 11.4 por mil en el año 2020. Esta disminución se constata con la reducción en la tasa global de fecundidad que pasó, en el mismo periodo, de 5.6 a 1.5 hijos, en promedio.¹⁷

No obstante, existen alcaldías –como Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Venustiano Carranza e Iztacalco– en las que se observa un comportamiento distinto, especialmente en la zona central de la Ciudad, esto es, una clara salida de población entre 1990 y 1995, con ligeros aumentos en los periodos posteriores. Ello pone de manifiesto las presiones del mercado que provocan la salida de población de bajos ingresos, con el consecuente repoblamiento de aquellos que pueden pagar el acceso a los nuevos proyectos de vivienda que crecen de manera importante en los últimos años (Tabla 2). En términos de densidad, se registró un crecimiento constante de entre uno y dos habitantes por hectárea cada 5 años, entre 1990 y 2015, pasando de una densidad de 107 habitantes por hectárea a 113. La densidad urbana promedio fue de 165.3 habitantes por área geoestadística básica (AGEB) en 2010 (Mapa 2). Las colonias con la mayor densidad poblacional son: Santo Domingo y los Culhuacanes en Coyoacán; Tlatelolco en Cuauhtémoc; Tlacotal y Ramos Millán en Iztacalco; La Mexicana y El Tejocote en Álvaro Obregón; y Campestre Aragón en la alcaldía A. Madero. Se identifican dos tipos de poblamiento de alta densidad poblacional: unidades habitacionales y colonias con orígenes irregulares.

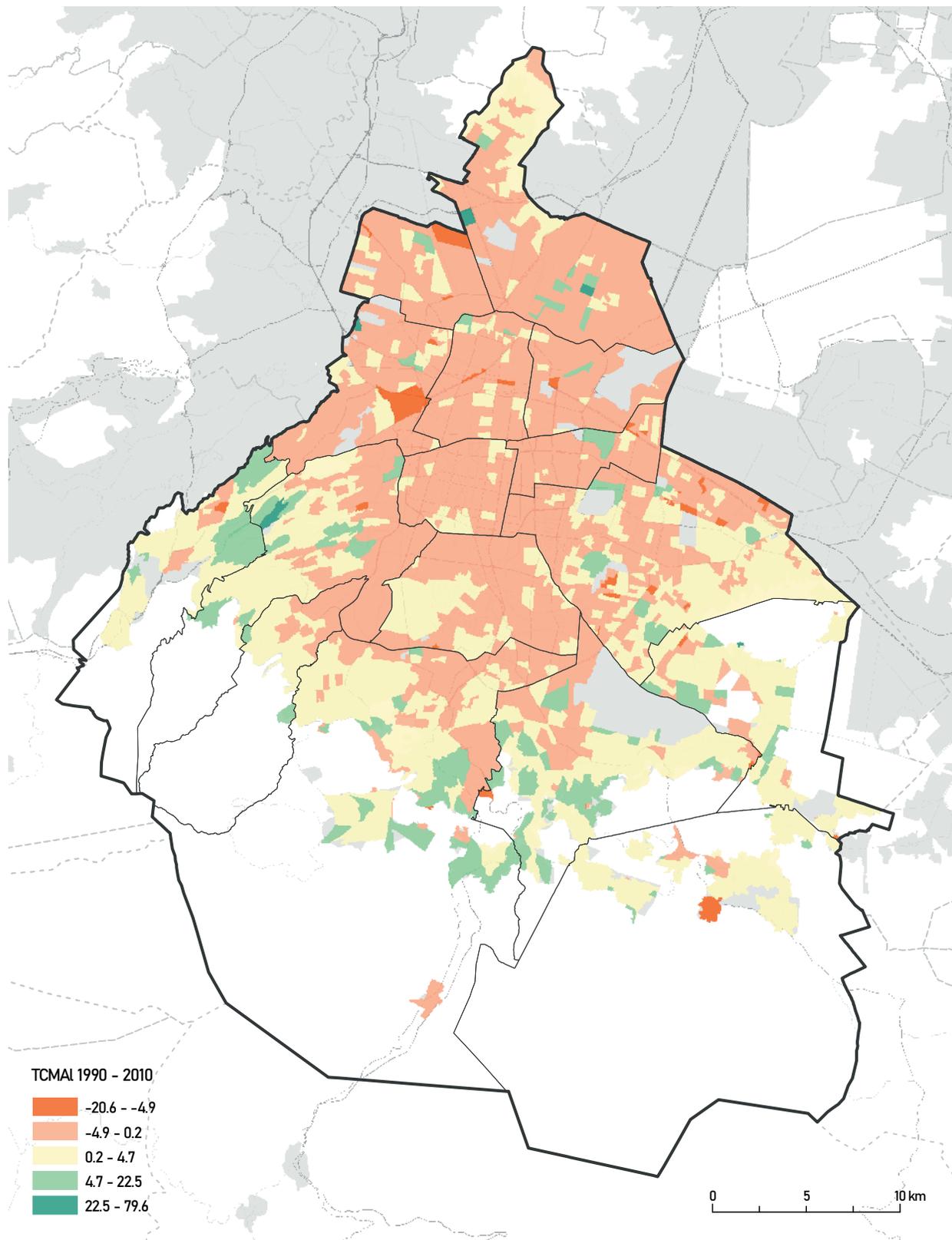
17 Ordorica (2020).

Tabla 1. Población total y tasa de crecimiento media anual 1990-2015, por alcaldía de la Ciudad de México

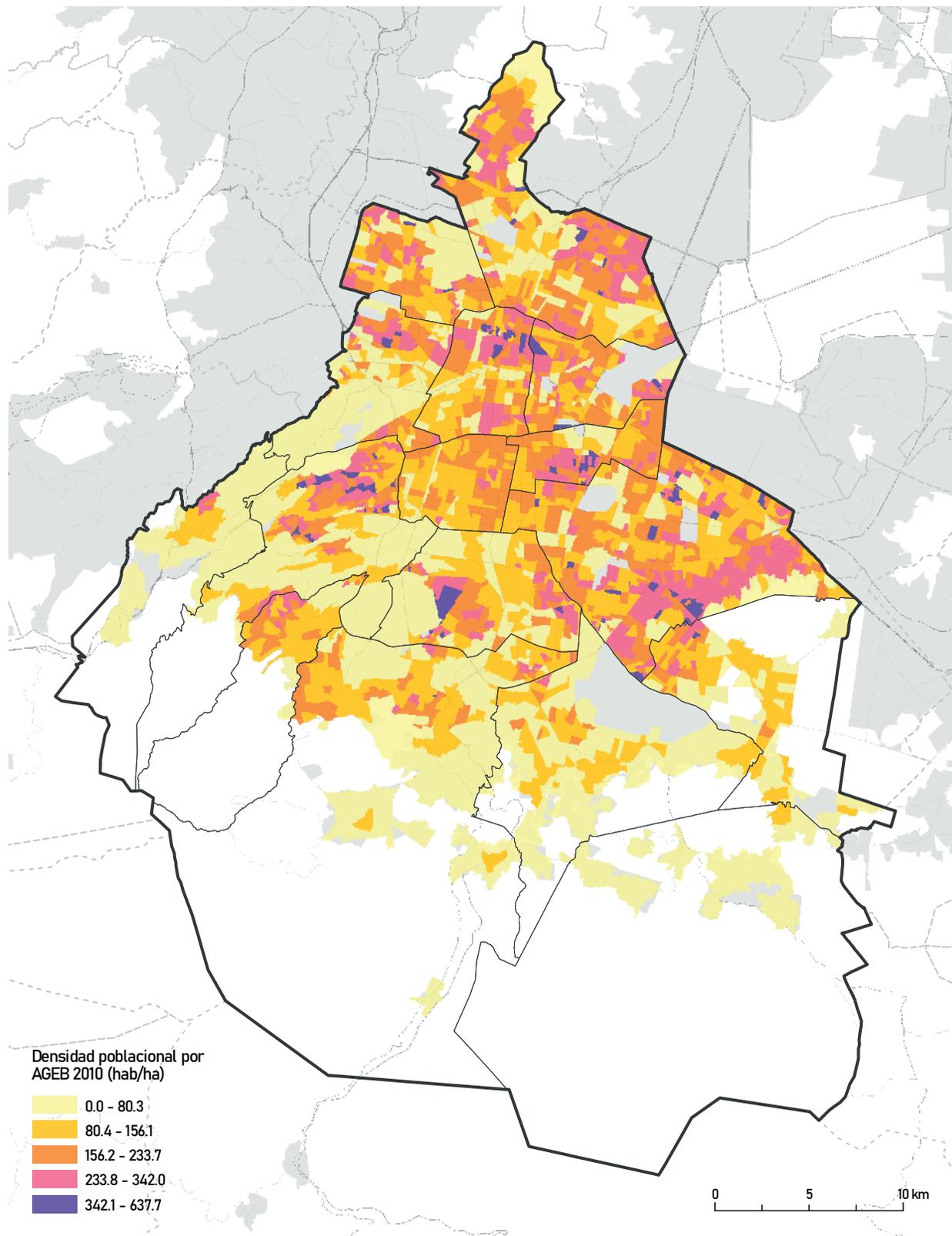
Alcaldía	Población total						Tasa de crecimiento medio anual					
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	1990-2015
Álvaro Obregón	640,749	676,930	686,783	706,567	727,034	749,982	1.1	0.3	0.6	0.6	0.6	0.6
Azcapotzalco	474,688	455,131	441,008	425,298	414,711	400,161	-0.8	-0.6	-0.7	-0.5	-0.7	-0.7
Benito Juárez	407,811	369,956	360,478	355,017	385,439	417,416	-1.9	-0.5	-0.3	1.7	1.6	0.1
Coyoacán	640,066	653,489	640,423	628,063	620,416	608,479	0.4	-0.4	-0.4	-0.2	-0.4	-0.2
Cuajimalpa de Morelos	114,385	136,873	151,222	173,625	186,391	199,224	3.7	2	2.8	1.4	1.3	2.2
Cuauhtémoc	595,960	540,382	516,201	521,348	531,831	532,553	-1.9	-0.9	0.2	0.4	0	-0.4
Gustavo A. Madero	1,278,888	1,256,913	1,235,083	1,193,161	1,185,772	1,164,477	-0.3	-0.3	-0.7	-0.1	-0.4	-0.4
Iztacalco	448,322	418,982	411,288	395,025	384,326	390,348	-1.3	-0.4	-0.8	-0.5	0.3	-0.6
Iztapalapa	1,490,499	1,696,609	1,768,785	1,820,888	1,815,786	1,827,868	2.6	0.8	0.6	-0.1	0.1	0.8
La Magdalena Contreras	195,041	211,898	221,979	228,927	239,086	243,886	1.7	0.9	0.6	0.9	0.4	0.9
Miguel Hidalgo	406,868	364,398	352,640	353,534	372,889	364,439	-2.2	-0.7	0.1	1.1	-0.5	-0.4
Milpa Alta	66,524	84,100	99,437	115,895	130,582	137,927	4.8	3.4	3.1	2.4	1.1	3
Tláhuac	209,013	257,572	308,786	344,106	360,265	364,593	4.3	3.7	2.2	0.9	0.2	2.3
Tlalpan	484,544	552,395	581,397	607,545	650,567	677,104	2.7	1	0.9	1.4	0.8	1.3
Venustiano Carranza	519,628	485,623	462,806	447,459	430,978	427,263	-1.3	-1	-0.7	-0.7	-0.2	-0.8
Xochimilco	265,131	327,290	358,223	404,458	415,007	415,933	4.3	1.8	2.5	0.5	0	1.8
TOTAL	8,239,395	8,489,007	8,605,239	8,720,916	8,851,080	8,921,653	0.6	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Censos, Conteos y Encuesta Intercensal 1990-2015.

Mapa 1. Tasa de crecimiento media anual (AGEB) 1990-2010



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos de Población y Vivienda 1990 y 2010.

Mapa 2. Densidad de población 2010 por AGEB

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2010).

Usos del suelo

Acorde con la Tabla 4, en la CDMX existen 82,574.30 ha de suelo urbano y 401.23 ha de suelo rural, mientras que el suelo de conservación ocupa una superficie de 80,526.33 ha. En este sentido, más adelante se analizará el proceso de crecimiento de la superficie urbana, donde destaca una disminución del suelo de conservación mientras que se mantiene estática la superficie de áreas verdes urbanas.

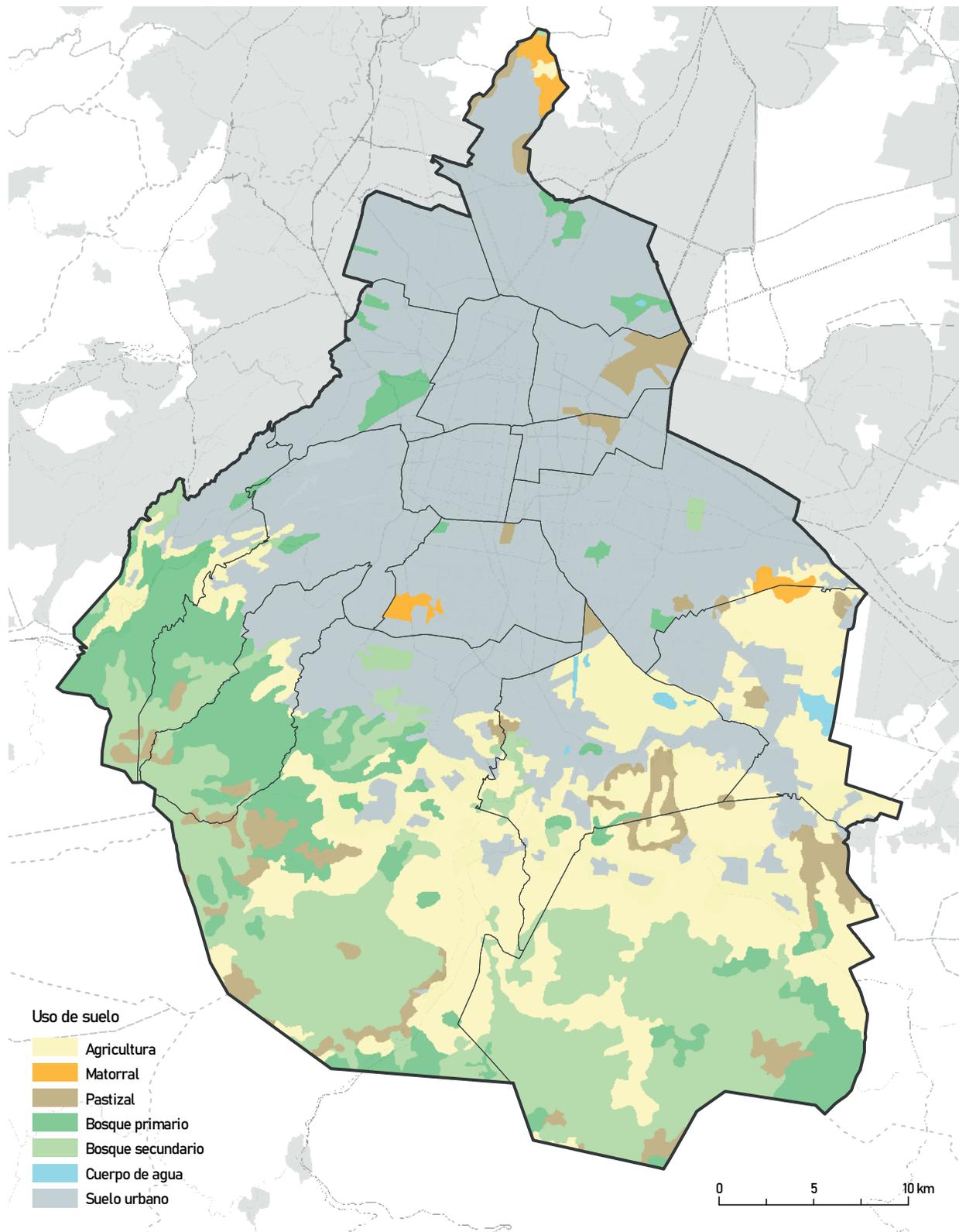
Con base en información del catastro y con las reservas de la información, se observa que los principales usos de suelo en la Ciudad –después del suelo de preservación ecológica y producción rural– es el habitacional que representa un 13%, seguido del uso mixto que ocupa 10% de la superficie de la Ciudad. Si no se consideran los primeros usos, tal como se observa en la Gráfica 3, el uso habitacional predomina. Asimismo, se observa la tendencia creciente por parte de los usos mixtos que ocupan 28% de la superficie de la Ciudad.

