

### III. EL METROBÚS EN EL CONTEXTO DE LA REDENSIFICACIÓN URBANA: IMPLICACIONES Y OPORTUNIDADES

CATHERINE PAQUETTE\*

#### INTRODUCCIÓN

Gran parte del nuevo corredor de transporte público confinado que se inauguró en la ciudad de México a fines de junio de 2005 está localizado en un sector urbano en plena mutación, en las delegaciones céntricas del Distrito Federal, donde se ha estado produciendo en los últimos años una importante regeneración habitacional relacionada con la política urbana de redensificación llevada a cabo por el gobierno local. Por lo tanto, el diagnóstico urbano y social de la avenida Insurgentes que se realizó antes de la inserción del Metrobús, y que luego dio lugar a este libro, no podía dejar de relacionar la implementación de los corredores confinados de transporte público con este contexto particular. Considerar los carriles exclusivos de transporte público en el contexto de estas recomposiciones urbanas de la ciudad central era fundamental para poder disponer de un conocimiento de las dinámicas existentes previamente a su puesta en marcha y estar en condiciones de diferenciar dentro de las transformaciones

\* Investigadora del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD), Francia.

urbanas que podrán ocurrir, los impactos del Metrobús y las evoluciones que ya venían en camino.

En este capítulo se presenta, por una parte, la política que dio lugar al proceso de redensificación, tanto en sus objetivos como en sus justificaciones o a través de las herramientas que se crearon para su implementación. Por otra parte, se analizan los primeros alcances de esa estrategia de desarrollo urbano: su notable éxito global, en términos de número de viviendas nuevas autorizadas en la ciudad central, pero también en lo específico a lo largo de la avenida Insurgentes<sup>1</sup>. Por ende se propone una reflexión acerca de las consecuencias previsibles del proceso de redensificación que experimenta la ciudad central para el Metrobús. Se examina además en qué medida los carriles confinados de transporte público, inéditos en la Ciudad de México, podrían contribuir a mejorar y optimizar mucho más el proceso de recuperación de la ciudad central y obtener mejores resultados en términos de una ciudad sustentable. La política de redensificación y los corredores confinados de transporte público, que están concebidos como dos tipos de proyectos urbanos independientes y sin conexión, ganarían en ser articulados e incluso se podrían potenciar y complementar, tanto para el beneficio de la política de redensificación como para el funcionamiento del Metrobús.

#### EL ÁREA CENTRAL DEL DISTRITO FEDERAL: UN ESPACIO URBANO QUE SE INTENTA REDENSIFICAR

Desde hace varias décadas, la Ciudad de México ha estado experimentando una dinámica urbana de tipo centrífuga,

<sup>1</sup> Por razones de imposibilidad de acceso a la información relativa a la construcción nueva en el segundo corredor, Eje 8 Sur Ermita-Iztapalapa, este análisis, a diferencia de otros que se realizaron, se ha limitado al caso de Insurgentes.

caracterizada por pérdidas notables de población en sus sectores céntricos antiguos y un crecimiento importante de las periferias, tanto espacial como poblacional (cuadro III.1). En el transcurso de tres décadas, 1970-2000, la llamada ciudad central, conformada por las cuatro delegaciones céntricas del Distrito Federal (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez) ha perdido en su conjunto el 42% de sus habitantes (1.2 millones de habitantes), mientras los distintos contornos urbanos que conforman el Distrito Federal, y, luego, la zona conurbada de la ciudad situada en el Estado de México, han crecido en forma importante (Scheingart y Salazar, 2005).

El proceso de despoblamiento empezó a manifestarse en la ciudad central a partir de la década de los setenta,

Cuadro III.1. ZMCM: evolución de la población desde 1950 por grandes zonas: contornos urbanos (PGDUDF, 1996) y municipios conurbados del Estado de México<sup>1</sup>

<i>Grandes zonas</i>	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Ciudad central (DF)	2 234 795	2 832 133	2 902 969	2 453 136	1 957 290	1 692 179
Primer contorno (DF)	676 120	1 812 184	3 552 442	4 997 298	5 155 243	5 339 879
Segundo contorno (DF)	121 315	202 180	385 060	861 489	1 173 517	1 476 408
Tercer contorno (DF)	18 212	24 379	33 649	50 788	64 545	96 773
Municipios conurbados 2000	87 111	360 767	1 782 584	4 631 739	6 703 411	9 363 656

<sup>1</sup> Ciudad central; delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo; primer contorno: Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Coyoacán, Alvaro Obregón, Cuajimalpa; Segundo contorno: La Magdalena Contreras, Tlalpan, Kochimilco, Tláhuac; tercer contorno: Milpa Alta.

Fuente: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996.

pero ya había comenzado anteriormente, durante los sesenta, en la unidad político-administrativa más céntrica y antigua del Distrito Federal, la delegación Cuauhtémoc, cuya población disminuyó 13.5% entre 1960 y 1970.<sup>2</sup>

A partir de los años setenta, la pérdida de habitantes se extendió paulatinamente a un perímetro central cada vez más amplio : las delegaciones Benito Juárez y Venustiano Carranza, que todavía habían registrado crecimiento entre 1960 y 1970 (incremento de 13% para Benito Juárez), se unieron al proceso de despoblamiento, mientras la delegación Cuauhtémoc experimentaba una verdadera “caída libre” que sólo se iba a moderar, al igual que para las otras demarcaciones de la ciudad central, en los años noventa.

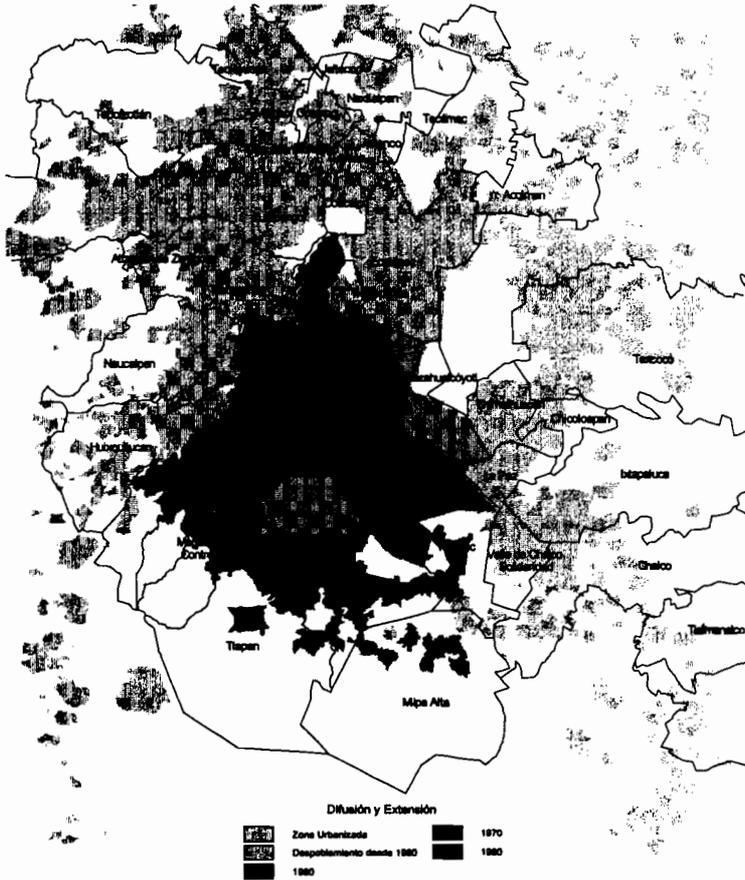
A partir de la década de los ochenta siguió avanzando el la pérdida de población y el primer contorno<sup>3</sup> empezó su declive. En los años noventa, el área de despoblamiento parecía haberse extendido aún más con la incorporación de la delegación Coyoacán y de un primer municipio conurbado del Estado de México, Nezahualcóyotl (mapa III.1).

Esa dinámica urbana experimentada por la Ciudad de México desde mediados del siglo XX no es para nada atípica; al contrario, se trata de una evolución que suele acompañar los procesos de metropolización (Champion, 2001). Si bien estos pueden variar en forma importante según los contextos y no se ven acompañados siempre por

<sup>2</sup> Miguel Hidalgo es la segunda demarcación que experimenta un proceso de pérdida de población, pero en forma muy leve, dado que la población sólo bajó en menos de uno por ciento.

<sup>3</sup> Según la nueva definición (en unidades de ordenamiento territorial) que se planteó en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal aprobado en diciembre de 2003, esta primera corona abarca las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco.

Mapa III.1. ZMCM: extensión y difusión del proceso de despoblamiento



Fuente: censos de población, INEGI.

un decaimiento de las áreas centrales, se ha comprobado que éste se presenta en numerosas metrópolis del mundo (Dupont y Pumain, 2002).

En América Latina, esas dinámicas centrífugas, que caracterizan a casi todas las metrópolis, se deben en bue-

na parte a los cambios de uso de suelo que se produjeron en las áreas centrales de la ciudad, al deterioro del parque habitacional y de las condiciones de vida en general (congestión, contaminación), además de la incorporación de grandes superficies de terreno de bajo costo en las que se construyeron viviendas con procesos irregulares en las periferias de la ciudades. En el caso de la Ciudad de México, en la última década, tanto los grandes conjuntos periféricos (programas de varios miles de viviendas) como los asentamientos populares irregulares han atraído grandes cantidades de habitantes, en especial en la periferia oriente de la ciudad, zona que ha tenido uno de los procesos de expansión más dinámicos de toda la zona metropolitana (Vega, 2003).

La movilidad residencial intrametropolitana es sin duda más compleja que lo que parece, dado que se presentan muchos cambios de residencia en el interior del Distrito Federal, que existe además una movilidad residencial notable interna en los municipios conurbados del Estado de México y que se está produciendo un importante traslado de población desde el Distrito Federal hacia los municipios conurbados. De acuerdo con la información de la muestra censal 2000, entre 1995 y 2000, alrededor de medio millón de personas dejaron de habitar en una delegación del Distrito Federal para residir en un municipio conurbado.<sup>4</sup>

Para enfrentar el proceso (preocupante por varios motivos) de despoblamiento de la parte central del Distrito Federal y de crecimiento periférico, una doble estrategia de desarrollo urbano ha sido planteada por los

<sup>4</sup> 462 411 individuos. Mientras 459 958 cambiaron de delegación de residencia en el interior del Distrito Federal; 437 379 migraron de un municipio conurbado a otro; 160 774 salieron de un municipio conurbado para entrar a vivir en una de las delegaciones (Fuente: *Censo de población y vivienda 2000, Muestra censal*, INEGI).

planificadores urbanos del Distrito Federal desde inicios de los años ochenta: contener la mancha urbana en las periferias del Distrito Federal que todavía cuentan con suelo de conservación y al mismo tiempo, redensificar las cuatro delegaciones centrales. Si bien es cierto que el Plan de Desarrollo Urbano de 1987-1988 elaborado después de los sismos de 1985 presentaba tal vez más reservas en cuanto a la idea de repoblar el centro (lo cual se justifica ampliamente por los daños en la ciudad central), podemos afirmar que a partir del Plan de Desarrollo Urbano de 1982 y hasta el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, aprobado en 2003, la redensificación es una constante en las orientaciones que se quieren fomentar para el desarrollo urbano futuro.<sup>5</sup> Sin embargo, durante más de una década se trataba esencialmente de una vía para lograr los objetivos de contención del crecimiento urbano, los cuales constituían la meta principal para las autoridades. Esta situación parece haber cambiado hace algunos años y recientemente se le ha dado cada vez más importancia a la redensificación dentro de las prioridades de las autoridades e incluso puede ser considerada hoy como fundamental y como un objetivo en sí para el gobierno del Distrito Federal.

