

# Tensiones y contradicciones en torno de la producción de vivienda de interés social en la Ciudad de México. El caso de la NGO 26

*Anavel Monterrubio\**

*Resumen:* En este trabajo el objetivo es identificar los factores que producen tensiones y contradicciones entre los actores que participan en la producción del espacio habitable, mediante la producción de vis, por efecto de la aplicación de la normativa urbana asociada a la estrategia de la densificación en áreas centrales de la Ciudad de México. La investigación se lleva a cabo por medio de un análisis cuantitativo de la producción de vivienda de interés social, tanto pública como privada (con una muestra de 1,411 predios y 52,289 acciones de vivienda) y su relación con los instrumentos de regulación urbana, y desde un análisis cualitativo examina los factores que generan tensiones y contradicciones en torno de la aplicación de la normatividad relacionada con la producción de vivienda de interés social, particularmente la Norma General de Ordenación No. 26.

*Palabras clave:* densificación, normatividad, conflicto, vivienda asequible.

## **Tensions and contradictions around the production of affordable housing in Mexico City. The case of the Norm 26**

*Summary:* The paper examines the relationship between spatial planning and urban conflict as a result of the application of urban regulations associated to urban densification in central areas of Mexico City. The research is leaded through a quantitative analysis of the

\* Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México. Correo electrónico: [anavelmonterrubio@gmail.com](mailto:anavelmonterrubio@gmail.com)

production of affordable housing, both public and private (with a sample of 1,411 land and 52,289 housing stock) and its relationship with the instruments of urban regulation. And, from a qualitative analysis examines the factors that create tensions and contradictions surrounding the application of the regulations related to the production of affordable housing, particularly the General Norm of Arrangement Not. 26.

*Key words:* densification, regulations, conflict, affordable housing.

## **Introducción**

Con la finalidad de impactar significativamente en la competitividad y sustentabilidad urbana, actualmente en las ciudades mexicanas una de las prioridades de las políticas acerca de este tema es promover un uso más intensivo del suelo dentro de los límites de la ciudad existente como orientación predominante sobre la ocupación del territorio, fomentando las inversiones e intervenciones urbanas dentro de la ciudad y, en algunos casos, desalentando la construcción fuera de sus límites, lo que implica una reestructuración urbana<sup>1</sup> con base en estrategias para la renovación de la ciudad interior<sup>2</sup> como el nuevo paradigma de la ciudad sustentable.

Lo anterior destaca problemas estructurales como el acceso al suelo para la producción y comercialización de bienes urbanos vinculados con el control del territorio, particularmente de los territorios centrales, que permita aprovechar las economías de escala, y con ello una mayor rentabilidad del capital, así como la producción de vivienda de bajo costo y el equilibrio de los sistemas de vida local, lo que representa conflictos cruzados debido a importantes intereses: ganancias económicas, calidad de vida y control del espacio social.

<sup>1</sup> Los procesos de reestructuración urbana refieren “las transformaciones que se presentan en la estructura de una zona, barrio o área delimitada y es producto de la redistribución de las actividades económicas (industria, servicios y comercio) y de consumo (residencia) en la ciudad” (Conavi, 2010:12).

<sup>2</sup> Renovación en el sentido en el que lo define Carrión: “un nuevo orden urbano desde las bases materiales y sociales preexistentes y desde las posiciones diversas que provienen de actores específicos, cada uno de los cuales tiene su propia lógica” (Carrión, 2000: 29).

Para la gestión de estos conflictos la normativa urbana opera jurídicamente a través del manejo de la territorialidad en la ciudad: primero, al reconocer la naturaleza social de la ciudad y, segundo, creando mecanismos para corregir las imperfecciones del mercado de suelos y favorecer la inversión privada (Daher, 1991).

En este contexto, en materia de producción de vivienda de interés social (VIS), uno de los grandes desafíos de la planeación y la regulación urbana es garantizar la provisión de suelo para su edificación, por medio de instrumentos que contribuyan a evitar la especulación del suelo urbanizado, la segregación urbana, la exclusión, los desalojos y desplazamientos forzados (CCMDC, 2010) y, al mismo tiempo, crear una normatividad “flexible” que, mediante su articulación con la gestión, proporcione mecanismos para incentivar la inversión privada en la producción de este tipo de vivienda a través, por ejemplo, de la agilización de trámites de proyectos que cumplan con criterios de sustentabilidad, la eliminación o reducción de los requisitos de estacionamiento y de todo aquello que pueda representar un obstáculo para el incremento de densidades (OCDE, 2015).

En las áreas centrales urbanas, los problemas que refiere tal objetivo no son sólo que el suelo sea un elemento finito, sino también la irregularidad jurídica de una parte importante de los predios de la ciudad interior; la atomización de la propiedad inmobiliaria y su poca movilidad por el interés del binomio propietario-promotor; la cultura que algunos especialistas identifican como el NIMBYISMO (“*not in my back yard*” – “no en mi patio trasero”); las condiciones e instrumentos para la regulación de su uso; la complejidad del sistema de gestión urbana; y, por supuesto, la cuestión del financiamiento (Conavi, 2010; Calderón, 2004).