Tabla 2. Grandes usos de suelo de la Ciudad de México 2019

Tipo	Superficie en hectáreas	Fuente de información
Urbano	82,574.30	Marco GeoEstadístico 2019, INEGI
Rural	401.23	Marco GeoEstadístico 2019, INEGI
Suelo de conservación	80,526.33	SEDEMA, 2017
Áreas verdes urbanas	6,729.49	SEDEMA, 2017
Total	149,459.35	Marco GeoEstadístico 2019, INEGI

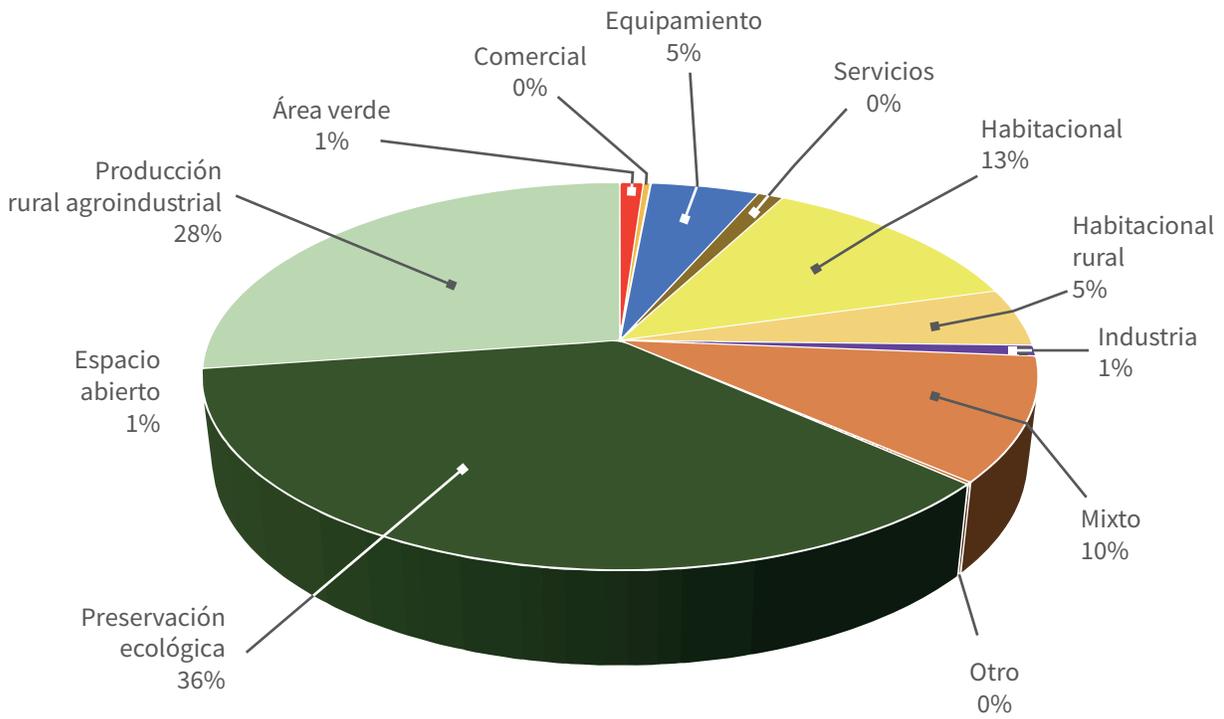
Fuente: Elaboración propia con base en Marco Geoestadístico INEGI (2019) y SEDEMA (2017).

Mapa 3. Usos de suelo 2017



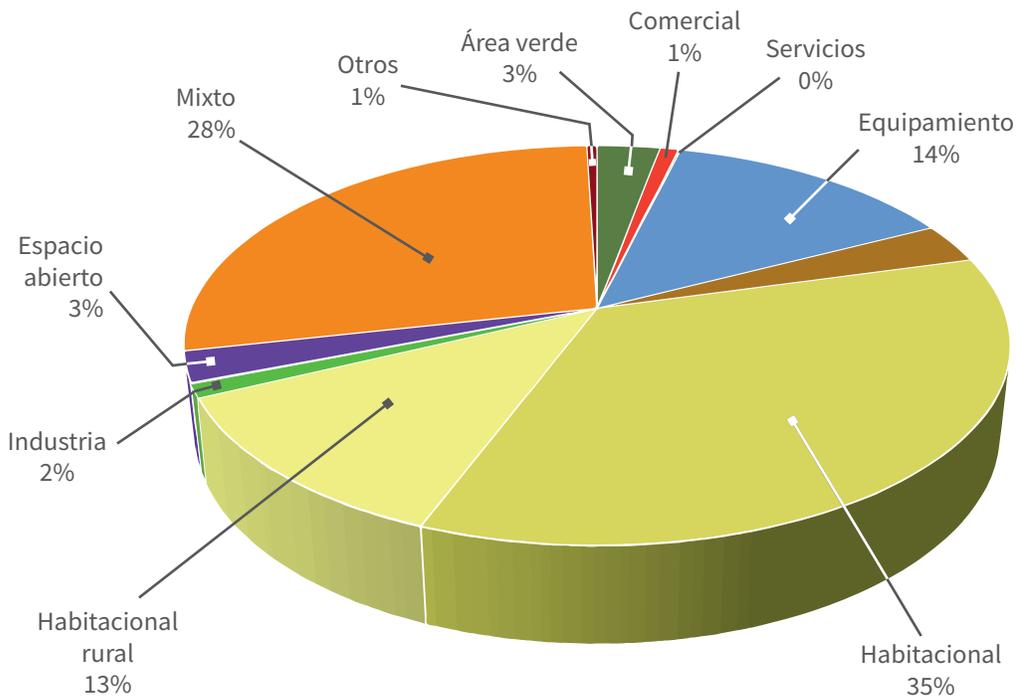
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Carta Usos de Suelo y Vegetación 2017.

Gráfica 2. Principales usos de suelo urbano de acuerdo al Catastro 2019



Fuente: Elaboración propia con base en información de datos.cdmx.gob.mx (2019).

Gráfica 3. Principales usos de suelo urbano 2019



Fuente: Elaboración propia con base en información de datos.cdmx.gob.mx (2019).

Propiedad

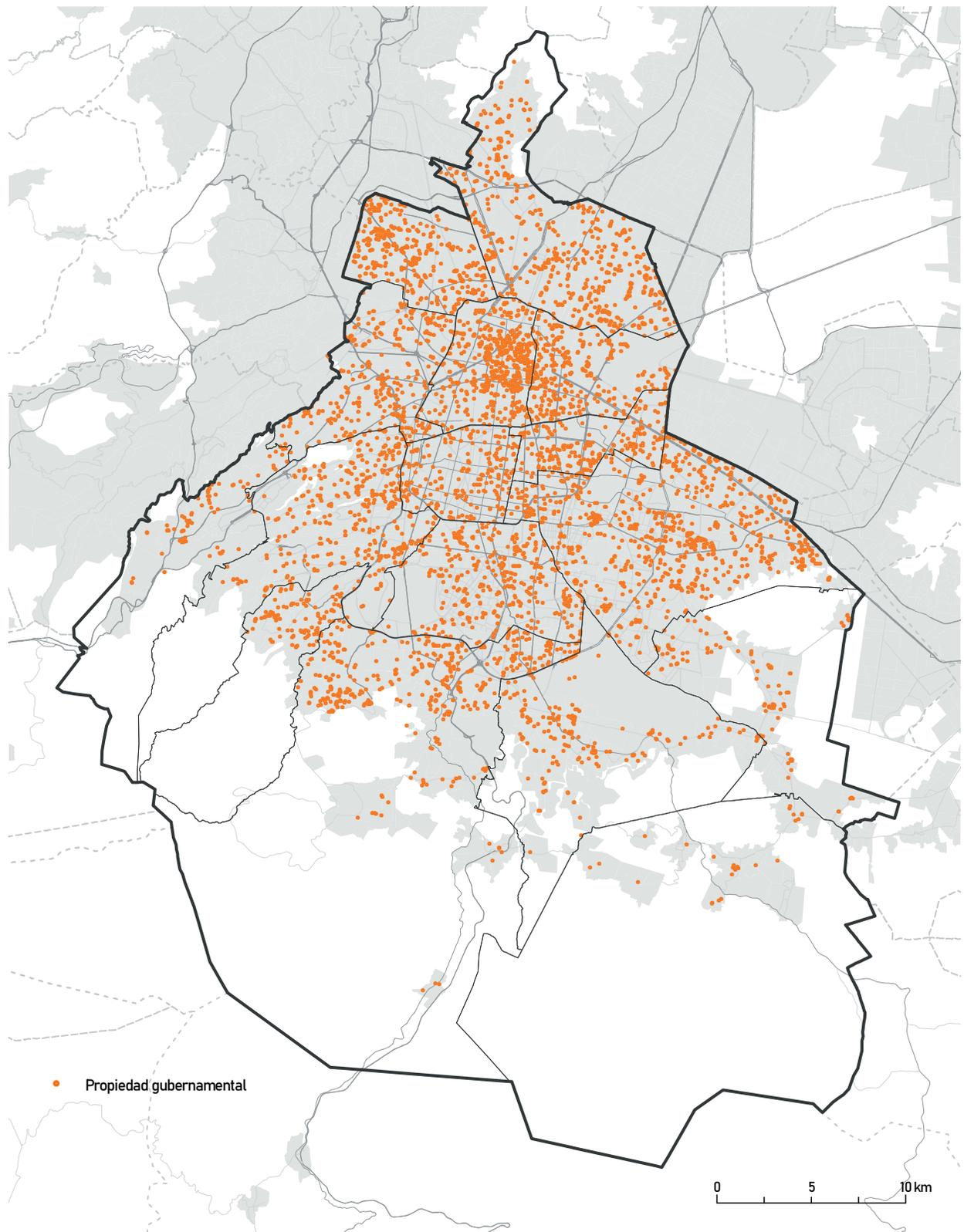
De acuerdo con el Marco Censal Agropecuario 2016, se calcula que el tipo de propiedad más común en la CDMX corresponde a tierras de propiedad comunal con 3,556 terrenos que ocupan 28% del territorio total. Le sigue la propiedad privada con el equivalente al 11.2%, es decir, más de 11 mil predios. Los ejidos conforman 7.7% del total del territorio con 5,739 terrenos. Únicamente 137.52 ha son de propiedad pública (Tabla 4). Sin embargo, existen 5,115 inmuebles de propiedad gubernamental, es decir, de propiedad federal, del Gobierno de la CDMX o de alguna alcaldía.

Tabla 3. Número de terrenos y superficie total según tenencia de la tierra en la Ciudad de México 2016

Tipo de propiedad	Núm. / Superficie hectáreas	
Ejidal	Número de terrenos	5,739
	Superficie total	11,560.50
Comunal	Número de terrenos	3,556
	Superficie total	41,154.73
Propiedad privada	Número de terrenos	11,833
	Superficie total	16,788.82
Propiedad pública	Número de terrenos	18
	Superficie total	137.52

Fuente: Actualización del Marco Censal Agropecuario 2016, INEGI.

Mapa 4. Predios de propiedad gubernamental 2020



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SEDEMA-CentroGEO (2020).

Destaca que la mayor porción del suelo de propiedad comunal se localiza en suelo de conservación, situación que lo pone en riesgo por las presiones de ocupación irregular y revela la escasez de suelo para el desarrollo urbano.

Crecimiento de la mancha urbana

En los últimos 20 años la mancha urbana creció 15%. Esto es, pasó de 68,939 ha en el año 2000 a 79,307 ha al año 2019, de acuerdo con el Marco Geoestadístico del INEGI, lo que representa 10,368 nuevas ha de suelo urbano. Este crecimiento urbano sigue una trayectoria hacia la zona sur de la CDMX en suelo de conservación, lo que se traduce en pérdida de servicios ambientales. Cabe destacar que si bien no se observa un crecimiento de la mancha urbana en las zonas norte y poniente ello se debe a la conurbación de la CDMX con municipios del Estado de México. Esta situación ha sido producto de la expansión de la mancha urbana fuera de los límites administrativos de la Ciudad, lo que ha generado un continuo metropolitano donde las condiciones de regulación del suelo tienen efecto en el crecimiento de la mancha urbana sobre otras entidades federativas.