A fines de 2000 se reafirmó la importancia de esta política urbana a través de la emisión de un bando informativo, el llamado Bando 2, directriz de política pública, luego instrumentada a través de los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano. A diferencia de lo que ocurrió en Santiago de Chile, donde se impulsó

<sup>5</sup> Véase Plan de Desarrollo Urbano Distrito Federal, 1980; Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1982; Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988; Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996; Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2001-2006, versión 2003.

la producción de viviendas gracias a la implementación de un subsidio muy interesante en el centro de la ciudad (Paquette, 2005), en el Distrito Federal la política de redensificación fomenta el regreso de la promoción inmobiliaria en la ciudad central gracias a la implementación de facilidades y, sobre todo, al casi congelamiento de construcción de nuevos desarrollos residenciales en las delegaciones que todavía cuentan con suelo de conservación. La herramienta clave de esa política ha sido la exigencia de un certificado de factibilidades de servicio,<sup>6</sup> trámite previo a la solicitud de autorización de construcción en las delegaciones creado y emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi). Dado que, en teoría, el certificado no se está otorgado para proyectos ubicados en las delegaciones sujetas a un control de la expansión periférica en suelo de conservación, pero sí de forma muy ágil y casi automática a los promotores inmobiliarios cuando se trata de conjuntos habitacionales situados en la ciudad central, es un instrumento muy eficiente para orientar el desarrollo urbano (Paquette y Salazar, 2004).

Sin embargo, resulta muy importante precisar que en el contexto de ausencia de autoridad metropolitana que caracteriza a la Ciudad de México, esa política urbana elaborada y puesta en marcha por el Gobierno del Distrito Federal sólo tiene vigencia en este territorio y no se aplica en la parte conurbada de la ciudad. La situación anterior fue el motivo principal de las fuertes críticas que surgieron al darse a conocer las nuevas medidas; para varios especialistas, el control a la expansión de la mancha urbana en el Distrito Federal iba a impulsar aún más el crecimiento de la mancha urbana en la parte conurbada

<sup>6</sup> Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo Específico y de Factibilidades.

de la ciudad, dado que por las restricciones impuestas, los promotores inmobiliarios iban a trasladarse masivamente a los municipios de la periferia norte y oriente de la ciudad situada en el Estado de México.

Si consideramos las herramientas implementadas y sobre todo, la opción de asociar medidas de contención estricta del crecimiento urbano para lograr la redensificación de un área central, estamos frente a una política urbana relativamente atípica, la cual sin embargo parece ser más eficaz para la recuperación de los sectores céntricos que cuando no se contempla ningún tipo de limitación para la urbanización periférica (Nelson *et al.*, 2004).

Sin embargo, fuera de esta especificidad es importante señalar que las políticas de reurbanización de áreas urbanas céntricas en proceso de despoblamiento se han generalizado y no son para nada excepcionales. Como lo señalan Dupont y Pumain en un trabajo comparativo sobre una serie de metrópolis del Sur y del Norte, "la mayoría de los casos (de despoblamiento de centros, *sic*) han dado paso a un proceso de renovación/rehabilitación" (Dupont y Pumain, 2002). La promoción de un modelo de urbe más densa y compacta es también uno de los lemas explícitos de la Agenda Hábitat de la ONU, que señala que para lograr un desarrollo urbano más sustentable, la ciudad existente debería absorber y asumir el crecimiento poblacional lo más posible, mediante un proceso de redensificación y de reciclaje del espacio ya urbanizado y consolidado.<sup>7</sup>

El hecho de redensificar la ciudad, de reconstruirla sobre sí misma se ha vuelto una nueva consigna hasta tal punto que para ciertos autores, la densidad urbana,

<sup>7</sup> Programa de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). Agenda Hábitat del 14 de junio de 1996. [http://www.unhabitat.org/declarations/habitat\\_agenda.asp](http://www.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp). Véase el artículo núm. 111.

verdadero problema ayer,<sup>8</sup> se habría transformado, al terminar el siglo xx, en un nuevo paradigma urbano y habría surgido, en una paradoja aparente, como “la perspectiva de futuro salvadora para la ciudad y el lazo social” (Chalas, 2004).

Existe una amplia bibliografía acerca de los intentos de revitalización de los centros en los países anglosajones, donde al parecer, estos procesos generalmente asociados a dinámicas urbanas calificadas como “reurbanización” se han dado en forma importante (Bourne, 1996; Champion, 2001; Ogden, 2000).

En América Latina, como ya se refirió en el capítulo I, aunque los intentos de revitalización de sectores céntricos se han limitado hasta ahora más bien a los llamados centros “históricos” (Tomas, 2000), existe un interés creciente por recuperar las áreas centrales en un sentido más amplio, tanto en cuanto a superficie de la zona –no se limita a los estrictos centros históricos– como en términos de enfoque –la dimensión del repoblamiento surge como prioridad número uno, en lugar de la protección y preservación del patrimonio que fue durante mucho tiempo objeto de todas las atenciones. Santiago de Chile es una ciudad pionera en la materia, con la implementación de un programa ambicioso de repoblamiento desde 1992 (Paquette, 2005).

Bogotá recién planteó una estrategia y un plan de acción con el objetivo de duplicar, en veinte años, el número de residentes en su centro (Borrero Ochoa, 2005).

<sup>8</sup> Hay que recordar que hasta la segunda mitad del siglo xx, la densidad estaba considerada como el origen de los innumerables problemas que padecía la ciudad. Por lo tanto, la reducción de la densidad poblacional respondía a preocupaciones higienistas como funcionalistas, culturales, políticas, económicas.

La experiencia que se está llevando a cabo en el Distrito Federal de la Ciudad de México es otro destacado ejemplo.

EL METROBÚS EN INSURGENTES EN EL PROCESO  
DE REDENSIFICACIÓN DE LA CIUDAD CENTRAL:  
UNA DINÁMICA HETEROGÉNEA

A pesar de que tanto el Bando 2 en sí como la creación de un trámite previo a la autorización de construcción de conjuntos habitacionales han sido muy cuestionados e incluso considerados como ilegales por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,<sup>9</sup> la política de redensificación de la parte central del Distrito Federal ha tenido un impacto considerable.

En pocos años, ha permitido una regeneración habitacional intensa, hasta tal punto que provocó una fuerte oposición por parte de ciertas organizaciones de vecinos (particularmente en la delegación Benito Juárez), la cual incluso llevó a ciertas autoridades delegacionales a detener la velocidad en que se venía dando el proceso de construcción de viviendas nuevas.<sup>10</sup>

Tal como lo hemos explicado en la parte introductoria de este capítulo, esta dinámica de redensificación experimentada por la ciudad central constituye, por varios motivos, una dimensión necesaria de analizar en el diagnóstico urbano global previo a la implementación

<sup>9</sup> Véase "Dictamen a la proposición con punto de acuerdo en relación con los bandos que ha expedido el jefe de gobierno del DF"; publicado en la *Gaceta del Distrito Federal* núm. 127 del 19 de septiembre de 2002.

<sup>10</sup> Véase la *Gaceta del Distrito Federal* del 11 de enero de 2005, en la que se publicó un decreto acerca de la suspensión de autorizaciones de construcción en la delegación Benito Juárez.

del Metrobús en la avenida Insurgentes. A continuación se presentan los principales resultados del análisis que se llevó a cabo al respecto en el marco del estudio urbano de la avenida Insurgentes.

### *Metodología*

El análisis realizado se refiere a la porción de la Avenida Insurgentes que atraviesa la ciudad central, es decir al tramo incluido en las delegaciones Cuauhtémoc y Benito Juárez<sup>11</sup> (mapa III.2). Sin embargo, también se llevó a cabo un estudio de la redensificación habitacional en la ciudad central en general, con el fin de poder observar la dinámica de la avenida en el marco del proceso global de construcción que afecta la totalidad de ésta.

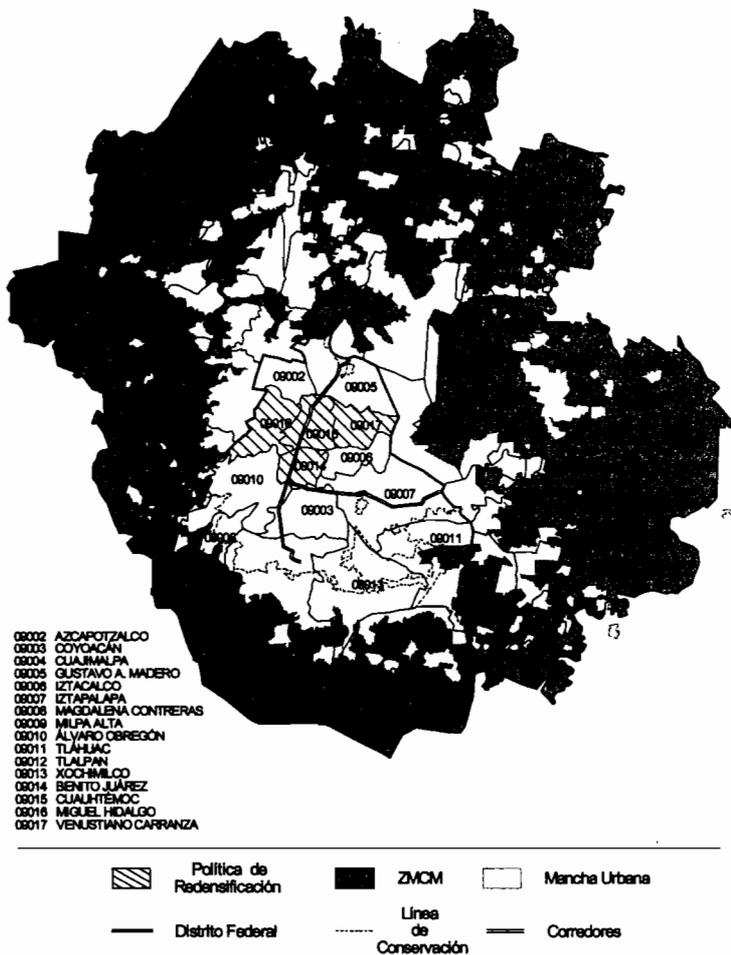
La fuente de información principal para el análisis de la dinámica de construcción se constituyó con una base de datos que creamos a partir de tres tipos de datos sobre viviendas colectivas autorizadas:

- Los Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo Específico y de Factibilidades, facilitados por la Seduvi, los cuales obtuvimos para el periodo enero 2001 a septiembre 2003 para las cuatro delegaciones centrales.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Este análisis no se pudo realizar con base en los tramos definidos previamente porque no pudimos contar con la información de licencias de construcción en todas las delegaciones y porque la información de certificados únicos de Seduvi sólo existe para las cuatro delegaciones centrales.

<sup>12</sup> No hemos podido actualizar esta información hasta el periodo más reciente dado que en agosto de 2004 todas las bases de datos de Seduvi han sido clasificadas como confidenciales, con la justificación de que "terceras personas podrían procurar una ventaja indebida en perjuicio de la ciudadanía y las propias autoridades" (véase *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 11 de agosto de 2004). El que la reden-

Mapa III.2. ZMCM: Ciudad Central y avenidas Insurgentes y Ermita Iztapalapa



Fuente: elaborado en el Laboratorio de Análisis Espacial de El Colegio de México.

- Las licencias de construcción, para el periodo enero 2000-septiembre de 2003, a las que nos dieron acceso en las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Álvaro Obregón y Coyoacán.<sup>13</sup>
- La base de datos de proyectos de viviendas nuevas terminadas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi), lo cual, en coherencia con la política urbana, lleva a cabo dos grandes tipos de programas: la construcción de viviendas sociales en conjunto en la ciudad central (destinadas esencialmente a hogares que tienen ingresos inferiores a 4 salarios mínimos) y acciones de mejoramiento/ampliación de viviendas en lotes familiares en las delegaciones en las cuales existen restricciones para los nuevos desarrollos habitacionales (Programa de Vivienda del Distrito Federal 2001-2006).

Además de la construcción y del análisis de la base de datos mencionada, realizamos una serie de entrevistas sistemáticas con los encargados del Área de Desarrollo Urbano en las delegaciones atravesadas por la avenida Insurgentes y entrevistas en profundidad con promotores inmobiliarios que desarrollan proyectos en la zona. Antes de presentar los resultados de la investigación es necesario advertir que la información recopilada, además

---

sificación se haya vuelto un asunto delicado y, tal como lo hemos ya mencionado, objeto de muchas críticas, es sin lugar a dudas una de las razones por las cuales se tomó esta decisión.