Estos factores determinan directamente las posibilidades de producción de vivienda a bajo costo, con una localización y entorno que proporcione a los habitantes accesibilidad a servicios e infraestructura, en una condición de equidad con el resto de la población.

En razón de lo anterior, en el caso de la Ciudad de México, desde hace 20 años (con los programas delegacionales de desarrollo urbano en su versión de 1997), la Norma General de Ordenación núm. 26 (NGO 26), que tiene como propósito incentivar la producción de vivienda

sustentable, de interés social y popular, se convirtió en uno de los principales instrumentos de acceso al suelo para la VIS, para redensificar y frenar el desdoblamiento de las áreas centrales; sin embargo, su puesta en marcha ha sido objeto de polémica y fuertes resistencias por parte de la población residente, al mismo tiempo que una exigencia por parte de los desarrolladores inmobiliarios y de las instituciones financieras de vivienda.

En los argumentos de la polémica, la Norma 26 es vista como un mecanismo que ha facilitado la discrecionalidad en las decisiones para cambiar usos de suelo sin consultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal e ignorar la opinión ciudadana en la materia, y como un elemento de rentabilidad del capital privado, al permitir la construcción de vivienda con todos los beneficios que otorga la norma, sin llevar un seguimiento de los costos finales para los habitantes de escasos recursos, lo que permite que la VIS se ponga en el mercado a precio de vivienda residencial, en perjuicio de la mayoría de la población capitalina que constituye la demanda de vivienda; sin embargo, por otro lado, tanto para el sector público como para los promotores privados, la Norma 26 es un mecanismo importante que permite reducir los costos de suelo para la construcción de vivienda y fomentar la inversión.

Lo anterior pone en el centro de discusión la inoperancia y abuso de la normatividad urbana para incrementar las densidades que, lejos de contribuir a resarcir el problema de la vivienda a bajo costo, ha generado procesos de especulación inmobiliaria con los beneficios que brinda la norma al construir vivienda media o de lujo en vez de vivienda de bajo costo.

En tal sentido, aunque desde 2013 la norma está suspendida para la producción de vivienda por parte de los inversionistas privados, y vigente para los desarrollos habitacionales financiados por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal u otros organismos públicos,<sup>3</sup> el inte-

<sup>3</sup> La *NGO 26* Para incentivar la producción de vivienda sustentable, de interés social y popular está “suspendida, de acuerdo con la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 19 de agosto de 2013; prorrogada del 1° de agosto al 30 de septiembre de 2016 conforme a la publicación de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México de fecha 29 de julio de 2016. (“SEGUNDO.- Se ratifica que la presente suspensión temporal no aplica para los proyectos de promoción y/o programas que tengan como finalidad la

rés investigativo radica en que se trata del análisis de un instrumento para el ordenamiento territorial orientado a la compacidad urbana, que destaca el análisis de la tensión entre la ciudad competitiva y la ciudad justa.

Ante este panorama, la pregunta es: ¿cuáles son los factores que explican la generación de tensiones, contradicciones y resistencias ciudadanas que surgen a partir de la estrategia de la redensificación y la normatividad para la producción de vivienda de interés social en las áreas centrales, particularmente en la urbe central<sup>4</sup> de la Ciudad de México?

A manera de hipótesis se puede afirmar que las contradicciones y resistencias ciudadanas generadas por la aplicación de la norma, en buena medida se explican por la naturaleza y los objetivos de la misma, porque no existe un equilibrio adecuado entre controles efectivos sobre los usos y derechos del suelo y porque se aleja de los principios de la planeación urbana (el equilibrio entre equidad y eficiencia) para dar paso a una normativa flexible que fomenta la inversión pero genera inequidad, que pasa de la lógica de la previsión a la lógica de la adaptación de la planeación urbana para llevar a cabo intervenciones urbanas —proyectos y programas— que se consideran más funcionales y concretas.

Con esta base, el objetivo es identificar los factores que producen tensiones y contradicciones entre los actores que participan en la producción del espacio habitable, mediante la producción de *vis*, por efecto de la aplicación de la normativa urbana asociada a la estrategia de la densificación en áreas centrales de la Ciudad de México.

La referencia empírica para este propósito es una muestra integrada por 1,411 desarrollos inmobiliarios de vivienda ubicados en las cuatro delegaciones centrales de la Ciudad de México (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza), en el periodo

---

construcción de vivienda de interés social y popular y que sean desarrollados por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal u otros Organismos Públicos)<sup>7</sup> (SIG- SEDUVI, 2016).

<sup>4</sup> El territorio de la Ciudad de México está dividido administrativamente en 16 delegaciones políticas (hoy alcaldías) clasificadas en: ciudad central (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza); intermedias (Iztacalco, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero), y periféricas (Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Coyoacán, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco).