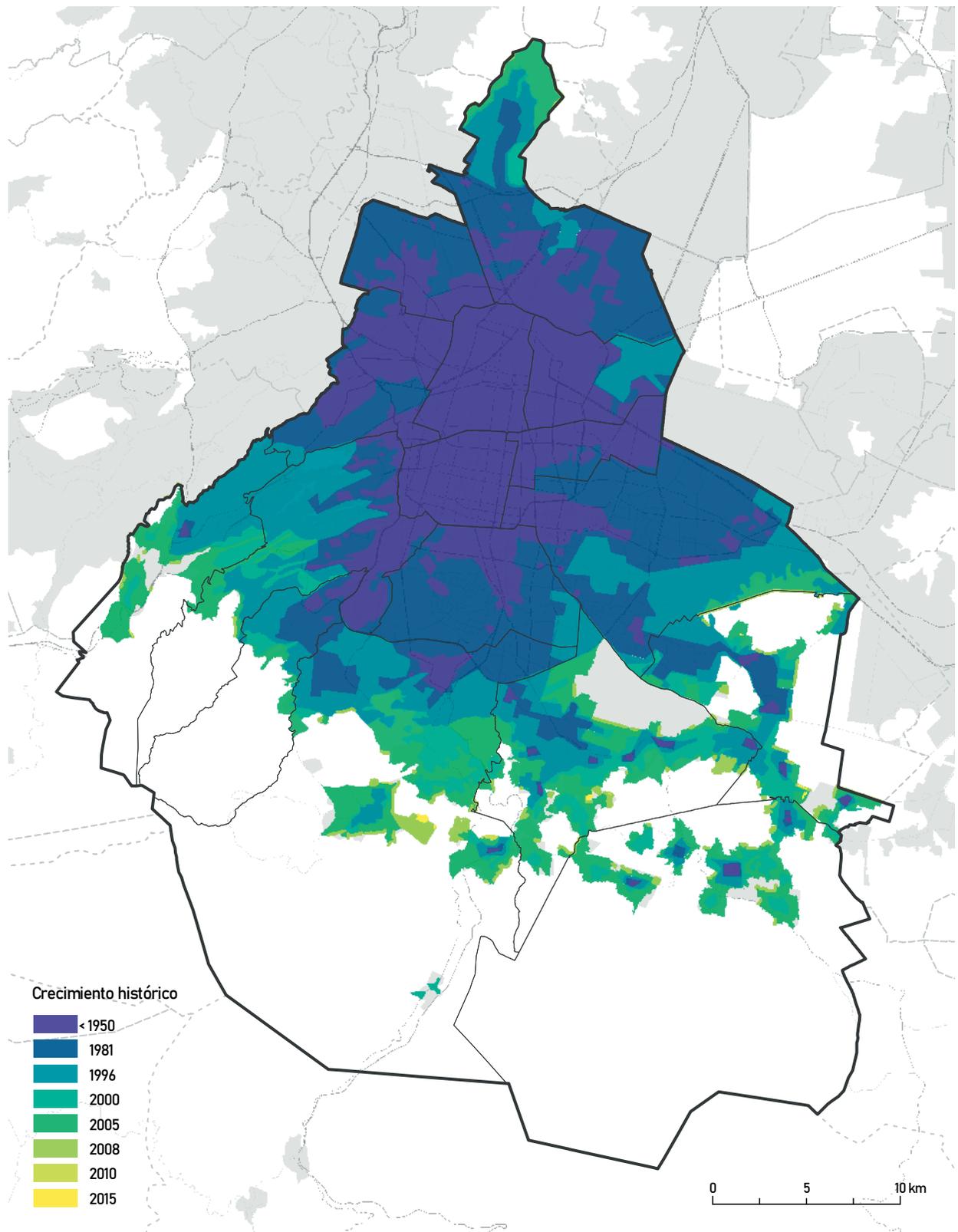
Asentamientos humanos irregulares

El crecimiento expansivo de la mancha urbana se relaciona con la falta de acceso de la población pobre a una vivienda o a un predio de bajo costo en el interior de la Ciudad, lo que da pie a la existencia de asentamientos humanos irregulares (AHI) dispersos y periféricos, en su mayoría establecidos en tierras ejidales y comunales. Como se ha señalado anteriormente, en la CDMX los AHI se localizan principalmente en suelo de conservación que está sujeto a una política de protección ecológica que prohíbe la ocupación urbana. A pesar de ello, en la década de 1990 se produjeron cambios en las leyes agrarias que llevaron a la fragmentación individual de la propiedad ejidal y comunal, así como a la posibilidad de compraventa en el mercado privado. Este fenómeno ha contribuido al deterioro de zonas ambientales, pues cuando los AHI se instalan y consolidan los servicios ambientales se pierden de manera irreversible. Además, algunos se ubican en suelo no apto para la urbanización, como laderas de cerros con suelos inestables y cauces naturales, mismos que representan zonas de riesgo a inundaciones o deslizamientos de tierra.

En términos de la ocupación irregular, para el año 2010, según Evalúa,¹⁸ se tenían contabilizados 867 AHI en una superficie de 2,820 ha, mientras que para el año 2015 había –según la SEDEMA– 812. Las mayores concentraciones de AHI se encuentran en las demarcaciones de Xochimilco, Tlalpan y Milpa Alta. Entre los años 2000 y 2015, *el territorio ocupado por los AHI se ha duplicado*, pasando de 1,470 ha a poco más de 2,790 ha, es decir 1,317 ha más, lo que equivale a un crecimiento de 89.3% de la superficie (Tabla 5).

18 Evalúa (2020).

Mapa 5. Crecimiento de la mancha urbana 1950-2015



Fuente: Elaboración con base en información del Laboratorio de Ciencias de la Sostenibilidad, superficie del año 2000. Años siguientes: información del INEGI, Marco Geoestadístico 2005-2015.

Tabla 4. Superficie (ha) de asentamientos humanos irregulares 2000-2015

Alcaldía	2000	2006	2012	2015
Álvaro Obregón	12.1	22.4	51.8	52.3
Cuajimalpa	108.2	166.3	189.3	194.4
Gustavo A. Madero	18.7	22.6	23.2	23.2
Iztapalapa	17.3	22.4	24.7	26
La Magdalena Contreras	68.3	86.1	98.3	99.7
Milpa Alta	170	228	281.7	289.8
Tláhuac	81.9	131.8	213.4	287.8
Tlalpan	532.6	725.1	879.9	903.6
Xochimilco	465.3	570.4	693.2	914.7
Total	1,474.4	1,975.1	2,455.5	2,791.5

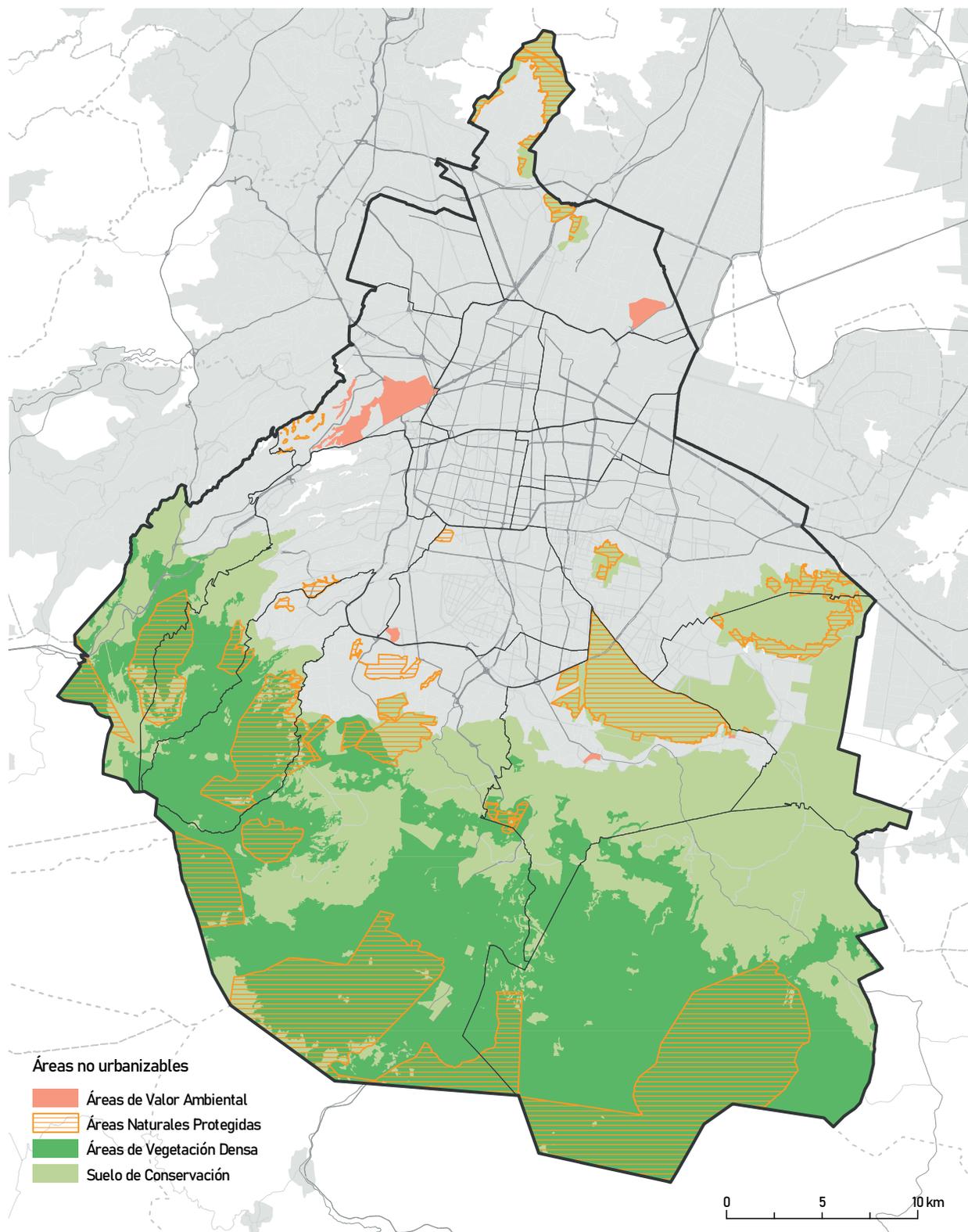
Fuente: Elaboración con base en datos de SEDEMA (2015).

Instrumentos

En general, existe un universo desactualizado, disperso, incongruente y confuso de normas de ordenación territorial y ambiental, cuya aplicación ha sido compleja y, en muchos casos, discrecional. Un elemento adicional que alimenta esta gran confusión lo constituye la existencia de 45 programas parciales al interior de las alcaldías, que fueron elaborados y aprobados en un periodo de 23 años, de 1991 a 2014, así como de 29 normas generales de ordenación que regulan la intensidad, ocupación y aprovechamiento del suelo y espacio urbano. Este marco normativo ha complicado el proceso de administración del desarrollo territorial de la Ciudad, limitando su potencial de desarrollo sin aprovechar suficientemente su vocación económica. Ello dificulta atender las necesidades y reducir las desigualdades sociales, conjuntamente a la falta de alineación entre diferentes escalas de planeación y sectores.

Además de los instrumentos de planeación urbana que establecen normas de regulación mediante la zonificación primaria y secundaria, existen en la CDMX un total de 17 áreas naturales protegidas (ANP) (Tabla 6 y Mapa 6), de las cuales ocho fueron decretadas por el gobierno local y nueve por el gobierno federal. Como se señala en otros acápite –como el relativo al *Medio Ambiente* y el relativo al *Desarrollo Rural y Agricultura Urbana*–, las principales problemáticas que se presentan en las ANP de la CDMX son: la presión por el crecimiento urbano, la invasión por asentamientos irregulares, la extracción ilegal de recursos naturales, el cambio a uso agrícola, los incendios y la contaminación con residuos.

Mapa 6. Áreas no urbanizables en la Ciudad de México 2020



Fuente: Elaboración propia con base en SEDEMA.¹⁹

19 Disponible en: <https://sedema.cdmx.gob.mx/programas/programa/areas-naturales-protegidas>

Tabla 5. Superficie (ha) de asentamientos humanos irregulares de competencia local y federal 2020

ANP de competencia local	
1.	ZSCE. Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco
2.	ZSCE. Tercera Sección del Bosque de Chapultepec I
3.	ZSCE. Tercera Sección del Bosque de Chapultepec II
4.	ZSCE. Parque Ecológico de la Ciudad de México
5.	ZSCE. Bosques de Las Lomas
6.	ZSCE. Sierra de Guadalupe
7.	ZSCE. Sierra de Santa Catarina
8.	P.U. Bosque de Tlalpan
ANP de competencia federal	
1.	P.N. Cerro de la Estrella
2.	P.N. Cumbres del Ajusco
3.	P.N. Desierto de los Leones
4.	P.N. El Tepeyac
5.	P.N. Fuentes Brotantes de Tlalpan
6.	P.N. Histórico Coyoacán
7.	P.N. Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla
8.	P.N. Lomas de Padierna
9.	ZPF Los Bosques de la Cañada de Contreras
ZSCE: Zona Sujeta a Conservación Ecológica; ZPF: Zona Protectora Forestal; P.N.: Parque Nacional; P.U.: Parque Urbano.	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEDEMA (2020).

El mercado inmobiliario

Tal como se refirió en párrafos anteriores, el mercado inmobiliario modifica los patrones de ocupación y de actividades del territorio, por lo que el suelo y las rentas juegan un papel relevante en la configuración de la estructura urbana conforme a las demandas de diferentes sectores del mercado habitacional, de oficinas y centros comerciales. Al respecto, en la CDMX se reducen las condiciones que promuevan el derecho a la Ciudad y una vida digna para todos los habitantes, puesto que la no existencia de suelo urbano disponible para atender la demanda actual de vivienda provoca la generación de un mercado informal que se extiende en zonas no aptas para el crecimiento urbano en términos ambientales y de riegos. Ello atenta, por un lado, contra el equilibrio ecológico y contra la integridad física y material de las personas, por el otro.

Las actividades económicas, servicios y equipamientos

De acuerdo con las aproximaciones teóricas presentadas, la CDMX sigue patrones de localización bastante marcados respecto a la distribución de los elementos que la componen: empleo, unidades económicas, sistemas de transporte, equipamientos y población, entre otros. Tiene una fuerte centralización

de aquellos elementos urbanos que permiten hablar de diversidad, lo que da por resultado dos grandes grupos de población: aquellos ubicados en la zona central y que tiene mejores posibilidades de acceso a los bienes y servicios que la Ciudad oferta, y aquella población ubicada en la periferia, donde la accesibilidad a estos beneficios se ve gravemente reducida.

Reservas territoriales²⁰

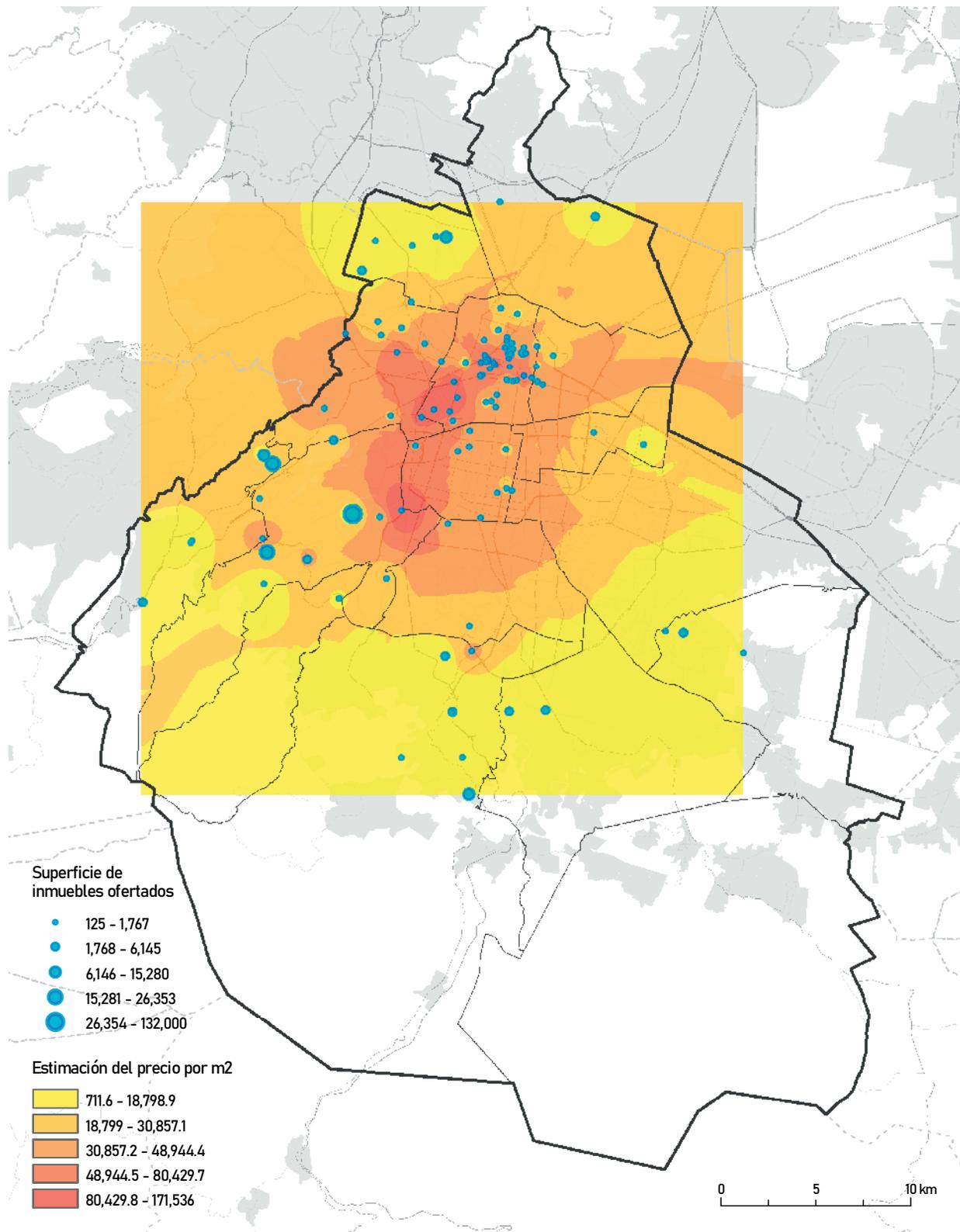
La superficie de suelo apta para el desarrollo urbano en la CDMX es un recurso escaso tanto al interior de la urbe como en las afueras debido a las características físicas y ambientales que debe cumplir y por las condiciones jurídicas de la propiedad. Esta condición, junto con las dinámicas del mercado que encarecen el suelo urbano existente, ha provocado la ocupación de 47% de la superficie original decretada de las ANP de la CDMX. Derivado de ello, en la actualidad se han ocupado espacios de vital importancia para el ciclo hídrico de la cuenca e incluso zonas no aptas, dadas las condiciones del relieve y la exposición a riesgos. Por lo tanto, no existen condiciones de crecimiento extensivo. Las principales reservas territoriales de la Ciudad se encuentran en la identificación de espacios baldíos, desocupados y subutilizados al interior de la Ciudad que puedan servir en la redensificación habitacional.