<sup>13</sup> Desde febrero del 2004, en el marco del programa de simplificación administrativa del GDF, en el nuevo reglamento de construcciones que entró en vigor, se reemplazaron las licencias de construcción por el trámite de *manifestación de construcción*. El análisis que aquí presentamos siendo anterior a este cambio, nos referimos todavía a licencias de construcción.

de su difícil accesibilidad, presentó varias dificultades para su análisis. En general, se trataba de registros de información y no necesariamente de bases de datos; así, los registros contenían información duplicada y hasta triplicada (varias licencias o certificados para un solo proyecto, lo cual puede llevar a sobreestimar el número de viviendas autorizadas), y errores de localización de los inmuebles (clasificación en colonias inexistentes o clasificación de ciertas calles en colonias erróneas). Esto nos llevó a realizar un trabajo muy minucioso de depuración de información antes de poder llevar a cabo los análisis requeridos en el nivel de la ciudad central (Paquette y Salazar, 2004). Además, el hecho de no disponer de información de las licencias de construcción anterior al año 2000 nos impidió realizar un análisis a mediano plazo y evaluar comparativamente el impacto del Bando 2, que rige desde inicios de 2001. Tampoco hubo homogeneidad en los periodos de referencia entre las tres fuentes de información, lo cual constituyó una dificultad para el análisis conjunto.

Cuadro III.2. Número de viviendas autorizadas por delegación (2001-septiembre 2003)

<i>Delegación</i>	<i>Viviendas autorizadas</i>
Cuauhtémoc	15 350
Benito Juárez	7 335
Miguel Hidalgo	6 853
Venustiano Carranza	6 673
<b>Total</b>	<b>36 211</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de Certificados Únicos de Uso del Suelo de Seduvi, 2001-septiembre 2003.

*Un fuerte dinamismo de la ciudad central en materia de construcción de viviendas, particularmente en el centro de ésta*

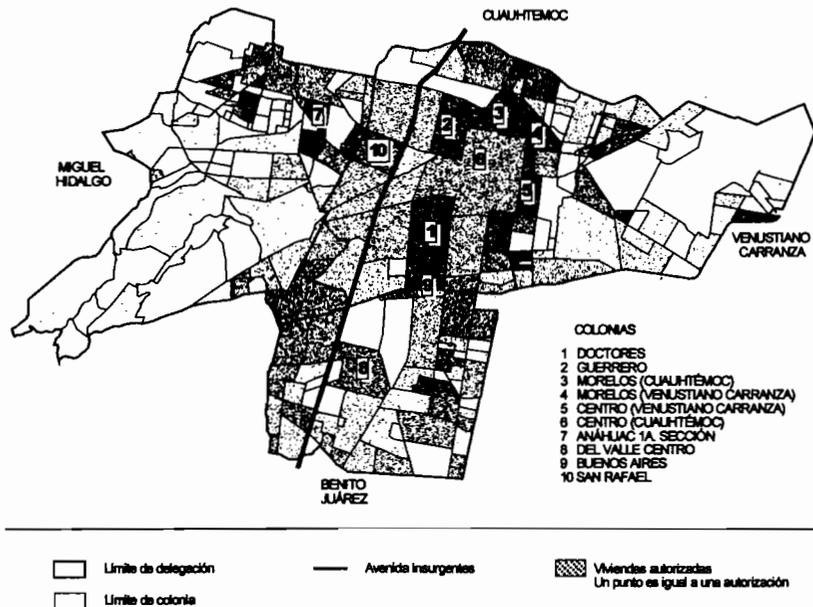
La ciudad central presentó una fuerte dinámica en materia de construcción de viviendas desde 2001, la cual apareció tanto en los certificados únicos de uso de suelo como en las licencias de construcción. Dentro de las cuatro unidades político administrativas centrales, la delegación Cuauhtémoc fue sin lugar a dudas la más activa al concentrar entre inicios de 2001 y septiembre de 2003, periodo de referencia para el estudio, el 42% de las 36 000 viviendas autorizadas en la ciudad central, mientras las otras tres delegaciones se distribuyeron casi equitativamente el otro 58% (cuadro III.2).

En el nivel más desagregado, podemos constatar una tendencia semejante; el dinamismo se localizó netamente en las colonias más céntricas. Dado que la diferencia en el tamaño de las colonias distorsiona la información (un espacio de gran superficie tiende a aparecer, por su tamaño, con un rango de viviendas autorizadas muy fuerte), el número de viviendas autorizadas se relacionó con la superficie de las colonias, procurando así una densidad de viviendas autorizadas por colonia, lo cual nos permitió comparar más directamente el dinamismo entre ellas<sup>14</sup> (mapa III.3).

Constatamos que las zonas más activas fueron en buena parte las colonias calificadas usualmente como "colonias populares de los alrededores del Centro Histórico", tales como Centro, Doctores, Buenos Aires, Morelos, Guerrero y Tránsito. Tres de éstas (Centro, Guerrero y Doctores) llegaron a totalizar en su conjunto más de 7 500

<sup>14</sup> Aunque es cierto que no todas las colonias tienen la misma potencialidad en materia de edificación debido a disponibilidad de suelo y ante todo a la normatividad urbana.

Mapa III.3. Ciudad Central: densidad de viviendas autorizadas por Seduvi por colonia (2001 a septiembre de 2003)



Fuente: elaborado en el Laboratorio de Análisis Espacial de El Colegio de México con base en certificados únicos de uso de suelo emitidos por la Seduvi.

Cuadro III.3. Número de acciones de Invi por delegación (2000 a mayo de 2004)

<i>Delegación</i>	<i>Número de viviendas nuevas en conjuntos Invi</i>
Cuauhtémoc	8 426
Benito Juárez	917
Miguel Hidalgo	3 326
Venustiano Carranza	2 800
<b>Total</b>	<b>15 469</b>

Fuente: acciones realizadas por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, enero 2000 a mayo 2004.

viviendas autorizadas (según certificados únicos) en un lapso de dos años y medio, lo que representa una cantidad muy importante de viviendas; la colonia Doctores por sí sola, fue sin lugar a dudas la más dinámica durante el periodo estudiado, con más de 3 800 unidades autorizadas. En esos sectores, los promotores construyeron casi exclusivamente viviendas de interés social o popular, cuyo valor no excede de 15 a 30 veces el salario mínimo.

Las viviendas realizadas en el marco del programa del Instituto de Vivienda (destinadas a hogares de menores recursos económicos y que no necesariamente tienen que ser asalariados como en el caso de las habitaciones sociales desarrolladas por el sector privado) estuvieron más concentradas que la actividad de construcción en general. En la delegación Cuauhtémoc se habían registrado, a la fecha de mayo de 2004, más de la mitad de las acciones realizadas desde enero de 2000. El 21.5% de las viviendas de este tipo construidas en la ciudad central se ubicaron en la delegación Miguel Hidalgo, el 18% en Venustiano Carranza y menos del 6% en Benito Juárez (cuadro III.3 y mapa III.4).

También observamos una mayor concentración de acciones en el nivel de colonias. En la delegación Cuauhtémoc, se construyeron ante todo viviendas en las colonias Guerrero (1 060 viviendas), Doctores (949) y Santa María la Ribera (844). Los sectores que siguen en la jerarquía de las zonas más activas para construcción nueva en general, como la Roma Norte, registran un número mucho menor de viviendas construidas por el Invi (127).

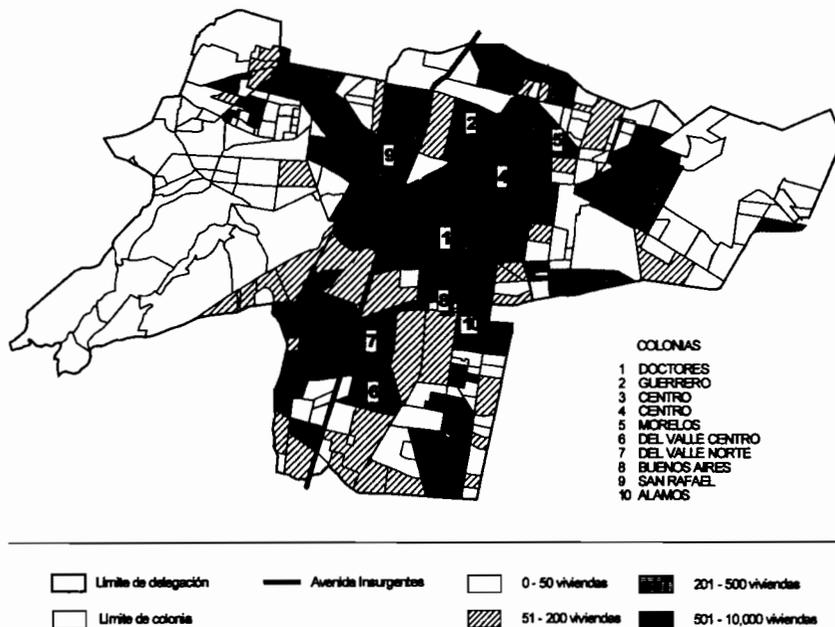
En las demás delegaciones de la ciudad central, la localización privilegiada en algunas colonias fue aún más clara, en especial en la Benito Juárez, donde los proyectos del Invi se ubicaron en las pocas colonias de estratos más populares del oriente de la demarcación (Portales Sur, Moderna).

*La avenida Insurgentes, zona dinámica pero heterogénea en cuanto al proceso de redensificación*

A pesar de haber conocido un dinamismo importante en materia en construcción de vivienda durante el periodo estudiado, los bordes de la avenida Insurgentes en sí mismos no pueden ser consideradas como una de las zonas más activas. De las colonias que recibieron más edificaciones nuevas entre 2001 y mediados de 2003, sólo seis se encontraban aledañas a esta avenida: Del Valle Norte, San Rafael, Escandón, Roma Norte, Nápoles, Santa María la Ribera (véase cuadro III.4). Tal como lo hemos visto, los sectores de mayor dinamismo se ubicaban más bien en los márgenes del Centro Histórico.

Sin embargo, al sumar el total de viviendas autorizadas en las colonias inmediatamente aledañas a la avenida Insurgentes, vemos que alcanzan la cifra de 5 500, lo cual representa alrededor de 15% del total de viviendas autorizadas en la ciudad central entre los años 2001 y 2003 (cuadro III.5).

Mapa III.4. Ciudad Central: densidad de viviendas autorizadas por Seduvi por colonia (2001 a septiembre de 2003)



Fuente: elaborado en el Laboratorio de Análisis Espacial de El Colegio de México con base en la información del programa de vivienda del Invi (2000 a mayo 2004).

Cuadro III.4. Colonias con mayor dinamismo de construcción nueva en la Ciudad Central (2001-septiembre 2003)

<i>Colonia</i>	<i>Viviendas autorizadas</i>
Doctores	3 853
Guerrero	2 168
Centro	1 579
Morelos	1 432
<i>Del Valle Norte</i>	918
<i>San Rafael</i>	868
Álamos	867
Tránsito	754
Anáhuac	745
Buenos Aires	720
<i>Escandón</i>	719
Independencia	699
Cuchilla Pantitlán	616
Peralvillo	593
Romero Rubio	593
Pensil Norte	531
Artes Gráficas	511
<i>Roma norte</i>	506
Esperanza	499
Popular Rastro	490
Tacubaya	458
<i>Nápoles</i>	452
Portales Norte	442
Tacaba	433
Morelos (Cuauhtémoc)	429
Tlaxpana	428
Obrera	407
San Pedro de los Pinos	399
<i>Sta María la Ribera</i>	391
Portales Sur	372
Valle Gómez	372
Moderna	353

Nota: En cursivas aparecen las colonias aledañas a la avenida Insurgentes.

Fuente: Certificados Únicos de Uso del Suelo, Seduvi.