2000-2014, de los cuales 412 (24,040 acciones) fueron construidos entre 2005 y 2014 por el Sector Inmobiliario Privado y registrados en el Registro Único de Vivienda (RUV). Su selección correspondió a la posibilidad de verificar en campo el número real de viviendas construidas. Los 999 predios restantes (28,249 acciones de vivienda terminada entre los años 2001 a 2014) son desarrollos de vivienda financiados por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (cuya información proporcionó el mismo instituto). La información sobre la normatividad aplicable para cada uno de los predios fue recabada del Sistema de Información Geográfica de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

En cuanto al punto de vista de los actores, se utilizan entrevistas semi-estructuradas y declaraciones de organizaciones vecinales en seminarios y eventos especializados.

Para tales efectos, en la primera parte del trabajo se hacen algunas aproximaciones teóricas sobre el concepto de vis. En un segundo momento se menciona en qué consiste la densificación como estrategia para la ordenación del territorio; en el tercer apartado se ofrece un análisis exploratorio de los resultados de la producción de vis en las delegaciones centrales y, por último, se ofrecen algunos puntos de vista que expresan las contradicciones, tensiones y resistencias ciudadanas a propósito de la aplicación de la NGO 26.

### **El concepto de vivienda de interés social y popular, y su relación con el ordenamiento territorial**

En México, desde 1993 el derecho a la vivienda adecuada<sup>5</sup> es constitucionalmente reconocido al establecer que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instru-

<sup>5</sup> Para efectos del presente trabajo, el concepto de *vivienda adecuada* es el que da la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, y significa: “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello con un costo razonable” (Basurto, 1995: 64).

mentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” (CD, 2016, art. 4).

Lo anterior significa reconocer que el Estado es el principal responsable de garantizar una justa distribución de los recursos, de generar los apoyos necesarios y de ordenar la participación de los diferentes agentes para que sea viable su cumplimiento. Visto de esta manera, las políticas y programas habitacionales son una parte de las políticas redistributivas de los recursos de la nación que lleva a cabo el Estado en su papel de garante del bienestar público.

Como parte de esta responsabilidad, el acceso a la vivienda digna<sup>6</sup> y a la diversidad de su oferta se reconoce en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano como parte de los principios de equidad e inclusión y del derecho a la ciudad (art. 4°) (CD, 2016) para lo cual la Ley de Vivienda (art. 6°) establece que el gobierno y sus instituciones tienen la responsabilidad de: constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; la planeación, programación, presupuestación y ejecución de las acciones de suelo y vivienda, preferentemente para aquella que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad; establecer las zonas para el desarrollo habitacional; promover medidas de mejora regulatoria encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica y disminuir los costos de la vivienda, entre los más importantes.

En este contexto, como parte de las medidas para generar esquemas de vivienda asequible y accesible para la población de escasos recursos, la Ley de Vivienda del Distrito Federal establece como premisa fundamental facilitar y apoyar los programas de vivienda de interés social, popular y la producción social de vivienda.

Como concepto, la *vis* corresponde a la expresión legal que establece el monto del precio máximo al que la vivienda debe ser ofertada para garantizar su asequibilidad para los hogares de escasos recursos

<sup>6</sup> La Ley de Vivienda, en su artículo segundo, establece que se considera como “vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos (CD, 2015).

y para obtener acceso a una serie de estímulos fiscales y facilidades administrativas para su producción.

En el caso de la Ciudad de México, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), por Vivienda de Interés Social se entiende “la vivienda cuyo precio máximo de venta al público es de 5,400 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente”, y por vivienda de interés popular “la vivienda cuyo precio de venta al público es superior a 5,400 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente y no exceda de 9,000 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente”.<sup>7</sup> Así, la ley establece un tope máximo de valor de cambio para la oferta de vivienda dirigida a los hogares de menores ingresos producida por el sector inmobiliario y por el sector público.

Con esta base, las políticas y programas de vivienda en la Ciudad de México constituyen, al mismo tiempo, un componente importante de las políticas sociales y de las políticas urbanas (Duhau, 1993). Es una dualidad que pone en juego las formas de intervención estatal en la problemática habitacional en el territorio urbano, en virtud de que articula las formas de gestión de los programas públicos de vivienda y de la producción privada de *vis* y popular con la regulación del suelo y la gestión urbana local.

Entonces, la *vis* tiene un valor de uso en la medida que su producción está orientada a satisfacer una necesidad individual, familiar o colectiva; sin embargo, también tiene un valor de cambio, puesto que es una mercancía que se compra y se vende en el mercado (mercancía que tiene un precio y éste es alto con relación al ingreso de la población mayoritaria); es parte de la formación del capital inmobiliario y del sector de la construcción (Coulomb y Sánchez Mejorada, 1991).

En este marco, el centro de las contradicciones mediante las cuales el problema de la vivienda históricamente se ha expresado, es la distancia entre el ingreso de los hogares y el costo de la vivienda, que en el caso de la Ciudad de México se ha incrementado de manera sostenible e imparable. Para mediarlo, el Estado interviene básicamente en dos vertientes: *a*) los programas de vivienda del sector público, sus

<sup>7</sup> Así lo establecen los parágrafos xxxvii y xxxviii del artículo 3° de la LDUDF. En 2017 la UDC es de 75.49 pesos (SFDF, 2017).



instituciones, formas de operación y de financiamiento; y *b*) en lo relacionado con el sistema bancario e hipotecario vinculado al financiamiento a la vivienda, y con la cuestión de la tierra urbana (Coulomb, 2013).