Por otro lado, con base en una revisión de datos de terrenos en uno de los principales portales en línea de oferta inmobiliaria,²¹ se detectó que para diciembre de 2020 existían 112 ofertas de terrenos que sumaban un total de 320,355 m². Lo anterior manifiesta que existen, dentro del mercado privado “formal” y con la búsqueda de una muestra reducida, opciones que reflejan oportunidades para inversionistas debido a su localización en las alcaldías centrales de la Ciudad. No obstante, esta oferta no necesariamente se traduce en opciones para el sector de bajos recursos que demanda suelo para vivienda.

20 Según la CPCDMX, las reservas territoriales constituyen la dotación de suelo en áreas urbanas consolidadas para destinarlas a la producción social del hábitat y la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios, espacio público, revitalización urbana, movilidad y transformación económica.

21 Disponible en: <https://www.metrocubicos.com>

Mapa 7. Localización de oferta de suelo en el mercado privado y precios del suelo 2020



Fuente: Elaboración propia con base en información del portal <https://www.metroscubicos.com/>

Numeralia de Regulación del Suelo

Tabla 6. Principales características de la MRE Regulación del Suelo respecto del territorio

Tema	Subtema	Principales atributos territoriales	Datos cuantitativos clave
Suelo	Dinámica poblacional	Expulsión anual de hogares	<ul style="list-style-type: none"> • 23,000 hogares
	Usos de suelo	Clasificación de usos de suelo	<ul style="list-style-type: none"> • 82,574.30 hectáreas de suelo urbano • 401.23 hectáreas de suelo rural
	Propiedad	Tipo de propiedad ²²	<ul style="list-style-type: none"> • 11,560 hectáreas de terrenos ejidales • de 41,154 hectáreas de propiedad comunal • 16,788 hectáreas de propiedad privada • 137 hectárea de propiedad pública
	Crecimiento de la mancha urbana	Definición del límite de la mancha urbana	<ul style="list-style-type: none"> • 10,368 nuevas hectáreas de suelo urbano del año 2000 a 2019
	Asentamientos irregulares	Localización de AHI	<ul style="list-style-type: none"> • 3,134 ha de suelo de conservación, por parte de 528 AHI donde habitan 59,302 familias²³
	Instrumentos de regulación	Definición espacial de polígonos de cobertura de instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de programas de desarrollo urbano alineados al sistema de planeación territorial de la Ciudad de México
Mercado inmobiliario	Mercado de la vivienda	Localización de ganancia de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • 2,736 créditos adquiridos en el sector de vivienda económica al cierre del año 2019²⁴
	Mercado de oficinas	Localización de corredores de oficinas	<ul style="list-style-type: none"> • 6.8 millones de m² de oficinas clase A
	Mercado de centros comerciales	Localización de CC	<ul style="list-style-type: none"> • 23.5 millones de m² de centros comerciales
Actividades económicas, servicios y equipamientos	Unidades económicas	Concentración de UE	<ul style="list-style-type: none"> • 17% del PIB nacional se concentra en la Ciudad de México
	Empleo	Concentración de PO con relación a UE	<ul style="list-style-type: none"> • 3 millones de personas empleadas en la Ciudad de México • 7 millones de PEA Ocupada • 5 millones de personas al día se mueven a la Ciudad
	Ingresos	Ingresos por AGEB	<ul style="list-style-type: none"> • Principal localización de nivel socioeconómico por ingresos
	Cobertura espacial de principales equipamientos	Localización de principales equipamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Localización de principales equipamientos de cultura, educación, salud y transporte
Reservas territoriales	Zonas aptas para el desarrollo urbano	Superficie de suelo apto para el desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> • 47% de la superficie original decretada ha sido ocupada como reserva de crecimiento urbano

Fuente: Elaboración propia con información presentada en el diagnóstico.

²² Marco Censal Agropecuario 2016.

²³ SEDUVI (2003). Programa General de Desarrollo Urbano. Ciudad de México: Gaceta Oficial.

²⁴ Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

Análisis territorial en función de los derechos

En la Tabla 7 se expresan los atributos territoriales que es preciso alcanzar desde la materia de Regulación del Suelo, de acuerdo a los principales derechos que emanan de la Constitución para lograr que éstos se cumplan. Sobresale, como parte del derecho a la ciudad, que el territorio debe contar con una distribución equitativa de los bienes y servicios públicos, además de la obligación de diseñar los instrumentos necesarios que permitan una mejor regulación del mercado de suelo que, a su vez, se traduzca en el cumplimiento del derecho a una vivienda asequible.

Para alcanzar una ciudad habitable, los atributos que se relacionan con esta condición tienen que ver con la protección de zonas de recarga así como con la conservación de las zonas de valor ambiental. Por su parte, en la zona urbana se deben gestionar centralidades económicas que acerquen a la población a más y mejores oportunidades que puedan incidir en la disminución de viajes a la zona central de la Ciudad. Finalmente, desde la Regulación del Suelo se puede contribuir a generar una ciudad segura mitigando la exposición al riesgo.

Tabla 7. Análisis territorial en función de derechos

Tipo	Regulación del suelo	Atributo territorial relacionado
Derecho Ciudadano		
A la ciudad	Acceso equitativo a los beneficios de la ciudad	Distribución equitativa de equipamientos y servicios
A la ciencia y la innovación	Utilización de nuevas tecnologías en la gestión del suelo	Disponibilidad de información sobre regulación del suelo y del mercado inmobiliario
A la vida digna	Regulación del mercado de suelo urbano	Instrumentos para la densificación y la reducción de la especulación
A la vivienda	Vivienda bien ubicada	Reservas territoriales para vivienda asequible al interior de la Ciudad, fuera de zonas de riesgo, bien conectada y cerca de las fuentes de empleo y equipamiento urbano
Ciudad Habitable		
Al agua y saneamiento	Protección del ciclo hídrico	Protección y regulación de zonas aptas para la recarga de acuíferos
A un medio ambiente sano	Conservación ambiental	Protección e instrumentos de gestión de zonas de valor ambiental
A la vía pública	Movilidad no motorizada	Incentivar la movilidad no motorizada mediante usos mixtos que permitan desplazamientos cortos
Al espacio público	Distribución equitativa de espacios públicos y áreas verdes	Creación y mejoramiento de los espacios públicos para barrios y colonias
A la movilidad	Desarrollo orientado al transporte	Incentivar el crecimiento cercano de medios de transporte Mejorar la capacidad y operación de éste
Ciudad Segura		
A la seguridad urbana y protección civil	Regulación y vigilancia de las zonas de riesgos	Medidas de construcción y de ocupación que permitan prevenir y mitigar el riesgo ante desastres

Fuente: Elaboración propia.

Problemática de la regulación del suelo

Mercado inmobiliario

Mercado de vivienda

Con relación al crecimiento de los hogares en la CDMX, entre 2005 y 2010 el número de éstos pasó de 2,292,690 a 2,388,534. Según la Encuesta Intercensal (EIC) 2015,²⁵ hay 2,569,241 viviendas y 2,601,323 hogares. Por su parte, la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) revela que se contabilizaron 2,734,158 hogares para el año 2016, mismos que disminuyeron a 2,653,455 hogares para el año 2018. No obstante, se manifiesta que existen aproximadamente 51,999 viviendas con más de un hogar²⁶ de los cuales, según la EIC,²⁷ 54.2% se localiza en una vivienda que es propiedad de uno de sus integrantes. Por lo anterior, se habla de un rezago en la materia ya que no se están atendiendo a las nuevas familias. Esto significa que aproximadamente 2.3% de los hogares pretende acceder a una vivienda anualmente.

La oferta de vivienda existente en la Ciudad se concentra en proyectos dirigidos a los sectores de altos ingresos que se localizan principalmente en demarcaciones como Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón y Cuajimalpa, con un rango de precios por metro cuadrado promedio, superior a los \$25,000.00 pesos, según la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México (SEDUVI).²⁸ Esta situación no promueve la mezcla social, pues el interés del mercado está puesto en los proyectos residencial y residencial plus. De allí que la CDMX se ha convertido en concentradora de unidades habitacionales para estratos de población con ingresos altos.

Por otro lado, según la investigación de Ramírez y Castillo²⁹ sobre precios hedónicos, el valor promedio de una vivienda *media* nueva en la CDMX prácticamente se duplicó entre 2013 y 2017, pasando de \$2,673,000.00 pesos a \$4,275,000.00 pesos, mientras que el precio promedio para ese periodo fue de 3.5 millones de pesos. Por su parte, el precio por m² de construcción era de alrededor de 27 mil pesos entre 2013 y 2017, siendo el año 2016 donde se observa un aumento importante en su valor. Por su parte, de acuerdo a la empresa SORTEC, de 1989 a 2017 las ventas de vivienda nueva mantuvieron un crecimiento importante. No obstante, los años 2005 y 2006 fueron años especialmente buenos sobre todo para la vivienda de interés medio. Asimismo, el precio promedio por m², tal como se refirió anteriormente, fue a la alza, pero principalmente en

25 EIC (2015).

26 ENIGH (2018).

27 EIC (2015).

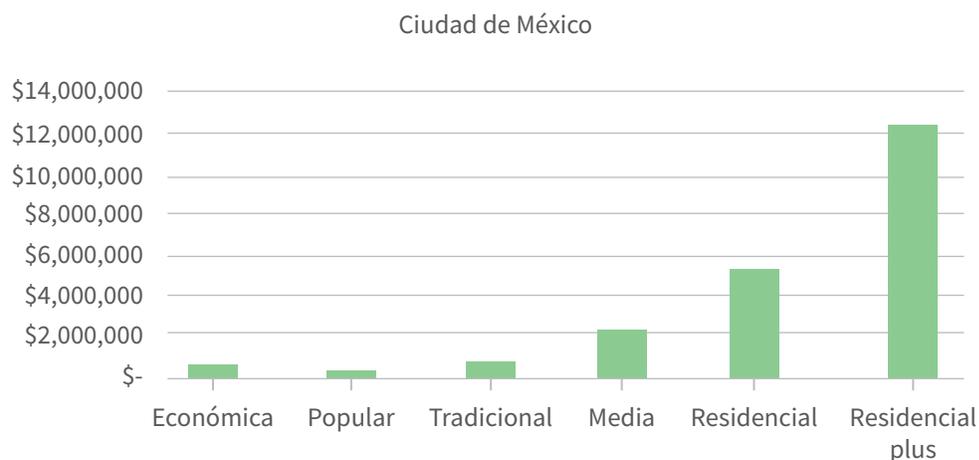
28 SEDUVI (2020).

29 Ramírez, E. & Castillo, M. (2020).

la vivienda residencial plus, mientras que el área promedio habitable tendió a disminuir.³⁰

Con base en información de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), en la CDMX se han otorgado un total de 4,671 créditos de la banca comercial en lo que va del año 2020, equivalentes a un monto total de \$17,684,519,947. Esto se concentra en la vivienda residencial plus en un 56%, mientras que la vivienda económica apenas representa 0.2%. Es decir, existe una demanda dispuesta a pagar un producto residencial que produce el encarecimiento del suelo. A ello se suma una importante competencia por parte del sector terciario para ocupar el suelo mejor localizado. Por su parte, al cierre del año 2019, si bien se registró un mayor número de créditos adquiridos en el sector de vivienda económica –2,736 contra 2,341 créditos de vivienda residencial–, el monto fue mayor en esta última, pues representó 27% de un total de \$36,114,500,031. Por lo tanto, la zona central (Cuauhtémoc y Benito Juárez) de la Ciudad, entre los años de 2000 a 2010, fue la que ganó mayor número de viviendas (Mapa 8).

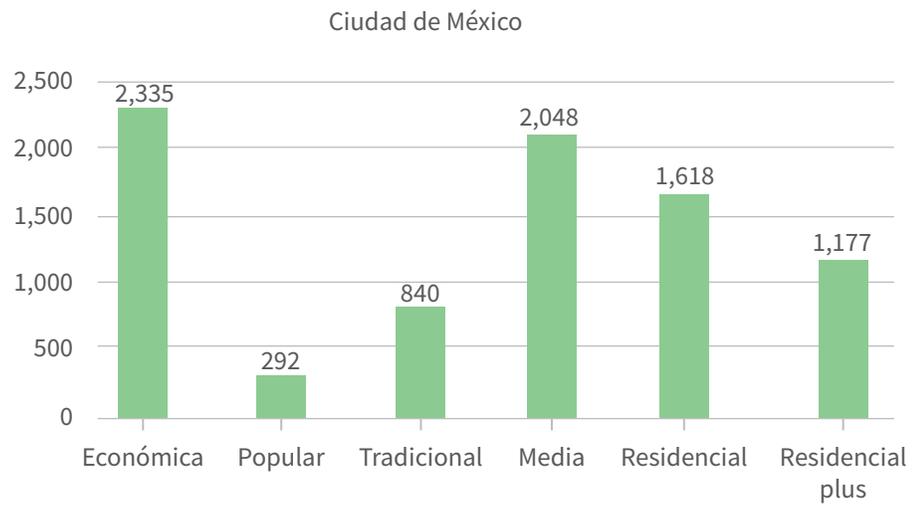
Gráfica 4. Cantidad de financiamiento privado por tipo de vivienda en millones de pesos por tipo de vivienda 2T de 2020



Fuente: Elaboración propia con base en CONAVI (2020).