Cuadro III.5. Número de viviendas autorizadas  
en las colonias aledañas a la avenida Insurgentes  
(2001-septiembre 2003)

<i>Colonia</i>	<i>Viviendas autorizadas</i>
Del Valle Norte	918
San Rafael	868
Escandón	719
Roma Norte	506
Nápoles	452
Sta María la Ribera	383
Insurgentes Mixcoac	363
Cuauhtémoc	234
Juárez	216
Buenavista	197
Del Valle Sur	126
Hipódromo	119
Roma Sur	112
Del Valle Centro	66
San José Insurgentes	58
San Simón Tolnáhuac	44
Activan	23
Tabacalera Revolución	22
Tlacoquemécatl	19
Ciudad de los Deportes	14
<b>Total</b>	<b>5 459</b>

Fuente Certificados Únicos de Uso del Suelo, Seduvi, 2001-septiembre 2003.

*Contrastes importantes en la avenida: vivienda de interés social y popular en la parte norte, conjuntos residenciales en el sur*

Tanto la información relativa a construcción analizada, como el trabajo de campo llevado a cabo y la serie de

entrevistas realizadas con las inmobiliarias de la zona mostraron que existen dos grandes tipos de oferta habitacional bien diferenciados en las colonias aledañas a la avenida Insurgentes.

Por una parte, en el extremo norte del Eje (al norte de la avenida Reforma, en especial hasta Buenavista) predominó notablemente una oferta de vivienda de interés social y popular desarrollada tanto por promotores privados como por el Invi. La ubicación de los programas del Invi en la ciudad central y en específico a lo largo de este sector de la avenida demuestra su especialización en vivienda de interés social (véase mapa III.4).

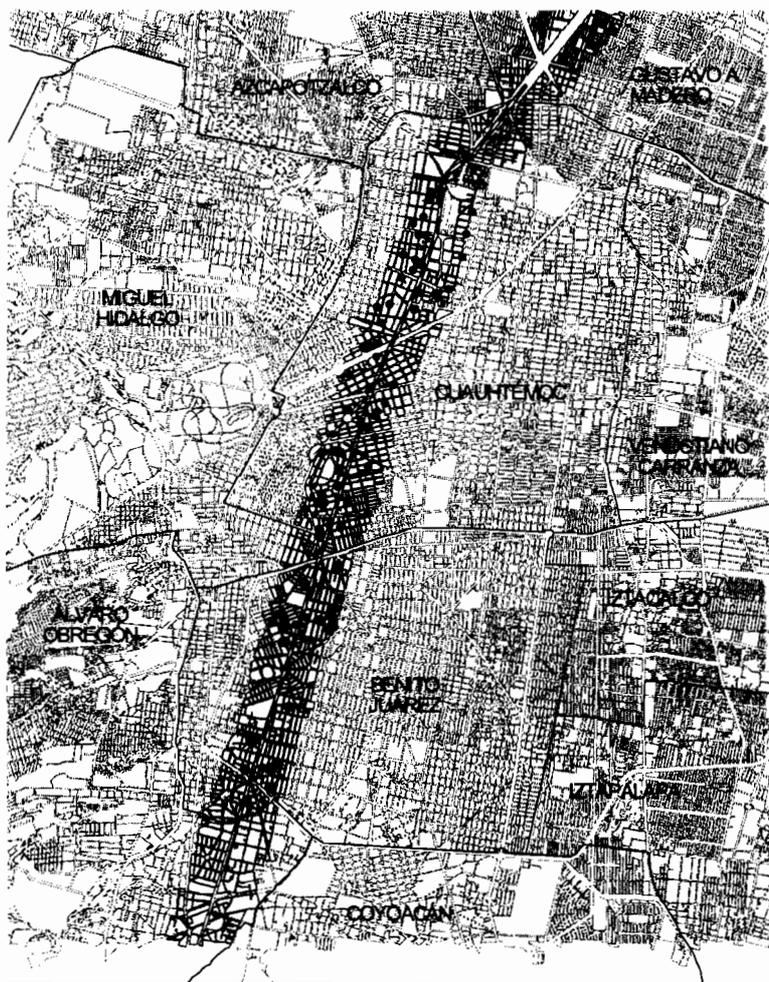
Por otra parte, los tramos Río Mixcoac-Viaducto y Viaducto-Reforma se caracterizan por nuevos desarrollos inmobiliarios destinados casi en su totalidad a estratos medios o medio-altos.

En estos tramos se puede observar una ausencia casi total de desarrollos de interés social (véase mapa III.4), con la excepción de la colonia Escandón, en la delegación Miguel Hidalgo.

*El eje Insurgentes: directamente afectado por los nuevos conjuntos habitacionales*

La ubicación precisa, en el nivel de predio, de los desarrollos inmobiliarios autorizados en las colonias aledañas a la avenida Insurgentes muestra que hay muy pocos conjuntos habitacionales que dan directamente al eje, ya que éste es mucho más especializado en desarrollos para oficinas: existen sin embargo un gran número de viviendas nuevas localizadas en un perímetro cercano a la avenida Insurgentes, es decir ubicados en el área de influencia directa del Metrobús (500 metros de lado y lado de la vía (véase el mapa III.5). Como lo veremos más adelante, se trata de una información importante

Mapa III.5. Ubicación de los conjuntos habitacionales autorizados por Seduvi en la zona de influencia de la avenida Insurgentes (2001-septiembre 2003)



● Conjunto habitacional       Manzanas de Insurgentes

Fuente: Laboratorio de Análisis Espacial de El Colegio de México elaborado con base en certificados únicos de uso de suelo otorgados por la Seduvi de enero de 2001 a septiembre de 2003).

en cuanto a las recomendaciones que se pueden formular para el Metrobús.

El caso de la colonia Nápoles (Nápoles y ampliación Nápoles) ilustra muy bien la dinámica de construcción habitacional. A partir de un estudio en profundidad en este sector, que incluyó una actualización de la dinámica de renovación inmobiliaria entre septiembre de 2003 y mayo de 2005,<sup>15</sup> pudimos constatar que en esta zona, que contaba con 3 500 viviendas habitadas en 2000 (un 30% menos que una década antes, en 1990) se han construido o iniciado en el periodo analizado alrededor de 1 600 viviendas, lo cual, si lo relacionamos con el parque habitacional ocupado en 2000, alcanza a representar nada menos que un 47% de éste (mapa III.6). Aunque esta fuerte dinámica de construcción aparezca bastante difusa en la colonia, muchos de los nuevos desarrollos inmobiliarios, y en particular los de gran tamaño, se ubican en las zonas cercanas a las grandes vías y buen número de ellos está cerca del distribuidor vial, de Viaducto y de la avenida Insurgentes; esto tiene implicaciones en materia de acceso de un mayor número de vehículos, pero también de demanda por transporte público.<sup>16</sup>

Si bien el Eje Insurgentes no constituye el sector más activo en materia de renovación habitacional durante el

<sup>15</sup> Véase Yescas, M. (2005), *La renovación habitacional en la colonia Nápoles a partir de la implementación de la política del Bando 2*, tesis de maestría en desarrollo urbano, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

<sup>16</sup> El caso de esta colonia es además muy interesante dado que muestra la dimensión que adquirió la renovación inmobiliaria en la ciudad central: la actualización reciente de la información mostró una aceleración del proceso de renovación. En total, de enero de 2001 a abril de 2005, se puede estimar en 2 500 la cantidad de viviendas nuevas que se han construido en la colonia, lo cual llega a representar 70% del parque habitacional ocupado en el año 2000 (*Censo de población y vivienda 2000*).

Mapa III.6. Redensificación y *boom* inmobiliario en la delegación Benito Juárez: el ejemplo de las colonias Nápoles y Ampliación Nápoles



Fuente: elaboración propia.

periodo de referencia estudiado, podemos decir que está insertado en el corazón de una zona en plena recomposición desde este punto de vista.

#### EL METROBÚS Y LA POLÍTICA DE REDENSIFICACIÓN: UNA NECESARIA ARTICULACIÓN

La inserción del Metrobús dentro del contexto de transformación urbana que acabamos de describir tiene dos tipos de consecuencias sobre las cuales quisiéramos insistir en este acápite. Por una parte, es necesario tomar en cuenta las consecuencias que la redensificación habitacional podrá generar para la implementación de los nuevos carriles exclusivos: aumento posible de la demanda en materia de transporte público, pero también el incremento del número de automóviles en circulación y los problemas que esto puede provocar. Estos elementos son fundamentales de contemplar para evaluar qué tan exitosa puede ser esta primera experiencia de corredores confinados de transporte público en la Ciudad de México. El Metrobús se está implementando en una avenida “riesgosa” por ser altamente simbólica en la ciudad y gozar de una buena imagen urbana (como lo muestra el capítulo VI).

En el contexto del imaginario ciudadano, entonces, los impactos negativos podrían ser particularmente percibidos. Además, es importante mencionar que el Metrobús está en principio planeado como el primero de una serie de carriles confinados que se tendrían que realizar a largo plazo en el Distrito Federal.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> El gobierno actual del Distrito Federal tenía previsto, en el Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006, la realización de cinco corredores de este tipo durante el sexenio, pero son en total 33 los proyectos que a largo plazo se prevén, según el Programa de Desarrollo Urbano y el Programa Integral de Transporte y Vialidad.

Por este motivo también, el que su implementación sea un éxito es muy importante. Hay que recordar que existen también antecedentes de fracasos en materia de corredores confinados de transporte público, a cuya construcción se les atribuyó el deterioro urbano de la imagen urbana; existen ejemplos en Bogotá, con la troncal que se realizó en los años noventa en la avenida Caracas y también en Sao Paulo, con el carril exclusivo de transporte público que se construyó en la avenida Santo Amaro a mediados de los ochenta.

Por otra parte, al igual que ciertas experiencias ya realizadas en otros contextos y documentadas en el primer capítulo de este libro, el Metrobús podría ser mucho más que un mero proyecto de transporte y ser parte de un proyecto urbano integral. Incluso podría contribuir a mejorar y optimizar mucho más el proceso de recuperación de la ciudad central, limitar sus actuales impactos negativos y obtener mejores resultados en términos de una ciudad sustentable.

*Estimar la demanda posible en el contexto de la redensificación: tarea indispensable pero compleja*

El primer impacto directamente previsible del proceso de redensificación, importante para el proyecto Metrobús, es sin lugar a dudas el aumento de población habitante que ya se ha iniciado y que podrá continuar con la regeneración habitacional en el futuro; esto, a su vez, podría implicar un incremento notable de la demanda en materia de transporte público.

Sin embargo, si bien es cierto que la estimación de la demanda en relación con la regeneración habitacional constituye un elemento indispensable, hay que subrayar que no es para nada un tema fácil de aclarar. La cues-

ción del repoblamiento de la ciudad central se tiene que manejar con mucha prudencia, sobre todo en su aspecto cuantitativo. Así, si bien hasta el momento podemos tener una idea bastante precisa del número de viviendas nuevas construidas (y del incremento de la densidad "residencial", o sea de la cantidad de viviendas en relación con la superficie), todavía se desconocen los verdaderos impactos de la política de redensificación en materia de poblamiento (el aumento de la densidad de población, es decir de la cantidad de habitantes según superficie).

Las autoridades a cargo de la política de redensificación han hecho ciertos cálculos para cuantificar las ganancias de habitantes. Estos consisten en estimar directamente el número de "nuevos" habitantes a partir de la cantidad de viviendas autorizadas, utilizando un promedio de ocupantes por vivienda dado por el censo de 2000 en las delegaciones correspondientes. Al sumar los nuevos residentes a la población registrada por el INEGI en el año 2000, obtendríamos la población residente actual y, por lo tanto, el aumento del número de habitantes que permitió la nueva política urbana. En septiembre de 2004, las autoridades estimaban así que la ciudad central había recuperado nada menos que 255 000 habitantes en un lapso de tres años.<sup>18</sup>

Siguiendo esa misma lógica de cálculo, en el caso de la avenida Insurgentes, si consideramos sólo la dinámica

<sup>18</sup> *La Jornada*, 22 de septiembre del 2004, "Avanza el repoblamiento de las cuatro delegaciones centrales de la ciudad".