Con respecto a lo anterior, para la producción de *vis* actualmente las políticas habitacionales se han centrado en resolver el problema de la vivienda mediante el otorgamiento de créditos a través del Instituto de Vivienda del Distrito Federal<sup>8</sup> (Invi) y la puesta en marcha de una serie de disposiciones administrativas urbanas para incentivar la producción de vivienda, vinculadas especialmente con el acceso al suelo para vivienda mediante dos mecanismos básicos: la intervención directa del gobierno en la oferta de suelo e infraestructura, y su intervención indirecta por medio del establecimiento de normas y regulaciones sobre los usos de suelo autorizados (CIDOC, 2005).

El acceso al suelo urbanizado para vivienda, al ser un recurso escaso y caro, constituye uno de los principales factores que genera contradicciones sociales con alcances distintos en el tiempo y en el espacio, que las políticas habitacionales, en su relación con las urbanas, han tratado de resolver a través de diferentes estrategias, entre las que destacan, para el caso de las áreas centrales, la (re)densificación urbana.

### **La densificación como estrategia y el surgimiento de la Norma 26. Un poco de historia**

En la Ciudad de México, durante las décadas de 1970 y 1980, mientras las áreas centrales registraban un fuerte proceso de despoblamiento, deterioro y degradación en la mayor parte de su territorio, la

<sup>8</sup> El Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi), “es un organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal [...] tiene como propósito: diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda, en especial los enfocados a la atención prioritaria a grupos de escasos recursos económicos, vulnerables o que habiten en situación de riesgo, así como el apoyo a la producción social de vivienda en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y demás ordenamientos normativos relacionados con la vivienda [...]” (Invi, 2015: 6).

periferia recibió una muy fuerte presión demográfica y urbana, que incluía asentamientos humanos en tierras agrícolas, reservas naturales en áreas no aptas para la urbanización con serios riesgos de desastres naturales, o en zonas donde la dotación de infraestructura y equipamiento resultaba compleja debido a su geomorfología. Todo esto en un contexto de una gestión gubernamental poco eficaz en materia de ordenamiento territorial (Monterrubio, 2014).

Después de los sismos de 1985, frente a las necesidades de reconstrucción de la zona central de la Ciudad de México y la existencia de una movilización social que presionaba fuertemente por desarrollar estrategias para la permanencia de la población de escasos recursos económicos en el hábitat popular de las áreas centrales, el Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal (DDF, 1987) planteaba como tesis básicas para el ordenamiento territorial: controlar y ordenar el crecimiento del área urbana; reconstruir la zona central; la reordenación del territorio en Centros, Subcentros, Corredores Urbanos, Centro Histórico y Zonas Especiales de Desarrollo Controlado, y la conservación del medio ambiente. En materia de vivienda, consideraba como principales objetivos disminuir el déficit de vivienda; atender a la población afectada por los sismos e inducir la construcción de nuevas viviendas en suelo urbano.

Para la institucionalización y operación del programa se establecieron dos tipos principales de instrumentos: los de control y los de fomento. Los primeros correspondían al marco jurídico y normativo de la planeación, dentro del cual destacaban los “Programas Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal” (hoy son programas delegacionales de desarrollo urbano), que determinaban los diversos usos, destinos y reservas, así como las modalidades y restricciones sobre el uso del suelo.

En cuanto a los instrumentos de fomento, destacaron como los principales el *Sistema de incrementos a la densidad habitacional* y el *Sistema de estímulos para la promoción habitacional*: el primero consistió en incrementar el número de viviendas que, como regla general, permitía la zonificación secundaria en materia habitacional y sólo era aplicable a desarrollos de vis, popular y para arrendamiento, mediante porcentajes acumulables sobre el número de vivienda que, en ese

entonces, permitían los programas parciales; el segundo se estableció para fomentar el incremento de densidades mediante la exención de cajones de estacionamientos a la vivienda popular, y una serie de subsidios fiscales y facilidades administrativas para incentivar la participación de los sectores público, social y privado que tuvieran por objeto desarrollar proyectos de vivienda nueva, de rehabilitación o reparación de VIS (DDF, 1987).

En la década de 1990, al mismo tiempo que el gobierno reconocía el derecho a la vivienda, estableció una serie de medidas de ajuste estructural que impactó directamente el diseño y la evolución de las políticas habitacionales y urbanas.

Uno de estos instrumentos fue el Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la Vivienda (Sedesol, 1992), en el que se estableció un conjunto de estrategias para estimular la participación del sector privado en la oferta habitacional, a partir de lo cual las políticas de vivienda quedaron definidas, más que en concordancia con el área de políticas sociales, con los objetivos del sector económico financiero de la administración pública.