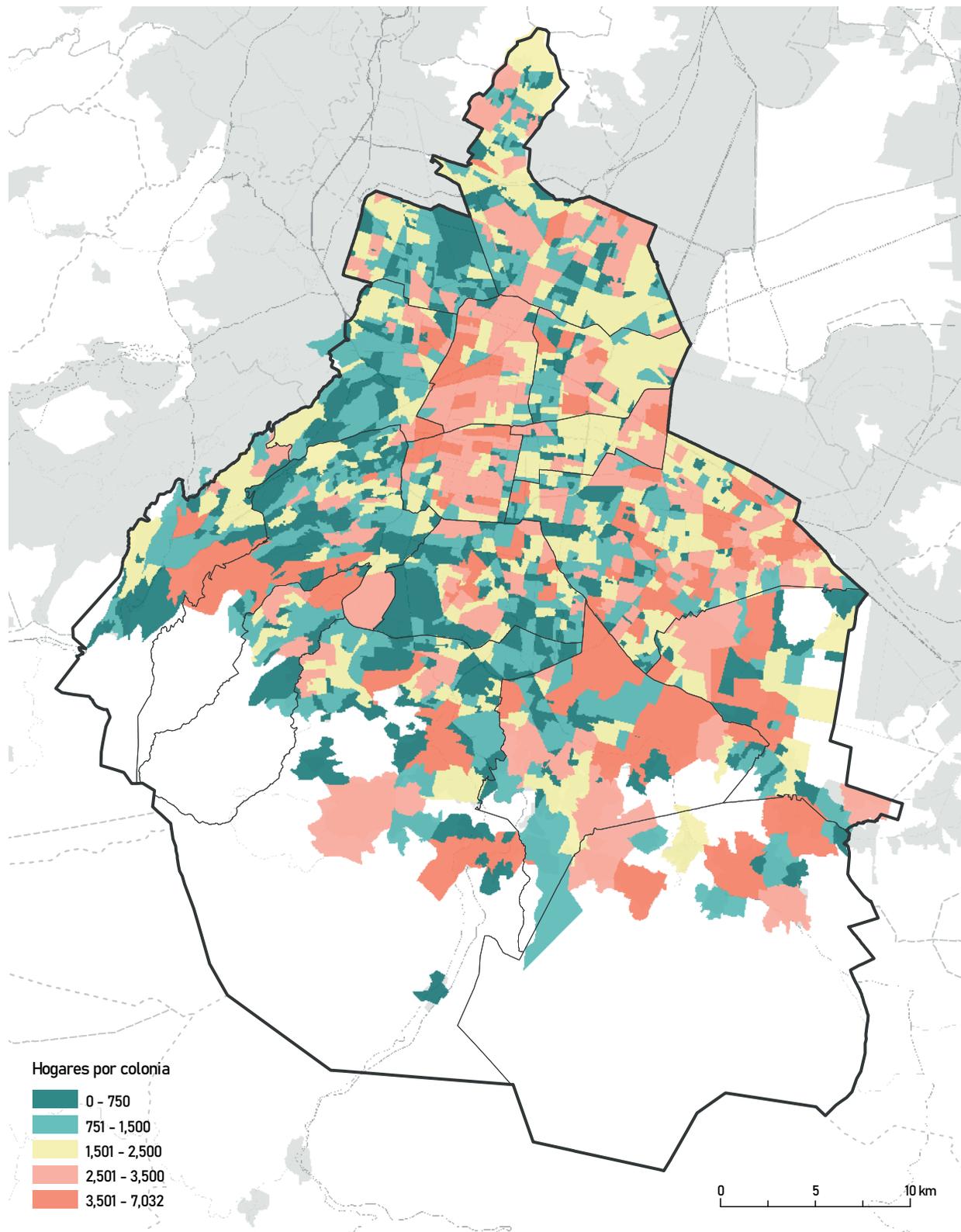
30 Softec (2020). Informe presentado en conferencia virtual en la Maestría en Urbanismo, UNAM.

Gráfica 5. Número de créditos otorgados por la banca privada según tipo de vivienda 2T de 2020



Fuente: Elaboración propia con base en CONAVI (2020).

Mapa 8. Total de hogares 2010



Fuente: Elaboración con base en INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

Mercado de oficinas y centros comerciales

De acuerdo con Colliers,³¹ el inventario de oficinas clase A supera los 6.8 millones de m² con un aumento de 20,000 m² en 2020, y se espera que para 2022 se incorporen más de 800,000 m². Igualmente, los precios de salida en arrendamiento en promedio son de USD \$22 por m² mensuales. Se trata, por lo tanto, de un mercado de fuertes inversiones globales de capital privado que afecta la estructura espacial de la Ciudad al no permitir otras funciones de carácter local (Mapas 9 y 10).

Newmark Knight Frank (NKF),³² por su parte, refiere que para el tercer trimestre de 2020 se presentó una reducción en el sector de 45% respecto al trimestre anterior, lo que significa una caída de 78.9% de m² ocupados, comparado con el primer trimestre del año. A este respecto, la pandemia impactó de manera importante los principales mercados de oficinas, lo que significó una baja en la actividad económica y la subsecuente desocupación de espacios de oficinas. Así, según NKF, los principales corredores afectados fueron Santa Fe y Periférico Sur. Asimismo, dicha institución pronosticó, de acuerdo con la información del trimestre, que los precios de renta disminuirán dada la sobreoferta en el mercado.

Respecto del mercado de centros comerciales, se observa que éstos ganan un mayor protagonismo en la estructura urbana de la Ciudad al modificarse los patrones de consumo, así como también generan impactos en su entorno inmediato. Existe una fuerte relación entre el crecimiento poblacional y la densidad, principalmente de segmentos de ingresos altos y medios, con el número de centros comerciales. En 2019 había 23.5 millones de m² de centros comerciales;³³ en el periodo entre 2015 y 2017, el área rentable creció 9% anual,³⁴ mientras que los centros comerciales en usos mixtos crecieron a un ritmo de 36%. Los precios de renta para locales se encuentran entre \$200 y \$2,000 por m² en los principales corredores de la CDMX.

No obstante, según Newmark Knight Frank, el primer trimestre de 2020 significó retos importantes para el sector comercial debidos principalmente a la situación mundial originada por la pandemia de COVID-19 y a las restricciones gubernamentales. A pesar de ello, la CDMX se mantiene como el mercado con el mayor inventario del sector comercial, con más de 4.5 millones de m² disponibles tan sólo en centros comerciales mayores a 10,000 m². Al igual que ocurre en el mercado de oficinas, se pronostican desocupaciones entre 10% y 15% en los centros comerciales, mientras que se esperan que en el comercio, a nivel de calle, la desocupación alcance entre 20% y 30%. El fenómeno anterior

31 Colliers (2020).

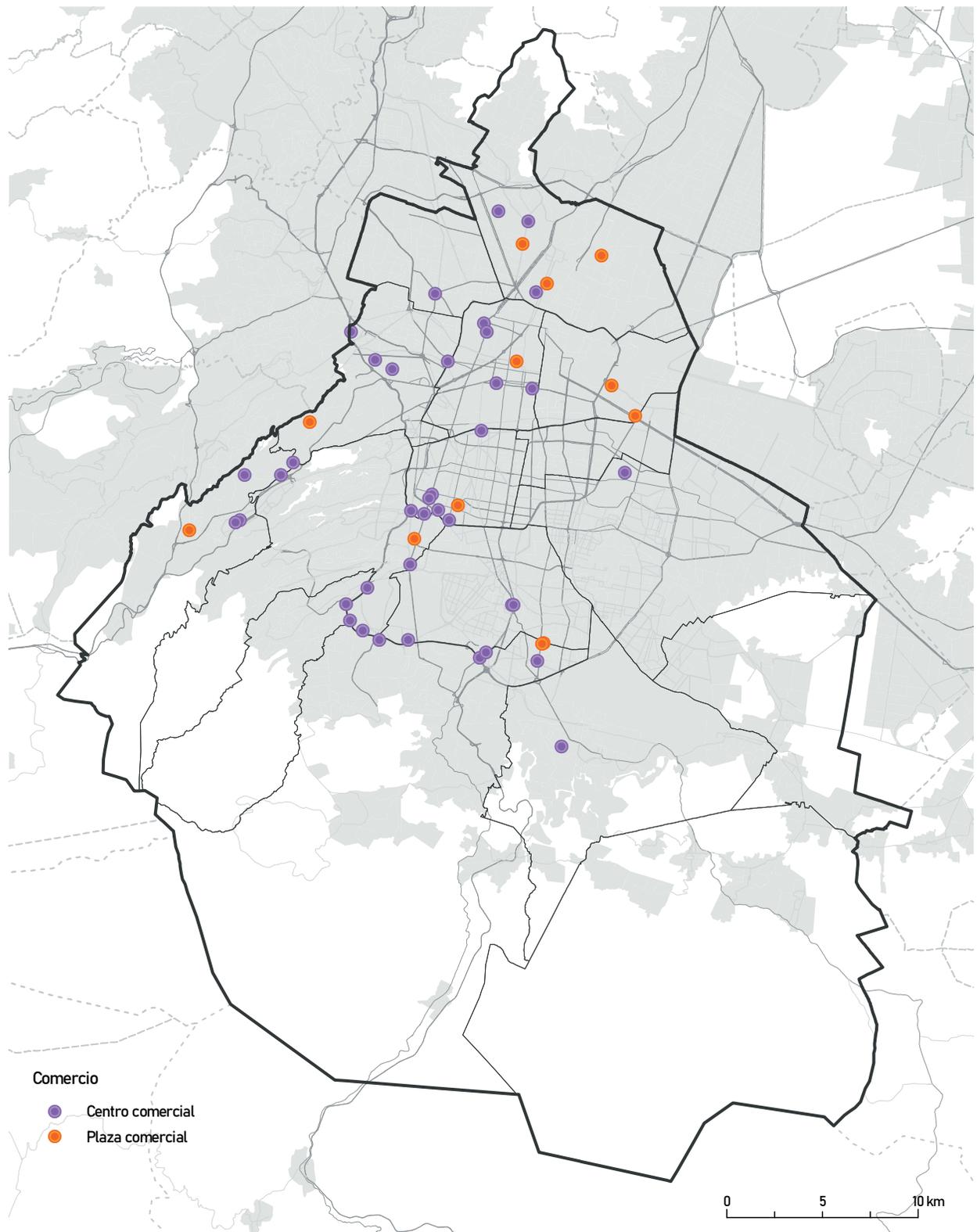
32 Flores, J. (2020).

33 CSC (2019).

34 Tinsa (2018).

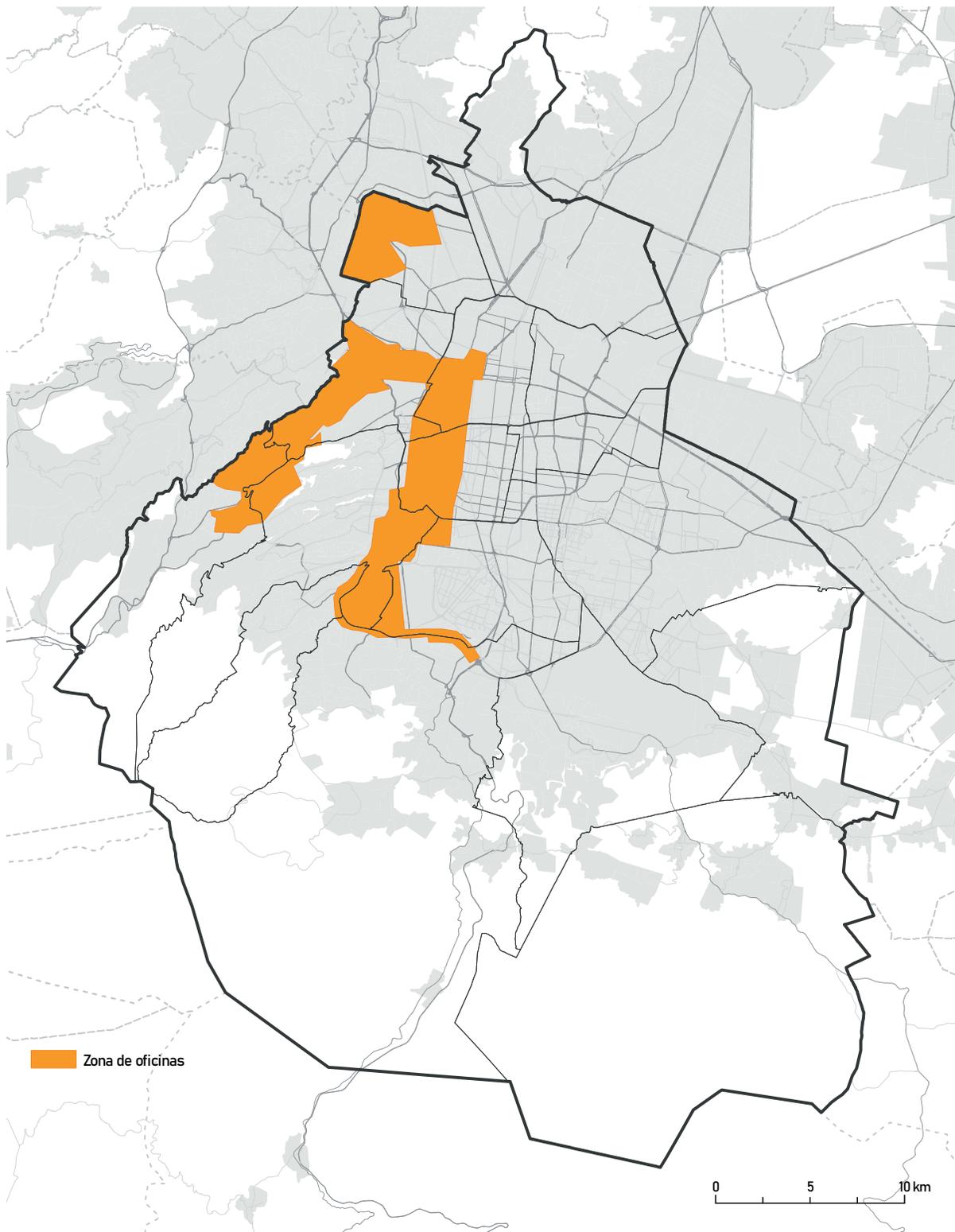
revela una serie de dinámicas donde el comercio en línea muestra un importante incremento, según NKF, de entre 15% y 16%, mientras que rubros como abarrotes, frutas y verduras incrementaron sus ventas hasta 300%, lo que denota el fortalecimiento del comercio de barrio.

Mapa 9. Centros Comerciales en la Ciudad de México 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO, 2020).