Cabe señalar sin embargo que últimamente, Seduvi ha tratado de mitigar sus estimaciones incorporando en sus estimaciones las probables salidas de habitantes de la zona central y los posibles traslados internos (véase Itzel, L., "Regreso a la ciudad central", Quinto Seminario Internacional de Suelo Urbano, Lincoln Institute of Land Policy y Programa Universitario de Estudios de la Ciudad, UNAM, 29-30 septiembre de 2005).

de construcción nueva que se dio de inicios de 2001 a septiembre de 2003, tomando como base un promedio (bajo) de tres personas por hogar (a partir de la información del censo 2000) y, por lo tanto, por vivienda, las nuevas construcciones habrían significado una población adicional de 16 000 habitantes en la porción en la avenida. Aplicado al caso de la colonia Nápoles (Nápoles y ampliación Nápoles) antes mencionado, para el cual disponemos de información más actualizada, hasta mayo de 2005, estaríamos hablando así de 7 500 nuevos residentes y de un aumento de la población de 47.5% en la colonia, con respecto del registrado en el censo 2000.

Sin embargo, este razonamiento no contempla las posibles salidas de habitantes de la zona de redensificación, mismas que pueden haber sido importantes. Con la llegada de nuevos residentes, otros pueden salir, debido en parte al mismo proceso de reconstrucción, sobre todo cuando se genera, como actualmente en la parte central de la Ciudad de México, un reciclaje urbano en el sentido propio del término: remplazo de edificios antiguos por otros nuevos.<sup>19</sup>

Además, la lógica de cálculo del incremento de habitantes por parte de las autoridades adoptada parte de tres supuestos también muy cuestionables:

- Todas las viviendas construidas son ocupadas. En el caso de las colonias de sectores medios o medio-altos de la delegación Benito Juárez, basta con ver la oferta de nuevas viviendas en renta para entender que muchas no han sido habitadas por el momento.

<sup>19</sup> Análisis realizados en la colonia Nápoles mostraron que de los 118 predios sobre los cuales se han construido o se están edificando nuevas viviendas, 80 tenían previamente un uso habitacional, principalmente casas unifamiliares (Yescas, 2005, *op. cit.*).

- Las viviendas nuevas son ocupadas por habitantes que provienen del exterior de las zonas de redensificación y que no vivían anteriormente en los sectores redensificados. Esto es olvidar que hay traslados posibles desde las viviendas usadas hacia el parque de viviendas nuevas, el cual resulta muy atractivo para los hogares que quieren mejorar su calidad de vida sin tener que cambiar de sector de residencia.<sup>20</sup>
- El tamaño promedio de los “nuevos” hogares es igual al de los hogares en 2000. La literatura existente con respecto a la reurbanización de áreas centrales de varias ciudades muestra que esas dinámicas están muy vinculadas a la presencia de hogares unipersonales o pequeños, y en relación directa con ciertos procesos demográficos como lo son la formación más tardía de las familias y la importancia creciente de las separaciones conyugales, entre otras (Ogden, 2000).

En materia de repoblamiento, la experiencia de Santiago centro, comuna central de la zona metropolitana de la capital chilena, es sin lugar a dudas impactante y útil para reflexionar sobre la Ciudad de México: luego de implementar durante los años noventa un programa de redensificación habitacional aparentemente muy exito-

<sup>20</sup> Las entrevistas que hemos realizado con promotores, autoridades y comités vecinales nos permiten afirmar que este tipo de traslados, en particular en las colonias populares del centro de la ciudad, juegan un papel importante en el poblamiento de las edificaciones nuevas. Además, una encuesta exploratoria que realizamos en octubre de 2004, dirigida a residentes de siete nuevos conjuntos de vivienda de interés social construidos por inmobiliarias privadas entre 2001 y 2004 en la colonia Guerrero confirmó este hecho: la mitad de los jefes de hogar ya residían anteriormente en la ciudad central, y de éstos, más del 30% vivían incluso en la misma colonia.

so, la municipalidad de Santiago pensaba haber logrado un aumento significativo del número de habitantes. Sin embargo, el censo de 2002 demostró que la comuna había perdido aún más residentes que durante los periodos intercensales anteriores; a pesar de que se construyeron 38 000 viviendas nuevas entre los años 1992 y 2002, la comuna perdió unos 30 000 residentes (Paquette, 2005).

De hecho, en el caso de la Ciudad de México, sólo el conteo de población realizado por el INEGI en octubre de 2005 nos podrá proporcionar información acerca de los primeros impactos de la política de redensificación en materia de poblamiento.

Tal como lo hemos visto, estimar el número de habitantes que vive a lo largo de la zona de influencia de la avenida Insurgentes desde que se dio el proceso de regeneración habitacional es por lo tanto difícil. Cuantificar el aumento que significaría en materia de demanda por transporte público lo es aún más. En efecto, a la incógnita del aumento de población se suma el problema de la demanda en materia de transporte por parte de los residentes.

Los tramos ubicados al norte del cruce de Insurgentes con Reforma (en especial hasta Buenavista) constituyen una zona en la cual, como lo hemos visto, se han construido muchas viviendas de interés social o popular destinadas a una población que tiene tradicionalmente un uso importante del transporte público. Por lo tanto, podría estarse generando una demanda potencial notable. Según los resultados de una encuesta a residentes en el área de influencia de la avenida Insurgentes, realizada en 2003 en el marco del diagnóstico para el nuevo corredor confinado de transporte público,<sup>21</sup> en esta misma porción

<sup>21</sup> Encuesta realizada a iniciativa del Centro de Transporte Sustentable, con el apoyo científico del equipo de investigación del CEDUA, El Colegio de México, y que se aplicó a 500 residentes del corredor,

de la avenida Insurgentes, sólo el 35% de los hogares usaba el automóvil particular para realizar por lo menos uno de los desplazamientos principales de los miembros del hogar, mientras todos los demás tramos superan ampliamente este valor (véase el cuadro III.6). Por otra parte, en sólo 6% de los hogares que tienen su lugar de habitación en el tramo ya referido, se realizan todos los desplazamientos principales de los miembros del hogar en automóvil particular (véase el cuadro III.7).

La problemática se observa distinta en los tramos Reforma-Viaducto M. Alemán y Viaducto M. Alemán-Río Mixcoac, y en específico en la zona de la delegación Benito Juárez; por los niveles socioeconómicos dominantes de la población residente (véase el capítulo IV de Martha Schteingart) y por el tipo de oferta habitacional claramente destinada a estratos medios o medio-altos, podemos formular la hipótesis que se privilegiará ante todo el uso de vehículos particulares. La encuesta a residentes de Insurgentes muestra que el uso del transporte público para realizar desplazamientos principales está muy vinculado al nivel de ingreso: en sólo 6.5% de los hogares residentes de Insurgentes con ingresos superiores a 12 000 pesos mensuales se utiliza el transporte público para todos los desplazamientos principales de sus miembros (en lugar de 72.5% de los que tienen ingresos inferiores a 6 000 pesos). Para el 32% de los residentes del tramo Glorieta de Insurgentes-Viaducto M. Alemán, todos los desplazamientos principales de los miembros del hogar se realizan en automóvil particular. Ese porcentaje es aún más elevado en el tramo Viaducto M. Alemán-Río Mixcoac, en donde llega a 42.

---

así como a 500 usuarios del transporte público y 500 establecimientos ubicados en la avenida.

Cuadro III.6. Avenida Insurgentes. Porcentaje de hogares en los cuales por lo menos una de las personas realiza su desplazamiento principal diario en vehículo particular, según tramo

<i>Tramo</i>	<i>Porcentaje</i>
Indios Verdes-Av. 100 Metros	58.6
Av. 100 Metros-Reforma	35.3
Reforma-Glorieta Insurgentes	73.3
Glorieta Insurgentes-Viaducto M. Alemán	73.3
Viaducto M. Alemán-Río Mixcoac	67.3
Río Mixcoac-Copilco	55.4

Fuente: encuesta a residentes de Insurgentes, junio de 2003, Centro de Transporte Sustentable.

Cuadro III.7. Avenida Insurgentes. Porcentaje de hogares en los cuales todas las personas realizan su desplazamiento principal en vehículo particular, según tramo

<i>Tramo</i>	<i>Porcentaje</i>
Indios Verdes-Av. 100 Metros	20.6
Av. 100 Metros-Reforma	6.25
Reforma-Glorieta Insurgentes	3.6
Glorieta Insurgentes-Viaducto M. Alemán	32.2
Viaducto M. Alemán-Río Mixcoac	41.8
Río Mixcoac-Copilco	21.3

Fuente: encuesta a residentes de Insurgentes, junio de 2003, Centro de Transporte Sustentable.

Sin embargo, lo que muestra también esta encuesta es que en todos los tramos (incluyendo los de mayor nivel socioeconómico) y en todos los niveles de ingreso (incluyendo los más elevados) existe al final un uso no despreciable del transporte público por parte de los miembros de los hogares de la zona. En los tramos comprendidos entre la Glorieta Insurgentes y Río Mixcoac, caracterizados por un uso importante del automóvil particular, en 68% y 59% de los hogares respectivamente, existe por lo menos una persona que realiza su desplazamiento principal en transporte público (microbús, camión o Metro). Y son 61.5% los hogares con ingresos superiores a 6 000 pesos en los cuales por lo menos un individuo se desplaza en transporte público para su actividad principal cotidiana.

Aunque estos datos basados en la población residente en 2003 nos proporcionan algunos elementos sobre la posible demanda en materia de transporte público en la avenida Insurgentes, no son definitivos para estimar en qué medida ésta podría aumentar, y, por lo tanto, tener un impacto sobre el funcionamiento del Metrobús. La demanda futura dependerá también en buena medida de la capacidad que desarrollen los carriles exclusivos de transporte para seducir y atraer a nuevos usuarios. De hecho, desde que entró en funcionamiento el Metrobús, una de las principales críticas que se le han hecho es la alta demanda de usuarios que se ha manifestado y la incapacidad del sistema de responder a ella; esto ha generado problemas de espera y malas condiciones de transporte<sup>22</sup> en algunas paradas y en las horas pico. Aunque la gran afluencia registrada durante las primeras semanas de operación tenga seguramente que ver con la gratuidad

<sup>22</sup> Según la Secretaría de Medio Ambiente, la demanda alcanzó a ser, durante las primeras semanas de operación, 40% superior a lo previsto (véase *La Jornada*, 22 de junio de 2005, "Llama López Obrador a no hacer juicios sumarios sobre el Metrobús").

del nuevo transporte en esa primera fase, también entran en juego otros elementos que el gobierno de la ciudad no pudo prever suficientemente. Si bien es cierto que una infraestructura de transporte tiene que ser calibrada de alguna forma en función de la demanda existente, quizá también habría que tener presente que, en un contexto de oferta de transporte público de escasa calidad como el que contaba el Distrito Federal, la demanda se limitaba a los individuos que no tenían otra alternativa. Al ofrecer a la ciudadanía mejores condiciones de transporte público (lo que se pretende con el Metrobús), en un contexto de congestión creciente y de condiciones difíciles de circulación vial, es muy probable que para algunos viajes específicos se capte a usuarios preferenciales del transporte particular aumentando con esto la demanda.

En Bogotá, donde, a diferencia de México, se realizó una gran campaña de promoción del Transmilenio, este transporte ha tenido un éxito considerable. Una de las dificultades importantes que tuvo que enfrentar el Transmilenio fue precisamente una demanda superior a la que había sido planeada: en 2002, a dos años apenas de su puesta en marcha, los viajes observados superaban los estimados en 16%.<sup>23</sup> De hecho, el nuevo transporte ha logrado atraer una cantidad importante de personas que no utilizaban hasta entonces el transporte público en general: se estimó, en 2002, que 10% de los usuarios del Transmilenio habían dejado de utilizar su auto para realizar sus desplazamientos en los vehículos ofrecidos con los nuevos carriles exclusivos de transporte (Chaparro, 2002).

<sup>23</sup> Las principales quejas que se han manifestado en Bogotá con respecto al Transmilenio y que se han concretado hasta por manifestaciones de usuarios no conformes, tienen que ver con su formidable éxito. Hasta hubieron protestas colectivas de usuarios para exigir mayor capacidad de servicio.