Este Acuerdo, además de diseñar la reconversión de los organismos públicos de vivienda en entidades de apoyo financiero, planteó la densificación urbana como una de las principales estrategias de ordenación del territorio, por medio de acciones relacionadas con: un sistema de estímulos, facilidades administrativas y gravámenes para fomentar la ocupación de predios baldíos y subutilizados aptos para vivienda; agilizar los trámites de subdivisión, fusión, rectificación de predios y enajenación de los inmuebles; actualización de las densidades de construcción y habitacionales, y las regulaciones de usos del suelo; programas de rehabilitación de edificios para vivienda en los centros urbanos; y establecimiento de un precio máximo de la VIS y popular.<sup>9</sup>

Así, con el propósito principal de consolidar las zonas urbanas mediante la intensificación del uso de suelo interurbano, la construcción vertical, la recuperación de terrenos subutilizados y repartir los costos del suelo entre un número mayor de habitantes, la densificación —que

<sup>9</sup> Este Acuerdo, en su cláusula cuarta estableció, desde entonces, los mismos montos que hoy en día establece la LDUDF vigente.

conceptualmente consiste en el incremento de la superficie construida o el incremento del parque habitacional o el mayor poblamiento por metro cuadrado construido— se iba perfilando como la estrategia básica para el ordenamiento territorial.

Al respecto, las condiciones para la densificación en las áreas centrales, que para la administración pública constantemente han resultado verdaderos retos y generado tensiones y contradicciones sociales en torno de la producción de *vis* han sido: los intereses del mercado inmobiliario, que mediante las densidades busca captar las economías externas de aglomeración para incrementar la rentabilidad del capital; la constitución de reservas territoriales que posibiliten el acceso al suelo a los habitantes de escasos recursos (sobre todo por la presión social surgida después de los sismos de 1985); evitar la discrecionalidad en el otorgamiento de las autorizaciones para el incremento de niveles en la construcción de vivienda que venían operando desde la década de 1980, y el descontento social por la asignación de la zonificación para vivienda, en razón de las modificaciones de las condiciones del entorno y sus consecuencias en el valor del suelo y en la calidad de vida (ALDF, 2003).

La solución normativa para esta problemática fue la *Norma para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano*, que en los Programas Delegaciones de Desarrollo Urbano de 1997 se estableció como una norma complementaria que planteaba excepciones sobre zonas secundarias específicas para aplicar medidas que facilitarían la producción de *vis* y popular.

### *La evolución de la norma para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano*

Las Normas Generales de Ordenación (NGO) regulan la intensidad, la ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano; las características de las edificaciones, las construcciones, la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano y el impacto urbano y el impulso de la *vis* y popular. En la Ciudad de México existen 29 NGO (cuatro derogadas) (ALDF, 2005). La norma para impulsar y facilitar la

construcción de *vis* y popular en suelo urbano corresponde a la *NGO* número 26.

En términos generales, esta norma establece que, dependiendo de la ubicación de los proyectos de vivienda en los territorios autorizados para su aplicación, el número de niveles puede ser de cuatro (planta baja más tres niveles) a seis niveles (*PB* más cinco niveles), con un mínimo de 20% (o 30%, según sea el caso) de área libre y la exención de un porcentaje específico de cajones de estacionamiento (según se trate de *vis* o popular y actualmente si cumple o no criterios de sustentabilidad —porcentajes de ahorro de agua y energía—, áreas libres, superficie total privativa de vivienda para usos mixtos, y de cajones de estacionamiento) (Tabla 1). La autorización de esta zonificación y del acceso a los incentivos fiscales y facilidades administrativas está sujeta a respetar el precio final de la vivienda para garantizar su asequibilidad, establecido tanto en la *LDUDF* como en la misma norma.

A partir de la revisión de los documentos oficiales sobre la aplicación de la norma, se observa que sus modificaciones han sido producto de la flexibilización de la normativa urbana que demandan las políticas orientadas a promover procesos de renovación urbana, para permitir usos del suelo y densidades en favor de la rentabilidad inmobiliaria, aprovechando el incremento de su superficie en altura, liberando el suelo cuya localización resulta altamente valorada. Es una norma que no está vinculada a una localización específica, pero que sí está expresada en los programas de desarrollo urbano, por lo que está supeditada a condiciones particulares para permitir su aplicación (por eso es una norma de excepción) (Conavi, 2010; Marengo, 2010).

Con este instrumento, cuya autorización no pasa por los órganos legislativos y cuyo autor es el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, se intenta cubrir la necesidad de una norma que puede ser considerada como una “zonificación opcional”, que se mantiene “en espera”, hasta que los promotores —públicos y privados— soliciten su aplicación. Es decir, no establece por adelantado los coeficientes de ocupación y utilización del suelo que pueden ser muy redituables pero, al mismo tiempo, enormemente impactantes.