Mapa 10. Corredores de oficinas 2020



Fuente: Elaboración propia con base en información de Colliers (2020).³⁵

35 Disponible en: <https://www2.colliers.com/es-mx/investigacion/ciudad-de-mexico/overviewoficinas4t2020>

Actividades económicas, servicios y equipamiento

Unidades económicas

El modelo neoliberal influyó en la nueva configuración urbana a partir de los años ochenta del siglo XX, al colocar a la CDMX como una ciudad global que ofertaba bienes y servicios altamente especializados, lo que atrajo importantes capitales internacionales. De esta manera, la Ciudad concentra 17% del PIB nacional, siendo el sector terciario el que más peso tiene, al representar 24.1% del total en el año 2017, mismo que ha crecido a una tasa de 2.9% anual.³⁶

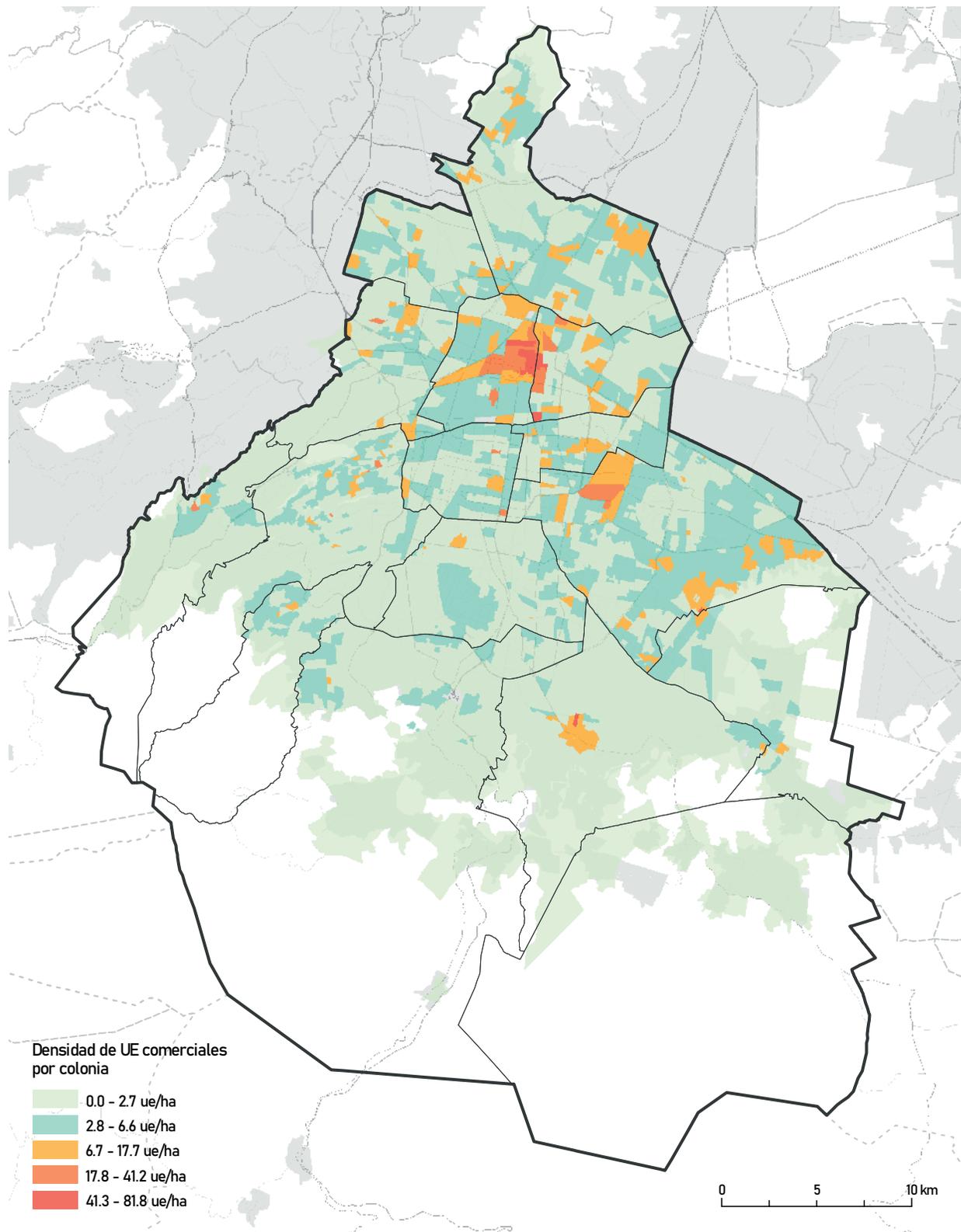
La actividad económica se encuentra altamente concentrada en la zona central de la Ciudad con las mayores aglomeraciones tanto de unidades económicas como de empleo. A pesar de esta centralización de la economía, es apreciable a lo largo del territorio la presencia de otros núcleos de actividad, destacando los siguientes corredores y centralidades:³⁷ Insurgentes-Universidad, Polanco-Lomas, Paseo de la Reforma, Santa Fe, Bosque Lomas Altas, Cuicuilco-Perisur, Azcapotzalco y World Trade Center Avenida Insurgentes, Central de Abastos, Insurgentes-Viaducto y Televisa San Ángel, así como las alcaldías de Azcapotzalco y Gustavo A. Madero.

Referente a la localización de las unidades económicas dedicadas al comercio, se observa en el Mapa 11 que las principales concentraciones se encuentran en la alcaldía Cuauhtémoc e Iztapalapa con la Central de Abastos, mientras que se conforman otros centros de menor intensidad en el resto de las alcaldías. Ello da cuenta de cómo la población accede a diferentes establecimientos comerciales para resolver sus necesidades de consumo básico a través de unidades pequeñas de comercio, mientras que los mercados y tiendas de autoservicios se distribuyen de manera dispar. La zona sur de la Ciudad (Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac) muestra densidades bajas de concentración de este tipo de establecimientos.

Por su parte, y como se comentó anteriormente, los servicios siguen trayectorias lineales a lo largo de los principales corredores. Ello da cuenta del proceso de terciarización en la Ciudad acompañada de una marcada disminución de la industria, siendo los servicios financieros y de seguros, los servicios inmobiliarios y los de alquiler, así como los servicios de apoyo a los negocios, los que cada vez adquieren una mayor presencia.

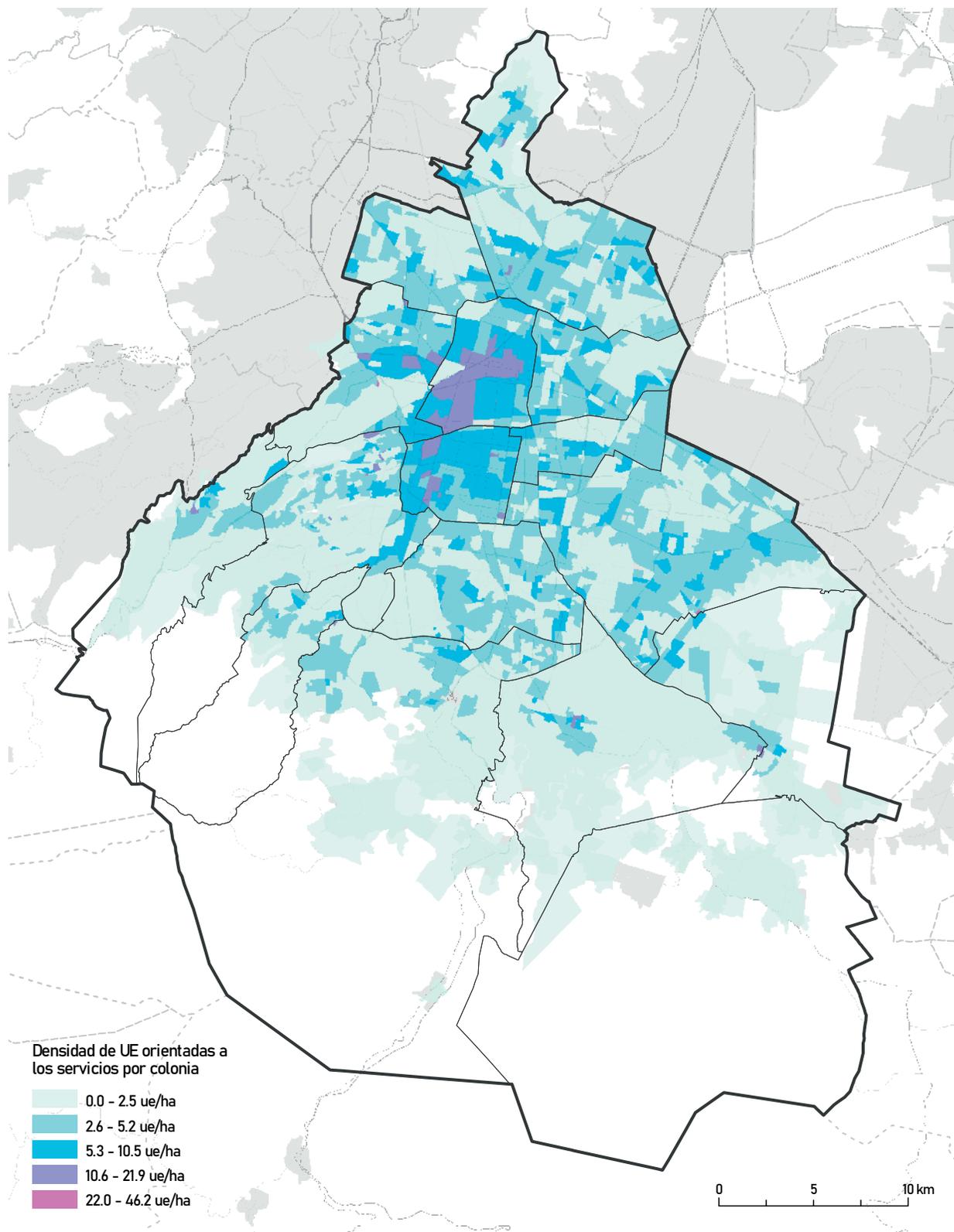
36 Evalúa (2020).

37 Garza, G. (2020).

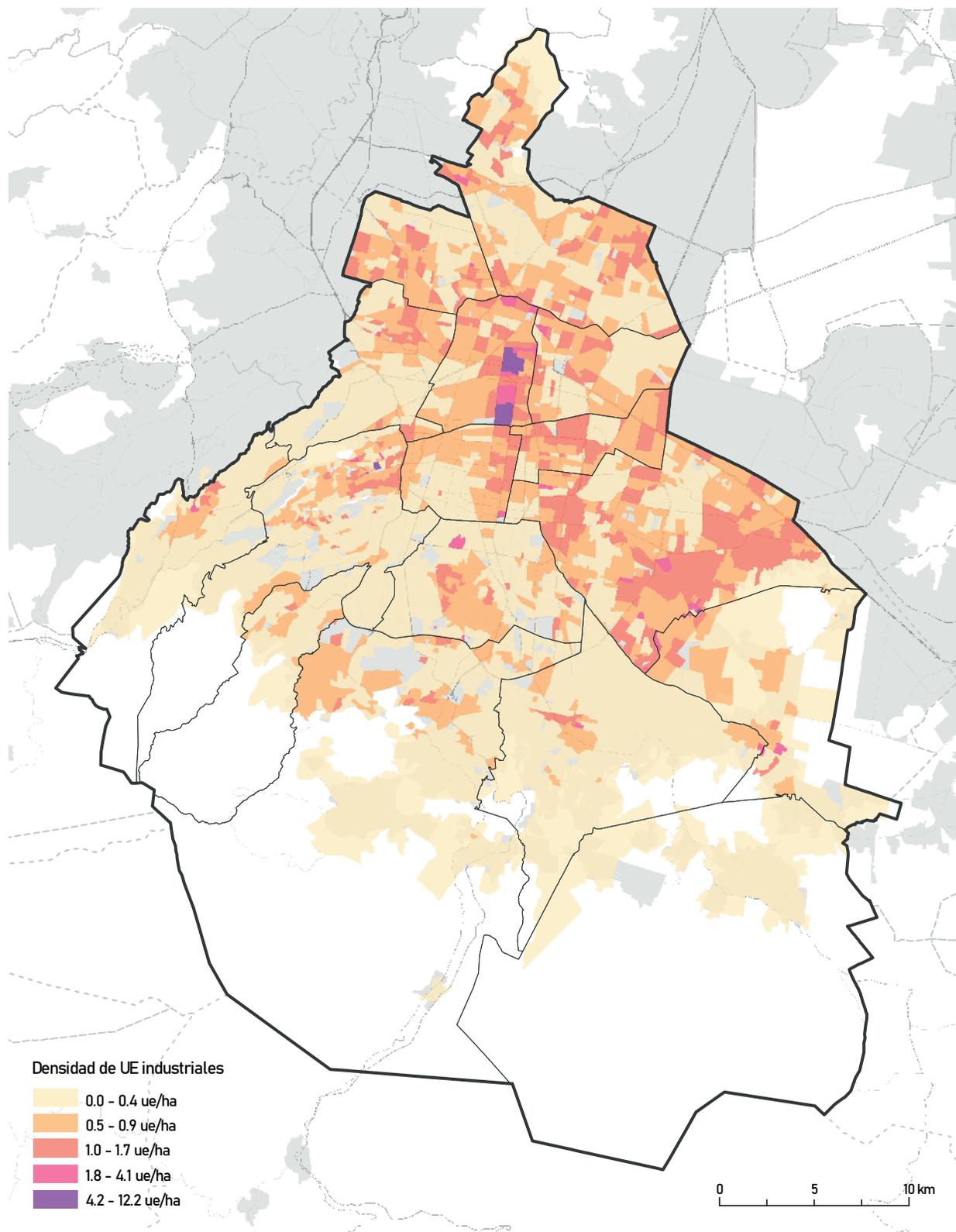
Mapa 11. Densidad de unidades económicas (EU) comerciales por colonia 2020

Fuente: Elaboración propia con base a datos de INEGI-DENUE (2020).

Mapa 12. Densidad de unidades económicas (EU) orientadas a los servicios por colonia 2020



Fuente: Elaboración propia con base a datos de INEGI-DENUE (2020).

Mapa 13. Densidad de unidades económicas (EU) industriales 2020

Fuente: Elaboración propia con base en DENUE (2020).

Empleo

Según el DENU, ³⁸ en la Ciudad se emplea a más de 3 millones de personas siendo la PEA ocupada superior a los 7 millones. Es decir, por un lado no se atiende la demanda de empleo dentro de la Ciudad, al mismo tiempo que, por otro lado y según la Encuesta Origen Destino, ³⁹ se mueven a la Ciudad más de 5 millones de personas al día que demandan acceso al empleo, equipamientos de salud y educativos, principalmente, lo que nos refiere otro tipo de mercado como el informal.