*Más residentes significa también más autos:  
el problema del automóvil particular  
en la ciudad central*

Para el caso de la Ciudad de México, parece difícil estimar las zonas que se manifestarán como las de mayor demanda a corto y mediano plazo para el uso del Metrobús (debido a las incógnitas que hemos subrayado), en cambio, lo que los datos presentados permiten evidenciar es el impacto previsible de la redensificación en materia de aumento del número de vehículos circulando por la ciudad central, así como de demanda por estacionamientos. Si bien es cierto que la mayoría de los desarrollos habitacionales de nivel medio y medio alto cuentan con estacionamiento,<sup>24</sup> no son siempre suficientes debido a que gran parte de la zona está ya saturada por la demanda existente por parte de los establecimientos comerciales y de servicios, en particular bares y restaurantes.

Este tema de la falta de estacionamientos (y de la congestión vial) aparece hoy en día como uno de los problemas más percibidos por la ciudadanía con relación a la redensificación.<sup>25</sup> Sin embargo, esta insuficiencia de los mismos existía en forma muy clara antes de estimular la regeneración habitacional de la zona. Este punto constituyó así una de las principales justificaciones para establecer el programa parcial para el sector Nápoles-ampliación

<sup>24</sup> Este no es el caso de los conjuntos de interés social, o de las viviendas construidas abusivamente, en ciertas colonias del Distrito Federal, bajo la "norma 26". Esta norma, destinada a facilitar la edificación de viviendas de interés social, permite, entre otros, construir edificios sin cajones de estacionamientos.

<sup>25</sup> Las denuncias registradas en la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT) muestran la existencia de esa preocupación.

Nápoles-Ciudad de los Deportes.<sup>26</sup> El Programa Integral de Vialidad y Transporte del GDF para el sexenio 2001-2006 mencionaba ya ese problema e incluso recomendaba como medida, “limitar el otorgamiento de licencias de construcción en áreas saturadas sin que cuenten con un número razonable de estacionamientos que den garantía de no complicar más este problema”.<sup>27</sup>

De hecho, la redensificación se está dando en un contexto ya particularmente difícil desde el punto de vista de la congestión vial. La ciudad central es un espacio que genera y atrae una gran cantidad de viajes. Si bien existe una tendencia general a la reducción del número de habitantes en esa parte de la ciudad, la cantidad de establecimientos y sobre todo, de población empleada en ese espacio tiende a aumentar (a pesar de una disminución relativa del peso de esa parte de la ciudad dentro del Distrito Federal).<sup>28</sup> Tal como lo señala Parnreiter, en el marco de la globalización económica, la ciudad central tiende a concentrar ciertas funciones económicas importantes y a formar “el núcleo de la ciudad global dentro de la Ciudad de México” (Parnreiter, 2002).

Gran parte de los viajes hacia y a partir de esa parte de la ciudad se realizan en automóvil particular. En 1994, fecha de la última encuesta origen-destino levantada en la Ciudad de México, el 40% de los viajes con destino a Benito Juárez se realizaban por este medio de trans-

<sup>26</sup> Programa parcial de desarrollo urbano Nápoles, Ampliación Nápoles, Nochebuena y Ciudad de los Deportes, publicado en la *Gaceta del Distrito Federal* del 27 de agosto de 2002.

<sup>27</sup> Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal (2001-2006), *Regulación de los estacionamientos públicos*.

<sup>28</sup> En 1999 había más establecimientos y sobre todo más población empleada en esta parte de la ciudad que en 1993. Es sobre todo el caso de las dos delegaciones, Miguel Hidalgo y Benito Juárez, que han experimentado aumentos respectivos de 23.5 y 15% en cuanto a la población empleada.

porte.<sup>29</sup> En cuanto a desplazamientos con origen en esa delegación, el porcentaje era aun mayor: representa más de la mitad (53.5). Dado que el índice de motorización ha seguido aumentando de forma significativa,<sup>30</sup> es muy probable que esa proporción de viajes en automóvil no haya disminuido.

Con el proceso de redensificación, los problemas de congestión vial y de estacionamiento sólo pueden tender a agudizarse, dado, en particular a que los productos inmobiliarios ofrecidos, dadas sus características, están destinados principalmente a una población con niveles de ingresos altos que tienen un uso elevado del automóvil particular. El Metrobús y su implementación no pueden dejar de considerar esta problemática; importantes dificultades de circulación provocadas por la congestión vial podrían tener un impacto significativo sobre el funcionamiento de la avenida Insurgentes y, por lo tanto, sobre el funcionamiento de los carriles confinados de transporte público. Sin embargo, es sobre todo porque el Metrobús podría aportar una solución parcial, pero real, al problema del transporte automóvil y del estacionamiento en la ciudad central.

*Aprovechar el Metrobús para lograr una redensificación más sustentable*

Tal vez sea ante todo éste el verdadero motivo por el cual la política de redensificación y el Metrobús tendrían que

<sup>29</sup> Se trata del porcentaje de viajes realizados en auto más alto de todas las delegaciones del Distrito Federal. Miguel Hidalgo, otra zona en proceso de redensificación, llegaba en segundo lugar, con 31.5% de los viajes con destino a la delegación realizados en automóvil.

<sup>30</sup> Así, según el INEGI, en la delegación Benito Juárez, 60% de los hogares contaban, en 2000, con por lo menos un automóvil (cifra de 38% para el Distrito Federal y de 35% para la ZMCM).

ser necesariamente articulados: los carriles exclusivos de transporte público pueden ser aprovechados para lograr una reurbanización mucho más sustentable de la ciudad central. Hasta ahora, las autoridades se han limitado a estimular la construcción de viviendas sin intervenir en otras dimensiones urbanas. En esto, la política urbana implementada en el área central de la ciudad no se puede calificar como de “revitalización” y mientras no se articule a otras acciones será estrictamente de renovación habitacional. Si bien es cierto que la fuerte oposición que generaron las construcciones nuevas en ciertas colonias de la delegación Benito Juárez tiene su dimensión política, y que, además, debe interpretarse seguramente y en parte como un caso más del ahora muy conocido síndrome “NIMBY”,<sup>31</sup> no podemos dejar de entender las quejas que surgieron como la expresión de una preocupación real por el deterioro de las condiciones de vida (incluso en términos ambientales) que generó de manera involuntaria la estrategia de desarrollo urbano de la actual administración del Distrito Federal, por no acompañar el regreso de la construcción nueva para vivienda con acciones urbanas que permitan un mejoramiento del entorno urbano y la mitigación de ciertos impactos negativos.

Como lo señaló la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT) en una recomendación que hizo en agosto de 2005 a las autoridades de las delegaciones Miguel Hidalgo y Benito Juárez con respecto a la implementación de la política de redensificación,<sup>32</sup> se deben de aplicar los mecanismos fiscales existentes, como los pagos por concepto de obras de mitigación vial, para que

<sup>31</sup> Acrónimo (*Not in my back yard*) utilizado para calificar a la actitud, por parte de la ciudadanía, de rechazo a ciertos cambios que podrían afectar su calidad de vida.

<sup>32</sup> Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial, *Recomendación 7/2005*, 29 de agosto de 2005, 132 p.

los promotores asuman parte del costo en la materia. Sin embargo, la tarea no es sólo de estos actores: le incumbe también al gobierno del Distrito Federal instrumentar acciones para “reducir el uso excesivo del automóvil en las zonas en las cuales se desarrolla vivienda nueva de manera intensiva” (PAOT, 2005).

De hecho, mejorar la calidad del transporte público e incrementar su uso constituyen uno de los elementos sin los cuales la redensificación de la zona central de la ciudad difícilmente podrá ser sustentable. ¿Realmente podemos imaginar este tipo de dinámica urbana sin cambiar ciertos “parámetros” y ciertos patrones en materia de movilidad intraurbana? ¿Sin desestimular el uso indiscriminado del automóvil particular?

Y el transporte público no es la única dimensión que se debe tomar en cuenta para recuperar la ciudad central. El mejoramiento sustancial del espacio público es también esencial. Tiene un “efecto de palanca” clave para modificar las representaciones, los usos de esta parte de la ciudad, así como los valores que se le atribuyen (Bourdin, 2005). Y estas modificaciones son aún más indispensables de provocar en el contexto de los centros de las metrópolis latinoamericanas, los cuales padecen una imagen muy negativa para gran parte de la población.

El caso de Bogotá, pero también el de Curitiba, mucho más antiguo, nos muestran cómo los nuevos corredores confinados de transporte público masivo tienen un potencial desde el punto de vista de la dinámica de la ciudad, mucho más allá de su función como medio de transporte. Constituyen una oportunidad de intervención integral en el espacio urbano.

Como se mencionó en el capítulo I, si bien es cierto que varias de las dimensiones urbanas que se le otorgan ahora a la exitosa experiencia del Transmilenio de Bogotá aparecieron “en camino”, luego de la instrumentación del

proyecto, también hay que subrayar que desde antes de su concepción, ya se estaba haciendo mucho énfasis en el espacio público y en su mejoramiento.<sup>33</sup> La dimensión integral de este nuevo transporte público incluso sobrepasaba la cuestión del espacio público y de la repartición modal en la ciudad, dado que *Transmilenio* se planteó como un “nuevo sistema de vida” y un verdadero proyecto de ciudad.<sup>34</sup> Fue concebido como integrado dentro de la estrategia de desarrollo territorial del distrito capital, expresada a través del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) aprobado en 2000.

En Curitiba, a partir del plan regulador de 1966, planificación del transporte y desarrollo urbano han sido estrechamente vinculados. Tal como ocurrió en Bogotá varias décadas más tarde, la operación de buses de alta capacidad sobre vías exclusivas formó parte, desde su concepción, de un plan más global de desarrollo urbano (Chaparro, 2002). En ambos casos, los objetivos de lograr una ciudad densa y de contención de la expansión horizontal de la ciudad están contemplados en relación con el transporte público.

<sup>33</sup> Un importante trabajo de recuperación de andenes, incluyendo el quitar puestos de comercio informal, se llevó a cabo, además de una capacitación de los usuarios con respecto al uso de las calles, de los cruces semaforizados, de los pasajes peatonales. Así, podemos ver, en un documento de presentación de 2000, previo a la implementación, todo un apéndice titulado “soluciones para recuperar el espacio público y volver caminable la ciudad”.

<sup>34</sup> En un documento de presentación del *Transmilenio* con fecha de 2000, se hacía así una referencia explícita al concepto de “ciudad densa”, como lo que buscaban las autoridades locales: “Queremos una ciudad densa, apretada, que pueda movilizarse en transporte público masivo y bicicleta, y no una ciudad desparramada, dependiente del automóvil particular, ocupando tierras con potenciales agrícolas y recreacionales.

A diferencia de lo que sucedió en Curitiba o en Bogotá, el Metrobús ha sido concebido, en la Ciudad de México, exclusivamente como un proyecto de transporte, cuyos objetivos ni siquiera contemplan la introducción de cambios en la repartición modal. Si bien es cierto que en el Programa de Vialidad y Transporte del Distrito Federal se les otorga a los 33 corredores de transporte público previstos a largo plazo el objetivo general de "estructurar el desarrollo urbano", en el caso particular de la implementación de los primeros carriles exclusivos en la avenida Insurgentes, no es exagerado afirmar que ningún objetivo urbano ha sido planteado. Dado el alto potencial que han demostrado en América las experiencias de los corredores confinados que hemos mencionado, puede tratarse de una oportunidad perdida para mejorar la ciudad.

#### CONSIDERACIONES FINALES

En la Ciudad de México, a pesar de la inserción del Metrobús en un contexto de profunda recomposición urbana generada por la política de repoblamiento del área central, los nuevos corredores confinados de transporte público no han sido relacionados con la redensificación, ni en cuanto a la demanda previsible, ni en relación con los problemas de tránsito y estacionamiento generados por esa dinámica urbana, menos en cuanto a las posibles aportaciones del Metrobús para apoyar la revitalización de la ciudad central. Los nuevos carriles exclusivos de transporte público han sido concebidos como un proyecto estrictamente del sector transporte, y hasta ahora, sin vinculación alguna con la política urbana.