La misma naturaleza de la Norma 26, asociada a las externalidades negativas de la estrategia de la densificación, genera contradicciones

Tabla 1. Síntesis de los parámetros de aplicación de la Norma 26 en la Ciudad de México, 1997-2010 (dimensión territorial)

Evolución Norma 26	<p>Norma para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano (PDDU, 1997).</p> <p style="text-align: center;">1997</p>	<p>Norma 26. Norma para incentivar la producción de vivienda sustentable de interés social y popular (GO 10 de agosto de 2010).</p> <p style="text-align: center;">2010</p>	
	<p>2005</p> <p>26. Norma para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano (GO 8 de abril de 2005).</p>		
Precio de la vivienda que establece la Norma	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Aplicación de la Norma por áreas de actuación</p>	<p style="text-align: center;"><i>Aplica</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>No aplica</i></p>
		<p>1997</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vivienda de interés social: 15 VSM DF elevado al año</li> <li>Vivienda popular: 25 VSM DF elevado al año</li> <li>Perímetro A y B del CHCM: 236 VSM DF</li> </ul>	<p>1995</p> <p>En zonas que cuenten con normatividad de Programa Parcial</p>
		<p>2005</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vivienda de interés social: 15 VSM DF elevado al año</li> <li>Vivienda popular: 30 VSM DF elevado al año</li> <li>Perímetro A y B del CHCM: 236 VSM DF</li> </ul>	<p>2005</p> <p>En zonas que se encuentren dentro de los polígonos de los Programas Parciales</p>
<p>2010</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vivienda tipo A: Hasta 20 VSMA</li> <li>Vivienda tipo B: Mayor a 20 y hasta 25 VSMA</li> <li>Vivienda tipo C: Mayor a 25 y hasta 30 VSMA</li> </ul>	<p>2010</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suelo de conservación,</li> <li>• Zonas de alto riesgo y vulnerabilidad; y</li> <li>• En predios que no tengan acceso a vía pública o ésta sea menor a 6 m de ancho.</li> <li>• Predios ubicados en el tercer territorio, cuya factibilidad de servicios sea negativa.</li> <li>• Áreas de conservación patrimonial</li> <li>• En las colonias Águilas, Los Alpes y Ampliación Alpes en la delegación Álvaro Obregón</li> </ul>		
Polígonos para su aplicación	1997	2005	2010

Fuente: Elaboración propia con base en Seduvi (1997), JG (2010), ALDF (2005) y cartografía del Observatorio Urbano de la Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco.

que se han hecho mucho más presentes a partir de la modificación del patrón de ocupación y uso del territorio de la ciudad central, que se institucionalizó en el año 2000.

### **Normatividad, densidades y producción de vivienda de interés social en el contexto de las políticas de renovación urbana**

#### *La política de “regreso a la ciudad construida”*

En diciembre del año 2000, el Gobierno de la Ciudad de México emitió el Bando Informativo No. 2 (JG, 2000), denominado *Impulso del crecimiento habitacional del Centro de la Ciudad de México*, cuyos principales lineamientos fueron: restringir la construcción de desarrollos habitacionales y comerciales de alto impacto urbano en las delegaciones periféricas y promover el crecimiento poblacional hacia las delegaciones centrales; impulsar la construcción de vivienda a bajo costo y facilitar los trámites administrativos por medio de la ventanilla única.

La institucionalización de estos lineamientos se materializó en el Programa General de Desarrollo Urbano en 2003, con lo que la política urbana pasó formalmente a ser una política de renovación urbana de la ciudad central, cuyos objetivos actuales, en sus variaciones y evolución, dejaron atrás los planteamientos del bando dos en 2006 (lo cual implicó una fuerte caída de la producción de *vis* financiada por el sector público), que establecen la competitividad y sustentabilidad urbana, orientados hacia la constitución de una “ciudad compacta”, y como su principal estrategia la redensificación de la ciudad interior.

Para tales efectos, existe una serie de políticas e insumos relacionados con la constitución de reservas territoriales y para la gestión del suelo (Tabla 2), cuya utilización se convierte en uno de los principales factores de tensiones y disputas entre los actores que intervienen en la producción de vivienda, particularmente de *vis*, que la normativa urbana trata de regular por medio de diferentes instrumentos.

Las tensiones que se generan en torno de la utilización de estos insumos se plasman en la disputa entre dos motores de la producción de

Tabla 2. Mecanismos para la constitución de reserva territorial y gestión del suelo como base para la redensificación a través de la producción de vivienda

<i>Estrategias de ordenación del territorio para la constitución de reserva territorial en las áreas centrales<sup>1</sup></i>	<i>Estrategias para la redensificación</i>	<i>Instrumentos para favorecer la redensificación</i>
Reciclamiento del suelo urbano (reciclamiento de la base material de la ciudad)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconversión de áreas degradadas a áreas de nueva centralidad.</li> <li>• Aprovechamiento de vacantes urbanas o espacios subutilizados.</li> <li>• Incremento de coeficientes de ocupación y de utilización de suelo.</li> </ul>	<p>a) Fiscales (impuestos, derechos, contribuciones por mejoras, aprovechamientos)</p> <p>b) Normativos jurídicos y administrativos (normas generales y particulares; polígonos de actuación, transferencia de potencialidades, expropiaciones, etcétera)</p>
Reciclamiento inmobiliario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reutilización de inmuebles desocupados o subocupados.</li> <li>• Proyectos integrales de desarrollo (grandes proyectos urbanos de uso mixto)</li> <li>• Regeneración habitacional.</li> </ul>	
Uso del patrimonio inmobiliario propiedad del gobierno federal y de la Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desincorporación de suelo para proyectos de VIS, para proyectos productivos y para equipamiento.</li> </ul>	

<sup>1</sup> El concepto de reserva territorial, en este contexto, es retomado de Mercado (1997), que lo considera como “un sistema dinámico que comprende todas las situaciones de la ciudad y no sólo los residuos de suelo no urbanizado”.