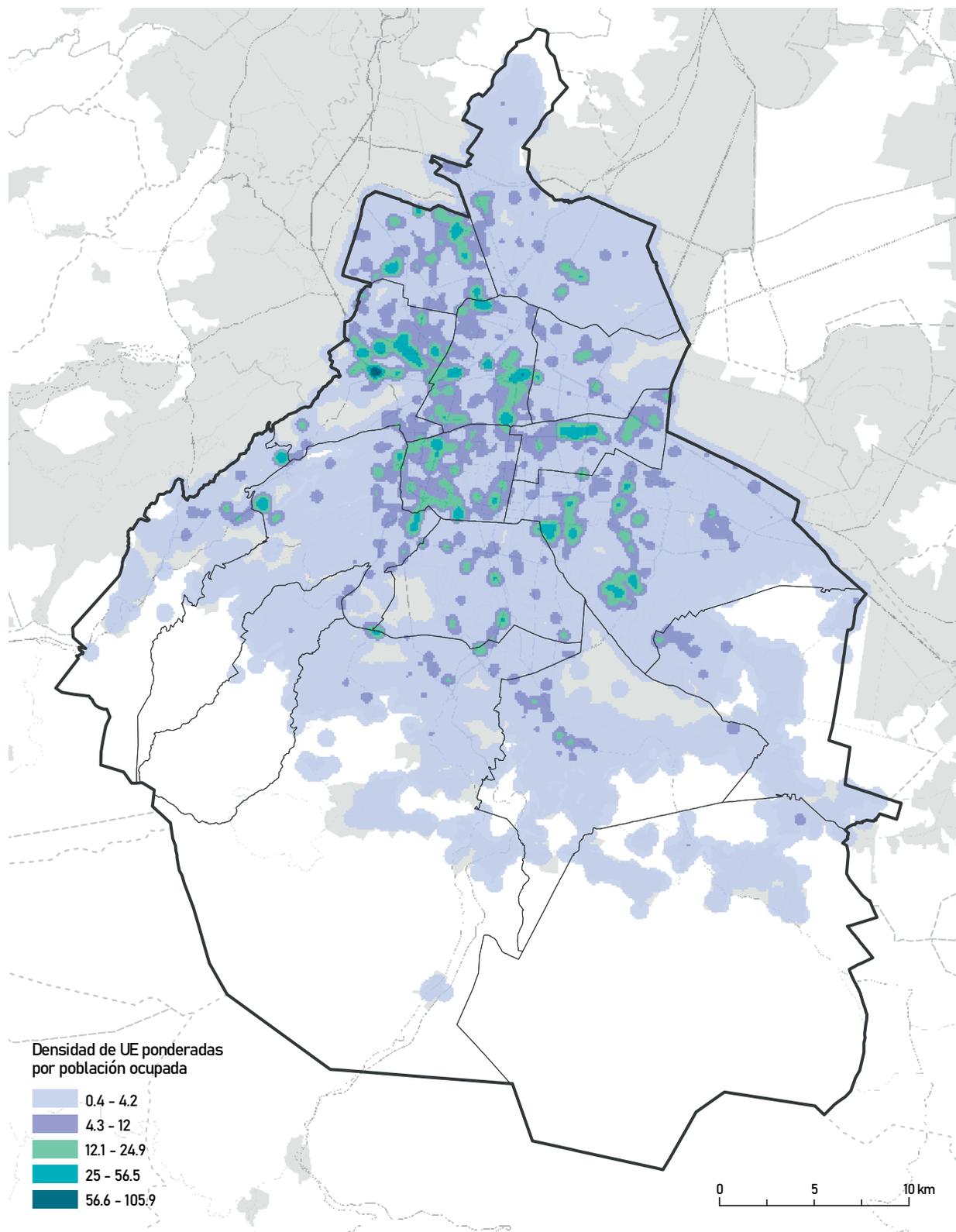
Los empleos formales se centralizan en alcaldías como Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo. Se trata de empleos especializados principalmente en el sector servicios, mientras que las zonas oriente y sur quedan segregadas de manera muy marcada con pocas centralidades de empleo que permitan el desarrollo integral de los habitantes. Esta situación es evidente al comparar la distribución de las unidades económicas y de empleo en la Ciudad (Mapa 14) con el análisis de densidad previo en el que se evidencia el desplazamiento del uso habitacional por otros usos estratégicos de tipo económico, al mismo tiempo que la disparidad entre fuentes de empleo y el lugar donde las personas residen implica la generación de viajes para cubrir este tipo de necesidades.

En la estructura urbana, según el Directorio de Unidades Económicas del INEGI, ⁴⁰ la principal actividad económica es la comercial y de servicios financieros. Éstas se han centralizado respondiendo a una lógica estrictamente de intercambio de mercancías y servicios. En los últimos años se han consolidado 37 aglomeraciones económicas divididas en tres tipos: las de primer orden y de carácter regional (Centro Histórico, Paseo de la Reforma y Central de Abastos en Iztapalapa); las de segundo orden con alcance subregional (Santa Fe, Perisur, Vallejo, WTC, Roma Sur y Polanco); y las de tercer orden, con umbrales que no alcanzan la totalidad de la CDMX (mercados de Cuemanco y Jamaica). Existen también pequeños subcentros urbanos con vinculación metropolitana hacia el Estado de México que se ubican en las demarcaciones de Azcapotzalco y Gustavo A. Madero, y en los municipios de Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza y Cuautitlán Izcalli (Mapa 14).

38 INEGI (2020).

39 INEGI (2017).

40 INEGI (2020).

Mapa 14. Densidad de unidades económicas (EU) ponderadas con Población Ocupada 2020

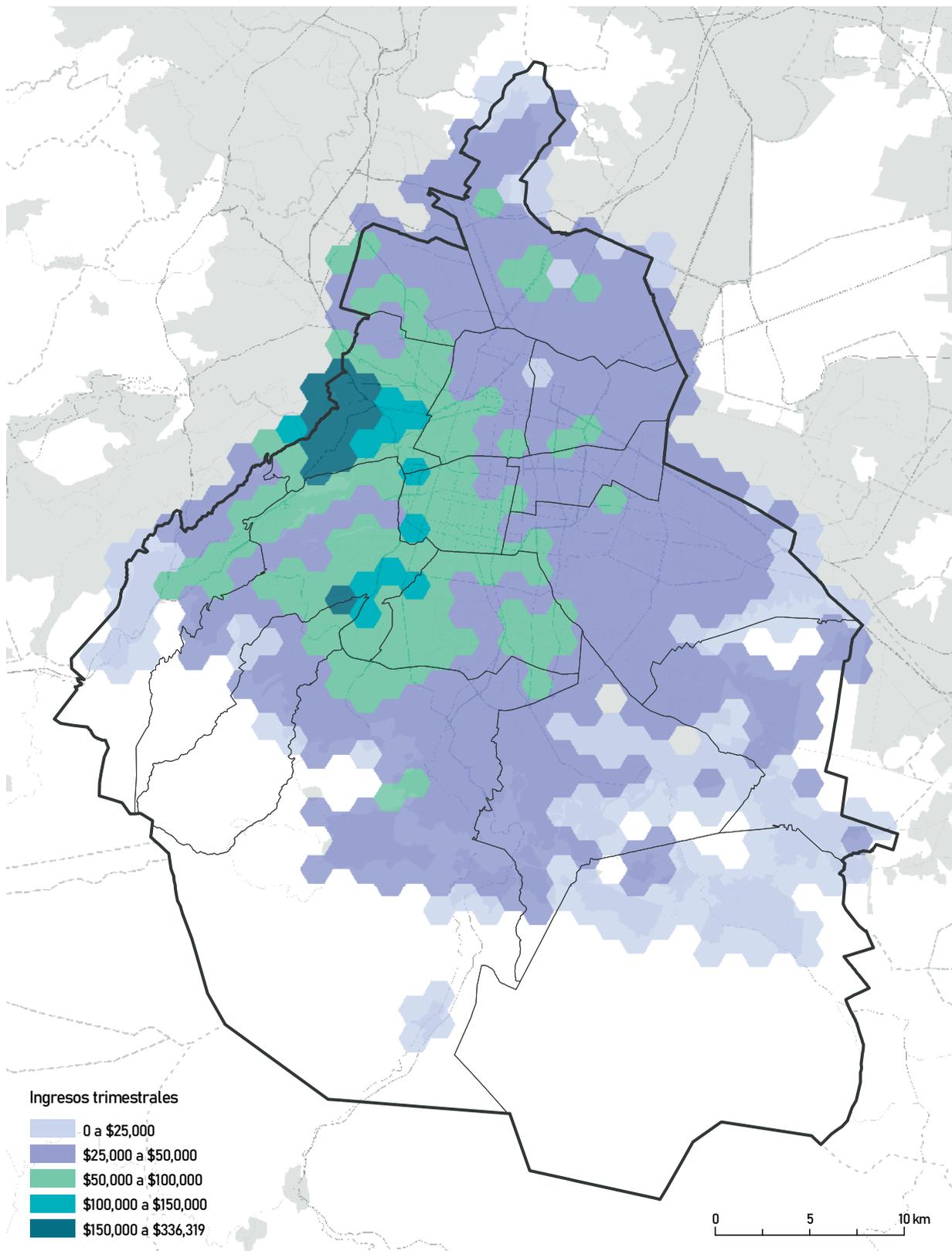
Fuente: Elaboración propia con base en DENUE (2020).

Ingresos

La desigualdad por ingresos, que marca las limitantes de equipamiento urbano e infraestructura, es un problema estructural y ascendente en la Ciudad y uno de los principales temas de atención por parte del Gobierno de la CDMX. Al relacionar las limitantes de equipamiento urbano e infraestructura con el nivel de ingresos promedio que tiene una familia en un periodo de tres meses en la CDMX, es claro que la población de más bajos ingresos se ubica en las zonas más periféricas de la urbe, particularmente en la región sur-oriente.

En el siguiente nivel de ingresos (25,000 a 50,000 pesos) es apreciable que se sigue un patrón de localización hacia el oriente de la Ciudad. Los siguientes tres niveles, con ingresos superiores a los 50 mil pesos trimestrales, tienen patrones bastante focalizados hacia el poniente de la Ciudad, pues es aquí donde existe una muy baja proporción de sectores de bajos ingresos. Por su parte, las zonas de ingresos superiores a los 150 mil pesos se ubican en la alcaldía Miguel Hidalgo, particularmente en la zona de Lomas de Chapultepec y, en menor proporción, en la alcaldía Álvaro Obregón (colonia Paseos del Pedregal) (Mapa 15). Es posible apreciar claramente que las poblaciones más favorecidas se encuentran en los lugares con mejores localizaciones, los cuales les permiten acceder de forma sencilla a empleo, equipamientos y aquellas características urbanas necesarias para tener una buena calidad de vida.

Mapa 15. Ingresos trimestrales 2018



Fuente: Elaboración con base en Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (EIGH, 2018).

Cobertura espacial de principales equipamientos

El equipamiento de educación básica cubre prácticamente toda la Ciudad mientras que el equipamiento de educación superior y el de cultura muestran un patrón de ubicación en alcaldías como Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Coyoacán, por lo que se observa que son actividades claramente segregadas de las zonas periféricas de la Ciudad. Por su parte, el equipamiento de salud muestra una distribución más homogénea. Sin embargo, todavía encontramos zonas no servidas al norte y poniente de la Ciudad (para mayor detalle y mapas de cobertura, ver capítulos referentes a *Infraestructura, Espacio Público y Movilidad*).

Las áreas verdes urbanas –de importancia para la Ciudad, pues contribuyen a la provisión de agua para la recarga de acuíferos, la mitigación de inundaciones, la remoción de la contaminación del aire y la generación de oxígeno–, se enlistan como áreas de valor ambiental (AVA) y se localizan principalmente en la zona poniente de la Ciudad en alcaldías como: Álvaro Obregón, Cuajimalpa y Magdalena Contreras (ver capítulo de *Medio Ambiente*).

Respecto a la cobertura del sistema de transporte (ver capítulo de *Movilidad*), es evidente la localización central del Sistema de Transporte Colectivo (STC) Metro, el Metrobús y el Trolebús, mientras que las alcaldías del sur de la Ciudad (Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta) carecen en mayor medida de estos servicios. Únicamente la Red de Transporte de Pasajeros (RTP) y el servicio concesionado presentan una cobertura casi total en la Ciudad. Sin embargo, al no contar con la infraestructura necesaria para un confinamiento de sus rutas, la RTP transita de forma libre en las vialidades, lo que ocasiona que los tiempos de traslado entre distintos puntos no sea eficiente. Esto evidencia un inadecuado uso del territorio, siendo las alcaldías centrales las que presentan mayores ventajas de localización en cuanto al acceso al empleo, transporte y equipamientos educativos y de salud, mientras que en las alcaldías periféricas que concentran a un mayor número de habitantes, sus demandas no son satisfechas. Por ello se observan amplios volúmenes de viajes hacia el centro de la Ciudad, generando traslados entre el lugar de residencia y el lugar de empleo con tiempos de viaje por demás elevados, como ya se comentó.

Reservas territoriales

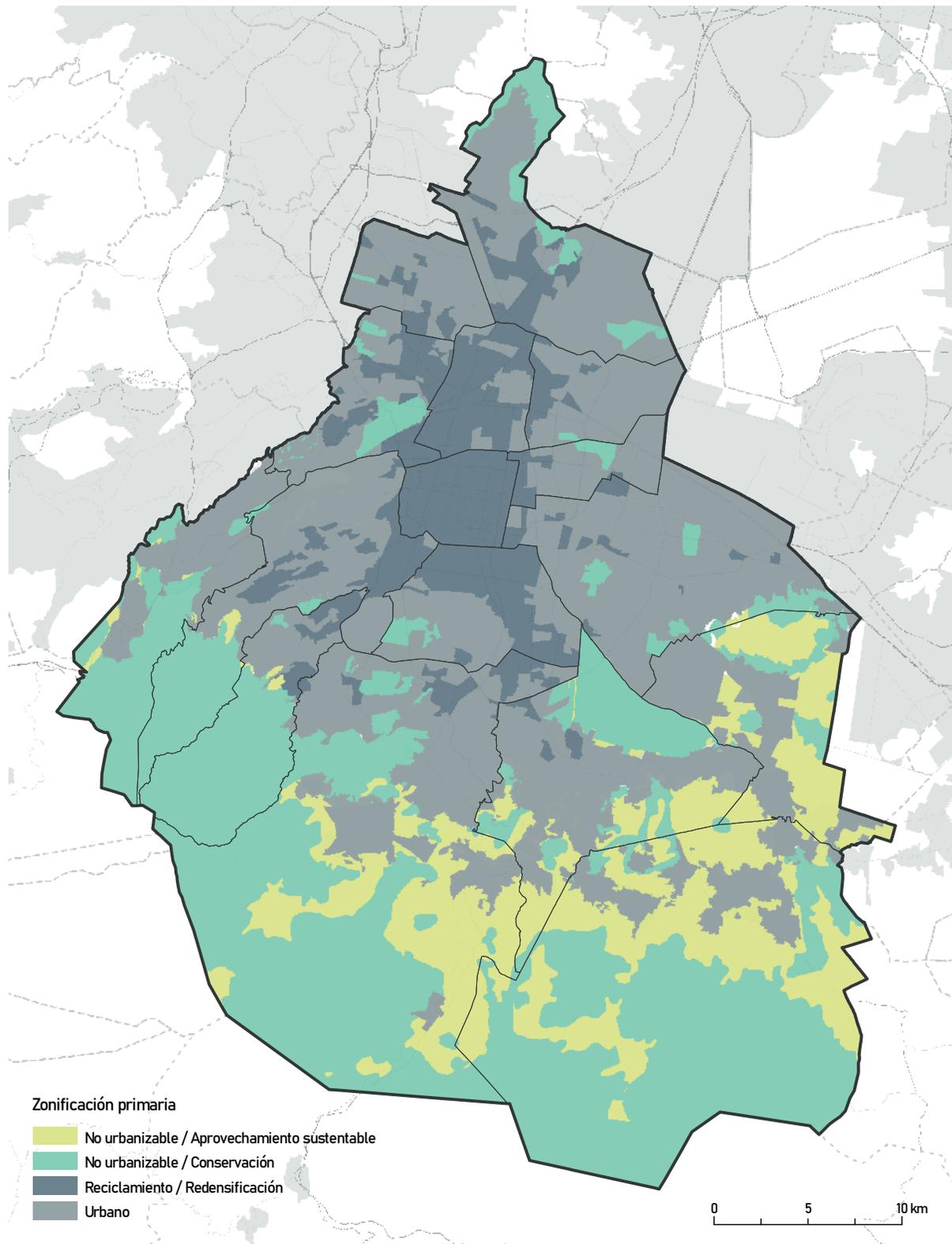
Si bien no existe la posibilidad de crecer extensivamente en el territorio de la CDMX, la presión por el suelo tiende a expandir la Ciudad sobre suelos no aptos o de conservación ecológica. Debido a ello, 47% de la superficie decretada como ANP ha sido ocupada por la mancha urbana, por lo que debe evitarse que esta situación continúe (para mayor detalle, ver capítulos de *Medio Ambiente y Suelo Rural y Agricultura Urbana*). Así, las reservas territoriales de crecimen-

to urbano contemplan en realidad la saturación de predios baldíos y la redensificación de áreas ocupadas con disponibilidad de servicios, equipamiento y transporte. Dado que la ocupación de baldíos ha ido aumentando y los terrenos vacantes han disminuido, pasando de 8.9% del área urbana en 1990⁴¹ a 3% en el año 2000, se estima que la saturación de lotes baldíos casi se haya completado, lo que deja muy pocos espacios para el desarrollo urbano desde cero.