Esta constatación no constituye ninguna sorpresa: no sólo en la Ciudad de México las distintas políticas sectoriales suelen en general elaborarse de manera aislada, en gran medida por la fragmentación de los servicios de

las cuales dependen. Sin embargo, el principal reto de la gestión urbana consiste precisamente en tratar de luchar contra esta tendencia.

En el caso particular de la Ciudad de México, la política urbana y el proyecto específico de corredores confinados de transporte público ganarían mucho en ser articulados. Incluso se podrían potenciar y complementar en forma muy interesante, sobre todo para el beneficio de la política de redensificación. Efectivamente, a pesar de constituir una iniciativa urbana muy interesante, esta política carece de una visión integral. Limitar la acción pública a estimular el regreso de nuevas construcciones para uso habitacional es insuficiente, incluso puede resultar muy negativo. Es necesario asociar a esta medida una verdadera estrategia de rescate de esta parte de la urbe. Fomentar una oferta de transporte público de calidad y un "cambio de cultura" en la materia (como en Bogotá) es un aspecto ineludible dentro de ésta. En este contexto, el Metrobús aparece sin lugar a dudas como una oportunidad clave: como modo de transporte moderno y amigable, podría darle un nuevo giro al uso del transporte público y contribuir a que la redensificación del centro de la ciudad sea verdaderamente sustentable. Es de esperar que los futuros carriles confinados de transporte previstos en la ciudad sigan este camino.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BORRERO OCHOA, O. (2005), "El Plan Zonal para recuperar el centro de Bogotá y atraer a la inversión inmobiliaria", ponencia presentada en el Quinto Seminario Internacional de Suelo Urbano (Redensificación de la ciudad central), organizado por el Lincoln Institute of Land policy y el Programa Universitario de Estudios de la Ciudad de la UNAM, Ciudad de México, 29-30 septiembre de 2005.

- BOURDIN, A. (2005), *La métropole des individus*, París, ed. l'Aube, 249 p.
- BOURNE, L. (1996), "Reurbanization, uneven urban development and the debate on new urban forms", *Urban Geography*, vol. 17, núm. 8, pp. 690-713.
- CHALAS, Y. (2004), "L'urbanisme dans la société d'incertitude", en Yves CHALAS (ed.), *L'imaginaire aménageur en mutation*, París, ed. l'Harmattan, pp. 157-209.
- CHAMPION, A. G. (2001), "Urbanization, suburbanization, couterurbanization and reurbanization", en R. PADDISON (ed.), *Handbook of urban studies*, Londres, ed. Sage.
- CHAPARRO, I. (2002), *Evaluación del impacto socioeconómico del transporte urbano en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo Transmilenio*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Unidad de Transporte.
- DUPONT, V. y D. PUMAIN (2002), "De la ciudad compacta a las metrópolis policéntricas", en F. DUREAU *et al.*, *Metrópolis en movimiento, una comparación internacional*, ed. Alfaomega/IRD, pp. 3-20
- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, Programa de Vivienda del Distrito Federal 2001-2006.
- NELSON, A. *et al.* (2004), "Urban containment and Central City Revitalization", *Journal of American Planning Association*, vol. 70, núm. 4, pp. 411-416.
- ODGEN, P. (2000), "Households, reurbanization and the rise of living alone in the principal french cities, 1975-1990", *Urban Studies*, vol. 37, núm. 2, pp. 367-390.
- PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (2005), *Recomendación 7/2005*, 29 de agosto de 2005, 132 p.
- PAQUETTE, C. (2005), "La reconquête du centre de Santiago du Chili: un nouveau modèle pour la récupération des

- centres historiques d'Amérique latine?", *Cahiers des Amériques latines*, núm. 46, pp. 151-165.
- PAQUETTE, C y C. SALAZAR (2004), "El análisis de la dinámica urbana a partir del uso de fuentes de información no convencionales en el Distrito Federal", seminario "El dato en cuestión", Ciudad de México, 3 y 4 noviembre 2004, El Colegio de México.
- PARNREITER, C (2002), "Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global", *EURE*, vol. 28, núm. 85, pp. 89-119.
- SCHTEINGART, M. y C. SALAZAR (2005), *Expansión urbana, sociedad y ambiente*, México, El Colegio de México, 201 p.
- TOMAS, F. (2000), "Centros históricos de América latina: emergencia de una nueva política urbana", *l'Ordinaire latino-américain*, núm. 181, pp. 9-22.
- UNITED NATIONS CENTER FOR HABITAT (1996), *Hábitat Agenda*, Nairobi, UN.
- VEGA, A. L. (2003), "Urbanización explosiva de la periferia", *Ciudades*, núm. 57, pp. 57-62.

# CONSTRUIR CIUDAD

UN ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL  
PARA LOS CORREDORES DE TRANSPORTE  
EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Clara Eugenia Salazar

José Luis Lezama

coordinadores



EL COLEGIO DE MÉXICO

338.068097253

C7585

Construir ciudad : un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la Ciudad de México / Clara Eugenia Salazar, José Luis Lezama, coordinadores. -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2008.

570 p. : il., mapas ; 21 cm.

ISBN 978-968-12-1387-9

1. Transportación y estado — México — Ciudad de México. 2. Transportación — México — Ciudad de México — Planeación. I. Salazar, Clara Eugenia, coord. II. Lezama, José Luis, coord.

Primera edición, 2008

D.R. © El Colegio de México, A.C.  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, D.F.  
[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

ISBN 978-968-12-1387-9

Impreso en México

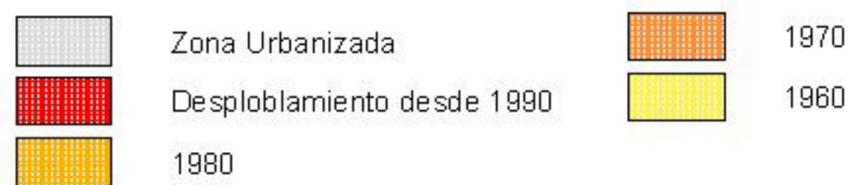
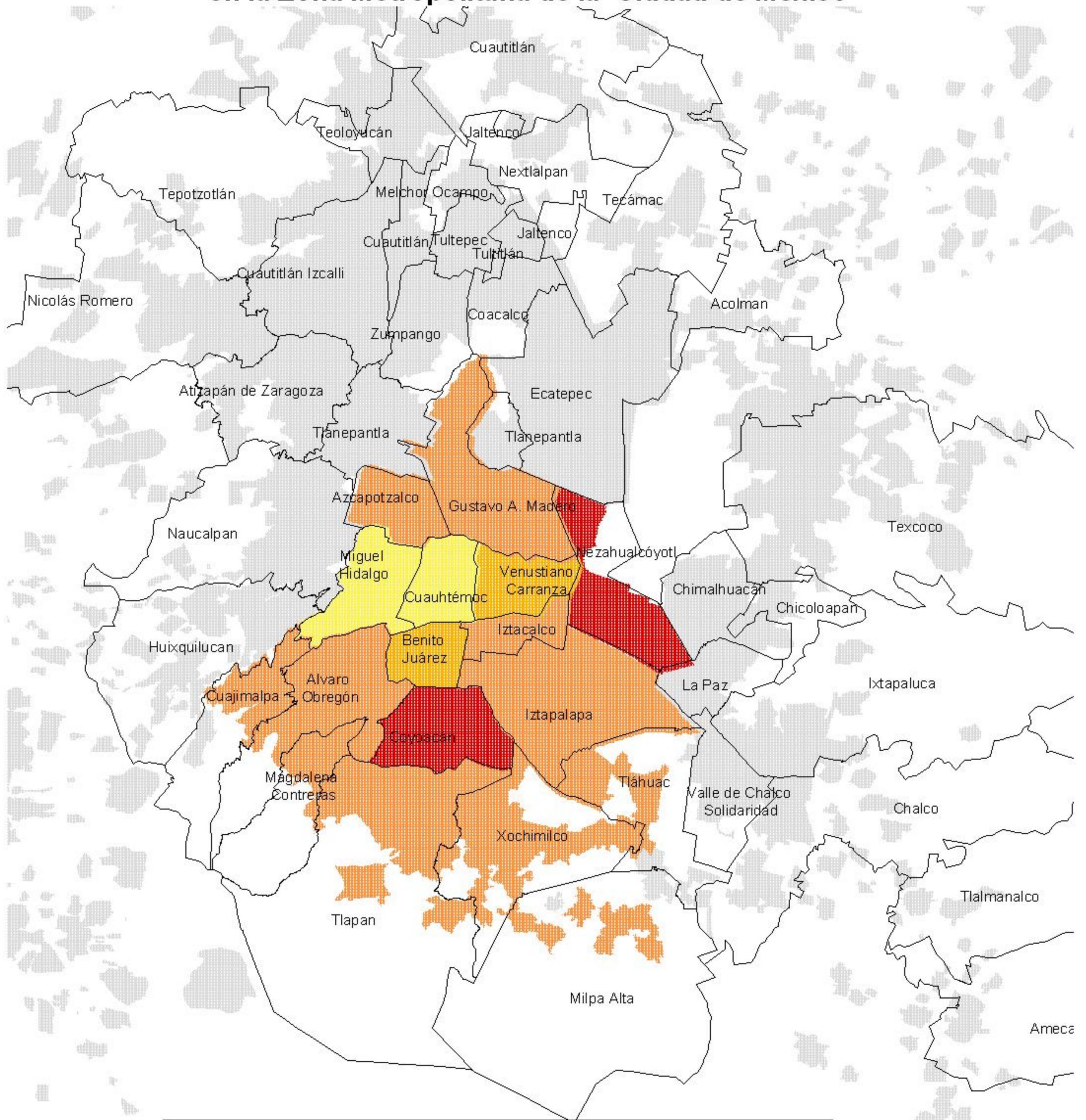
## ÍNDICE