Fuente: Elaboración propia con base en ALDF, 2003; Mercado, 1997; Conavi, 2010; Montterrubio y Pita, 2012.



vis: la acumulación de capital a través de la apropiación de la plusvalía generada por la renta del suelo y por la industria de la construcción (promoción inmobiliaria privada); y por razones esencialmente políticas, la necesidad de establecer un sistema habitacional con financiamiento público, para atender los requerimientos básicos de vivienda de aquellos segmentos de la población que no los pueden cubrir en el mercado inmobiliario (promoción pública).

Se trata, particularmente, de la disputa por las externalidades, localización y contexto que caracterizan el suelo y sus usos permitidos, entre el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) y el sector inmobiliario privado (SIP); y por los incentivos, facilidades administrativas y excepciones a las regulaciones urbanas que la administración pública otorga para la producción de vis.

Las relaciones sociales que implican estas dos diferentes formas de producción del espacio habitable develan un universo de intereses, proyectos y concepciones de orden que, en buena medida, están mediados por la clasificación y calificación jurídica del territorio en tanto que determina los costos del suelo para la construcción de vivienda y que, por tanto, tiene efectos en el territorio y en los procesos de gestión urbana local.

Con la finalidad de explorar tales efectos, a continuación se presentan los resultados de la producción de vis y popular con relación a la zonificación secundaria y a los instrumentos para la gestión del suelo en la ciudad central.

### *Producción de vivienda de interés social y la clasificación jurídica del territorio*

#### Construcción de vivienda por Áreas de Actuación en la Ciudad Central

Las Áreas de Actuación<sup>10</sup> establecen la orientación prioritaria que, con base en las políticas de desarrollo urbano, se da a zonas específicas

<sup>10</sup> Las áreas de actuación en suelo urbano que establece el PGDU (ALDF, 2003) son: Áreas con Potencial de Reciclamiento (APR), aquellas que cuentan con infraestructura

de la ciudad; son los componentes principales de los programas delegacionales y parciales para la regulación, fomento, control y coordinación del ordenamiento territorial.

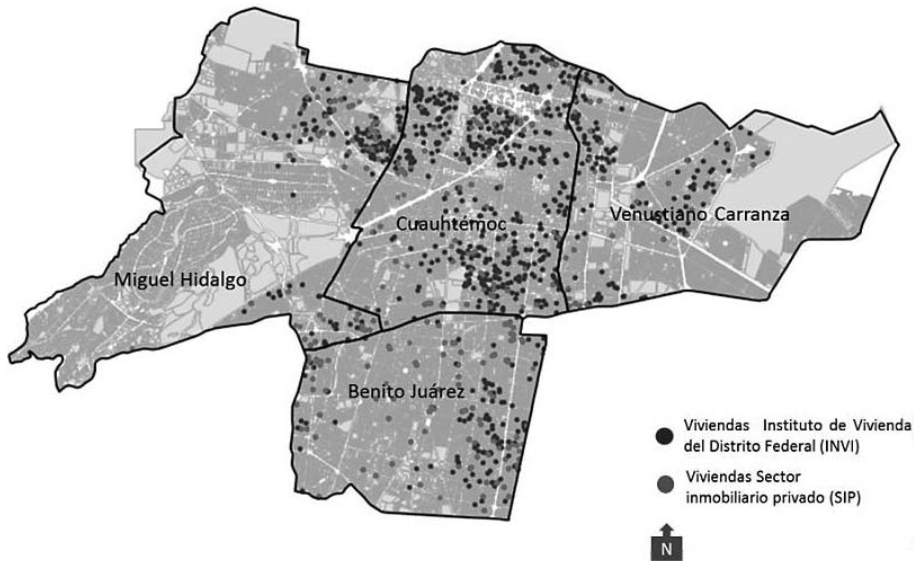
Los resultados de la muestra de los proyectos financiados por el Invi (999 predios y 28,249 acciones) y los financiados por el sector inmobiliario privado (SIP) (412 predios y 24,040 acciones) en las delegaciones centrales (Figura 1), y a partir de referentes empíricos, se desprende que ambos siguen relativamente los mismos patrones de localización de la vivienda: concentración en hábitat popular, sobre todo con uso de suelo habitacional, con altos grados de deterioro urbano y habitacional, con la infraestructura y servicios necesarios; existencia de predios baldíos y de predios en alto riesgo que permiten acceso al suelo a relativamente bajo costo y con posibilidades de cambio de uso de suelo por incremento de densidades.