En este sentido, promover un modelo de Ciudad compacta (cercana) con altas densidades puede incidir en un mejor aprovechamiento y generar múltiples beneficios (Mapa 16). La CDMX todavía no se acerca a los estándares internacionales de 300 habitantes por hectárea. Este nivel de densidad se podría traducir en la generación de nodos concentradores de actividades, promoviendo y fortaleciendo la economía local, además del acceso inmediato a equipamientos como escuelas, de salud y espacio público, con la reducción del número de viajes.

41 Programa General de Desarrollo Urbano (2003).

Mapa 16. Propuesta base de zonificación primaria 2020



Fuente: Elaboración propia con base en los cálculos de densidad y pérdida de población de acuerdo a los datos de INEGI, Censos, Conteos y Encuesta Intercensal 1990-2015.

Retos de gestión institucional, instrumental y político-social

Tabla 8. Coordinación institucional, instrumentación y políticas sociales

Subtema	Institucionales	Instrumentales	Políticas sociales
Dinámica poblacional		Falta de instrumentos que eviten la expulsión de la población pobre de las zonas centrales de la Ciudad	La expulsión de población hacia las periferias que sigue demandando servicios en zonas centrales
Usos de suelo	Coordinación entre instituciones de planeación urbana, vivienda y medio ambiente en una normatividad y estrategias conjuntas	Los cambios en la normatividad actual se miran como una oportunidad para impulsar mejores controles en la ocupación urbana Insuficiencia de instrumentos de planes de manejo que den vocación y vigilancia a las ANP	Facilitar la inversión e impulsar la asociación entre diferentes actores en la realización de proyectos donde se considere la función social de la propiedad
Propiedad	Incipiente actuación de dependencias del sector agrario en relación con la planeación territorial	Uso de instrumentos sobre la propiedad agraria que han beneficiado la expansión urbana	Especulación de suelos ejidales y comunales vacantes en las colindancias con la periferia urbana
Crecimiento de la mancha urbana	Coordinación entre instancias municipales y estatales en una política de regulación del suelo que frene la expansión de la ZMVM	Falta de instrumentos de regulación en el mercado inmobiliario que coadyuven a frenar la expansión urbana	Población de bajos ingresos sin oportunidad de acceder a suelo en zonas centrales de la Ciudad
Asentamientos irregulares	La ineficiencia de las Comisiones para la Regularización de la Tierra y ahora la creación del Instituto Nacional del Suelo Sustentable	Instrumentos de regularización que han incentivado la ocupación informal	Facilitar el acceso a vivienda bien ubicada de manera formal
Instrumentos de regulación	Diversidad de dependencias y atribuciones que vuelven confusa la planeación	Los instrumentos de planeación en la Ciudad de México que actualmente norman el territorio no muestran contenidos equivalentes ni vinculantes entre sí	EL desconocimiento de las normas y de los derechos a participar en la planeación territorial
Mercado de la vivienda	Poder incipiente los institutos de vivienda para brindar vivienda de bajo costo capaz de modificar las condiciones del mercado	Falta de regulación e incentivos al mercado inmobiliario de vivienda para la oferta de vivienda económica	La oferta de vivienda para segmentos de escasos recursos prácticamente se ha dejado de producir por los altos costos en el mercado del suelo
Mercado de oficinas	Sin dependencia específica o instancias que vigilen su desarrollo e impacto urbano	Faltan instrumentos que consideren su impacto económico en el valor del suelo	La fuerte inversión de capital financiero que imposibilita la competencia de otras actividades
Mercado de centros comerciales	Sin dependencia específica o instancias que vigilen su desarrollo e impacto urbano	Faltan instrumentos que consideren su impacto económico en el valor del suelo	La sustitución del espacio público

Continuación Tabla 8.

Subtema	Institucionales	Instrumentales	Políticas sociales
Unidades económicas		Falta de instrumentos que faciliten la formalización de pequeñas unidades económicas	Mayor concentración en el sector terciario y en las zonas centrales de la Ciudad
Empleo	Baja capacidad institucional para formalizar el empleo	Existencia de instrumentos que facilitan el empleo informal por parte de grandes empresas	Generación de viajes cotidianos entre la periferia y el centro por motivos de trabajo
Ingresos	Instancias de bienestar social con bajo impacto en la reducción de la desigualdad	Instrumentos de acceso a crédito para vivienda sólo en personas de ingresos bajos que cuentan con empleo formal	Alta polarización de ingresos reflejada en la distribución de la población en los espacios urbanos
Cobertura espacial de principales equipamientos	Poca vinculación entre dependencias sectoriales de educación, salud y transporte	Falta de vinculación entre las grandes obras de equipamiento con las zonas de mayor vulnerabilidad social	Dificultades para acceder a equipamientos en espacios públicos en la zona oriente de la Ciudad
Zonas aptas para el desarrollo urbano	Vincular proyectos de renovación urbana con instrumentos de carácter social	Falta de identificación de zonas y polígonos aptos para la densificación urbana	Ante la escasez de suelo se genera expulsión a otros municipios conurbados y a zonas de conservación ecológica

Fuente: Elaboración propia.

Síntesis de la problemática

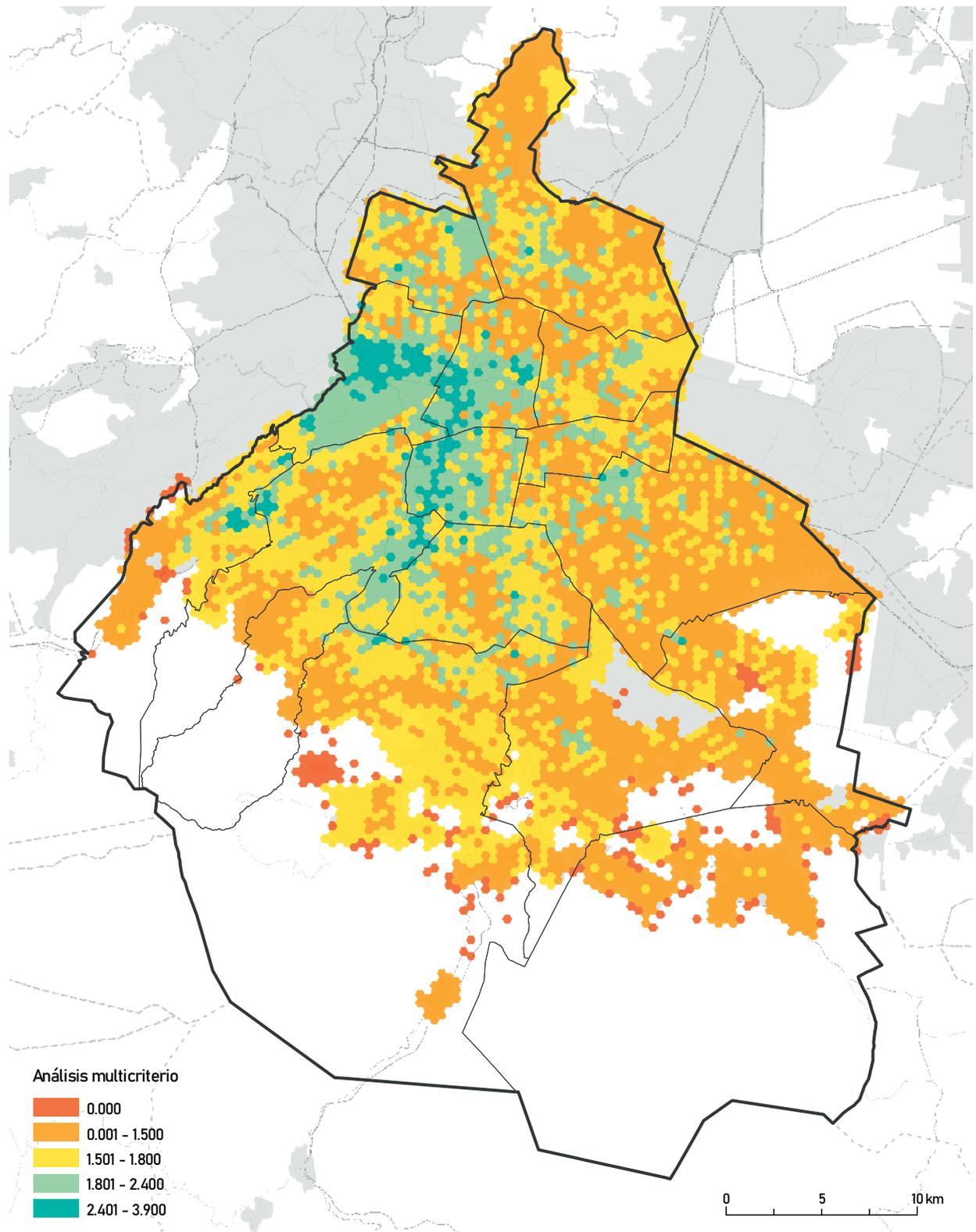
La CDMX es altamente desigual. Existe una desarticulación estructural que se manifiesta en una distribución inequitativa de las oportunidades para toda la población, además de una importante polarización del ingreso entre la zona poniente y la zona oriente (Mapa 17). La zona central es la que concentra y presenta una mejor cobertura de bienes y servicios, además de ubicar importantes corredores económicos financieros que atraen importantes inversiones, así como a una población de cinco millones de personas diariamente, por lo que no se puede hablar de eficiencia territorial considerando que la movilidad motorizada es uno de los principales factores que afectan la calidad del aire. En contraste, en la zona oriente-sur prevalece una movilidad desarticulada con ocupación del suelo de conservación por AHI, con poblaciones que presentan un nivel de ingresos muy bajo y que no les permite acceder a suelo bien localizado. Este crecimiento provoca la dispersión de la mancha urbana aunado a densidades relativas bajas de ocupación.

La estructura de la Ciudad no provee una vinculación metropolitana entre las principales centralidades, además de que se requiere plantear los criterios para la definición y consolidación de otras. A pesar de que la tendencia de creci-

miento natural tiende a ser negativa, los procesos migratorios entre alcaldías y los viajes pendulares que provienen del Estado de México denotan presiones en el mercado inmobiliario, el cual actúa anárquicamente y atiende principalmente al sector de la población formal de altos ingresos. Finalmente, los instrumentos de planeación se encuentran desarticulados entre sí, aparte de que algunos no están actualizados y se encuentran superados por los procesos actuales de transformación de la Ciudad. Esto va de la mano con su carácter metropolitano, condición que demanda actualizar un modelo de gestión y gobernabilidad para esta escala, con el fin de resolver diversos problemas como la movilidad, el empleo, el acceso a servicios como el agua y los ambientales.

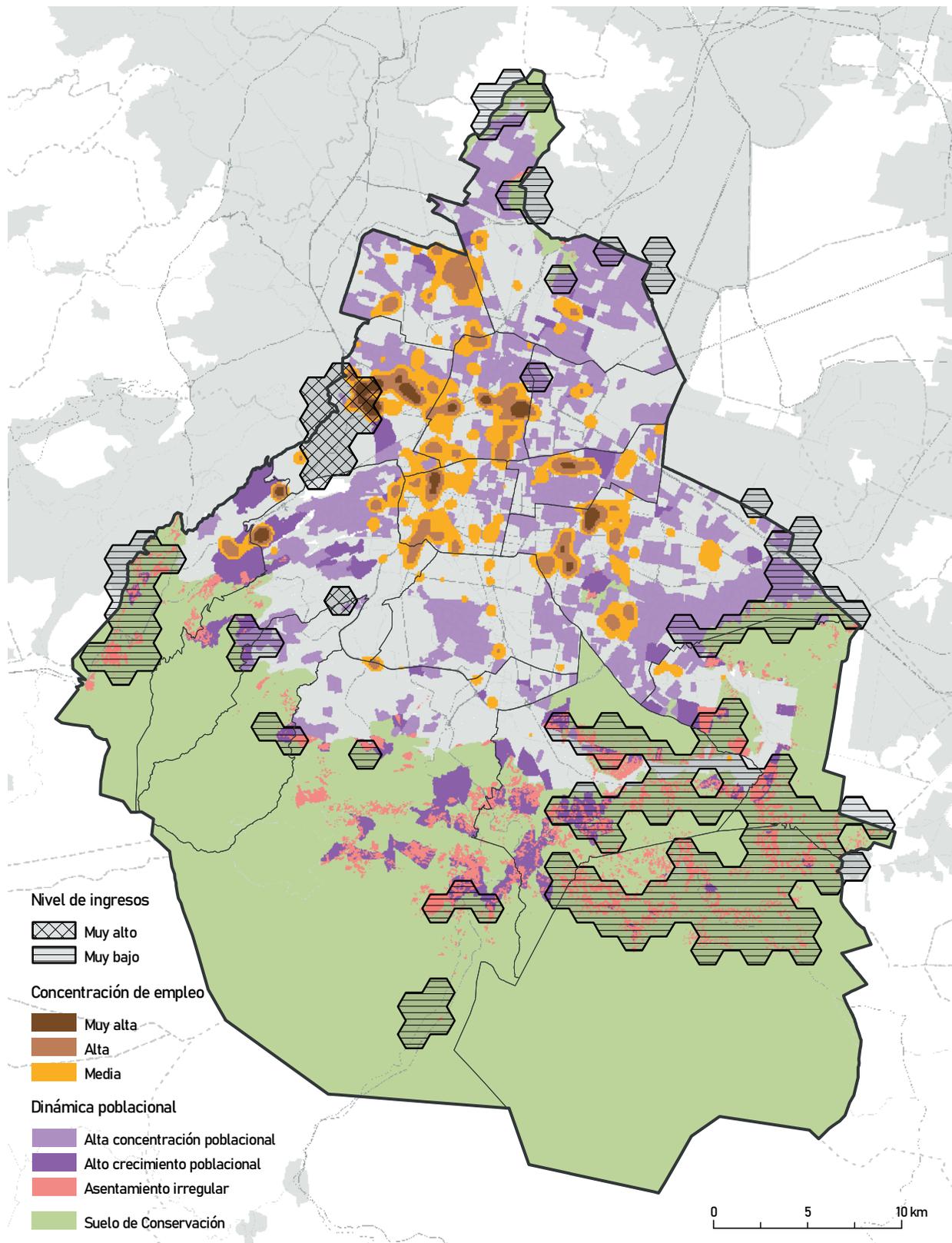
El Mapa 18 muestra un análisis multicriterio con la siguiente ponderación: concentración de unidades económicas ponderadas por empleo (40%), ingresos (20%), acceso a equipamiento de educación básica (10%), acceso a equipamiento de educación superior (10%) y acceso a equipamientos de salud (10%). La unidad territorial de análisis es un hexágono de 50 hectáreas (teselación), lo que permite entender el comportamiento de las variables de una manera homogénea. Así, los colores verdes son los que muestran el mejor acceso a oportunidades, como sucede en la zona centro-poniente; mientras que el color rojo y el naranja presentan a las zonas más vulnerables, entre las que destacan la zona oriente, norte y sur de la Ciudad como las de peor acceso a los componentes antes referidos.

Mapa 17. Zona de atención prioritaria que requiere el cumplimiento de los derechos de integración y acceso a las oportunidades (análisis multicriterio) 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Mapa 18. Síntesis de la problemática del tema de Regulación del Suelo 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y SEDEMA.