Presentación y agradecimientos	19
Introducción	25

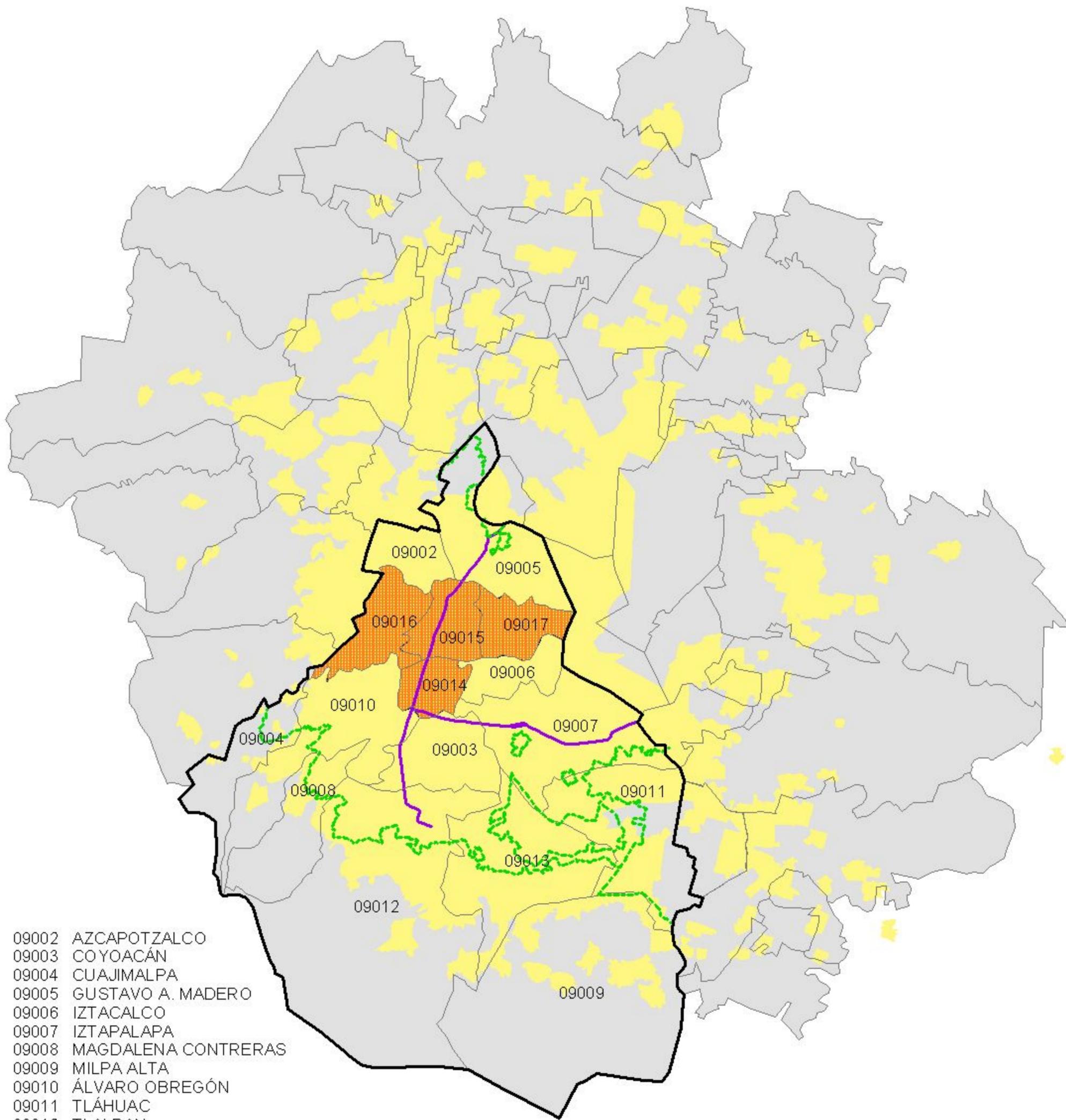
### PRIMERA PARTE

I. Los corredores confinados de transporte público en las metrópolis latinoamericanas: ¿una oportunidad para hacer ciudad? <i>Clara Eugenia Salazar Cruz</i>	43
II. Organización espacial y contaminación en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: condición y consecuencia de los desplazamientos cotidianos <i>Valentín Ibarra y José Luis Lezama</i>	109
III. El Metrobús en el contexto de la redensificación urbana: implicaciones y oportunidades <i>Catherine Paquette</i>	195
IV. Estratificación socio-espacial y actividades económicas en las avenidas Insurgentes y Ermita IztaPalapa (1990-2000) <i>Martha Schteingart</i>	241

**Mapa III.1. Extensión y difusión del proceso de despoblamiento en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México**



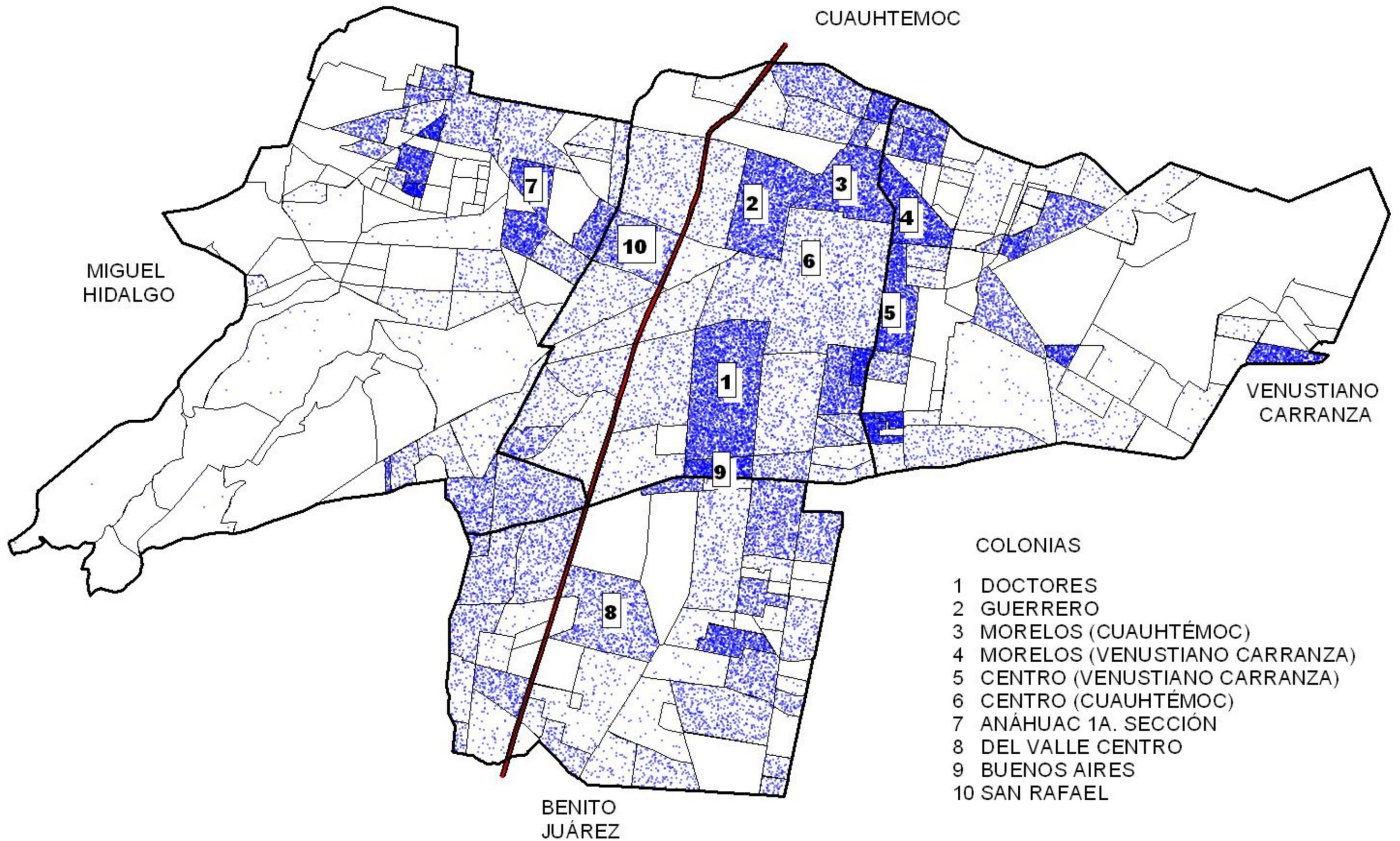
Mapa III.2. Ciudad central y corredores Insurgentes y Ermita Iztapalapa en el contexto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México



- 09002 AZCAPOTZALCO
- 09003 CO YOACÁN
- 09004 CUAJIMALPA
- 09005 GUSTAVO A. MADERO
- 09006 IZTACALCO
- 09007 IZTAPALAPA
- 09008 MAGDALENA CONTRERAS
- 09009 MILPA ALTA
- 09010 ÁLVARO OBREGÓN
- 09011 TLÁHUAC
- 09012 TLALPAN
- 09013 XOCHIMILCO
- 09014 BENITO JUÁREZ
- 09015 CUAUHTÉMOC
- 09016 MIGUEL HIDALGO
- 09017 VENUSTIANO CARRANZA



**Mapa III.3. Ciudad central: densidad de viviendas autorizadas por SEDUVI por colonia**



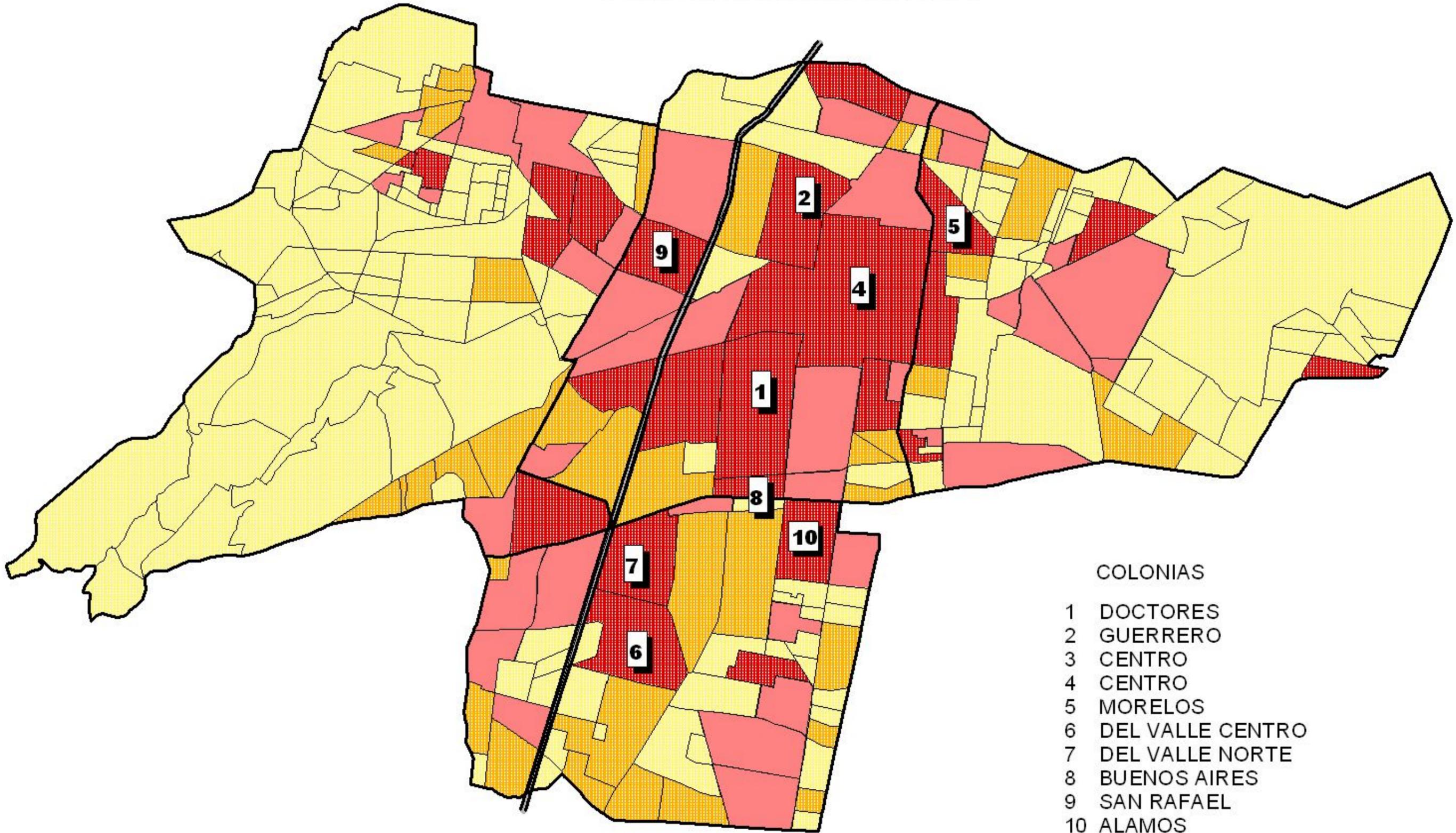
 Limite de delegación

 Avenida Insurgentes

 Viviendas autorizadas  
Un punto es igual a una autorización

 Limite de colonia

Mapa III.4 Ciudad central: densidad de viviendas autorizadas por SEDUVI por colonia  
(2001 a septiembre del 2002)



COLONIAS

- 1 DOCTORES
- 2 GUERRERO
- 3 CENTRO
- 4 CENTRO
- 5 MORELOS
- 6 DEL VALLE CENTRO
- 7 DEL VALLE NORTE
- 8 BUENOS AIRES
- 9 SAN RAFAEL
- 10 ALAMOS

□ Límite de delegación

== Avenida Insurgentes

□ 0 - 50 viviendas

□ 201 - 500 viviendas

□ Límite de colonia

□ 51 - 200 viviendas

□ 501 - 10,000 viviendas

Mapa III.5. Ubicación de los conjuntos habitacionales autorizados por SEDUVI en la zona de influencia del corredor Insurgentes (2001-septiembre de 2003)



● Conjunto habitacional

— Av. Insurgentes

□ Manzanas de Insurgentes

Mapa III.6. Redensificación y "boom" inmobiliario en la delegación Benito Juárez: el ejemplo de las colonias Nápoles y Ampliación Nápoles