Por número de acciones de vivienda, el Invi ha construido mayoritariamente en APR y en ACP, lo que refiere dos de las características estructurales de las áreas centrales: la existencia de zonas con todos los servicios pero con altos grados de deterioro urbano y habitacional, y la existencia de zonas que contienen gran parte del acervo histórico y cultural de la ciudad. Ambas situaciones implican estrategias y normas específicas para su intervención.

---

vial y con servicios urbanos y de transporte adecuados, localizadas en zonas de gran accesibilidad, generalmente ocupadas por vivienda unifamiliar con grados importantes de deterioro, las cuales podrían captar población adicional, un uso más densificado del suelo y ofrecer mejores condiciones de rentabilidad. Las Áreas con Potencial de Desarrollo (APD) son zonas que tienen grandes terrenos incorporados dentro del tejido urbano, que cuentan con accesibilidad y servicios donde pueden llevarse a cabo proyectos de impacto urbano. Las Áreas de Conservación Patrimonial (ACP) son aquellas que tienen valores históricos, arqueológicos y artísticos o típicos, presentan características de unidad formal, que requieren atención especial para mantener y potenciar sus valores aunque no estén formalmente clasificados. Las Áreas con Potencial de Mejoramiento (APM) son zonas habitacionales de población de bajos ingresos, con altos índices de deterioro y carencia de servicios urbanos, donde se requiere un fuerte impulso para equilibrar sus condiciones y mejorar su integración con el resto de la ciudad. Las Áreas de Integración Metropolitana (AIM) son áreas funcionalmente semejantes, pero separadas por el límite de la Ciudad de México, con el estado de México o el estado de Morelos. Su planeación está sujeta a criterios comunes y su utilización es para mejorar las condiciones de integración entre las entidades.

Figura 1. Vivienda de interés social construida por el Invi y el SIP en la ciudad central



Fuente: Observatorio Urbano de la Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco.

Al respecto, como se observa en la Tabla 3, la intervención del Invi se concentró en las ACP, lo que significa la intervención en zonas importantes para la ciudad como el Centro Histórico; la rehabilitación de inmuebles patrimoniales, la sustitución de vivienda en alto riesgo a través de expropiaciones en atención a hogares de escasos recursos económicos, la aplicación de incentivos fiscales para la inversión en vivienda, además de la conservación del uso de suelo habitacional en zonas que, por sus características, están constantemente amenazadas de modificar los usos de suelo habitacional por otros más rentables.

Por su parte, el sector inmobiliario privado (SIP) ha construido en zonas donde existía suelo baldío o subutilizado y donde la normatividad le permitió incrementar las densidades con vivienda nueva, bajar el costo del suelo y hacer uso de otro tipo de herramientas como el

Tabla 3. Vivienda construida por el Invi y el SIP, según área de actuación en la ciudad central (2001-2014)

<i>Área de actuación</i>	<i>Invi</i>	<i>% viviendas Invi</i>	<i>SIP</i>	<i>% viviendas SIP</i>
ACP	9,390	33.2	4,843	20.1
AIM	272	1.0	84	0.3
APD	0	0.0	471	2.0
APR	5,128	18.2	4,819	20.0
APR, ACP	1,166	4.1	765	3.2
APR, APM	598	2.1	0	0.0
Frente a APR	682	2.4	3,366	14.0
NA	11,013	39.0	9,692	40.3
Total general	28,249	100.0	24,040	100.0

Fuente: elaboración propia con base en el Registro Único de Vivienda (RUV), en información proporcionada por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) y en el SIG de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Sistema de Transferencia de Potencialidades, aplicación de la Norma 26 y de la Norma 10 (como las APR, los predios que están sobre vialidades primarias y las áreas que están *frente* a las APR<sup>11</sup>).

### Vivienda y densidades permitidas

El proceso de redensificación pasa también por el aumento de superficie construida que la zonificación secundaria permite en cada predio. Al respecto, en el caso de los predios intervenidos en las delegaciones centrales, como lo muestra la Tabla 4, la superficie máxima de construcción marcada en la zonificación directa es, en promedio, de 3.3

<sup>11</sup> Lo que significa que las colonias y los predios con frente a los corredores urbanos definidos como Área con Potencial de Reciclamiento (sobre todo en la delegación Benito Juárez), el promotor puede optar por la aplicación de la Norma de Ordenación Particular para la producción de vis.

Tabla 4. Incremento de superficie permitida en donde fue construida la vivienda de interés social, según área de actuación

<i>Área de actuación</i>	<i>Superficie del predio</i>	<i>Superficie máxima de construcción</i>	<i>Equivalencia</i>
ACP	286,179	817,933	2,9
AIM	6,765	20,455	3,0
APD	5,283	12,552	2,4
APR	140,492	626,476	4,5
APR, ACP	31,724	126,351	4,0
APR, APM	25,120	72,397	2,9
Frente a APR	56,133	196,870	3,5
NA	406,306	1,259,406	3,1
Total general	958,002	3,132,440	3,3

Fuente: elaboración propia con base en el Registro Único de Vivienda (RUV), en información proporcionada por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) y en el SIG de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

veces más de la superficie del predio y en las áreas donde aplican las APR es donde se incrementa por encima del promedio.

Lo anterior tiene como base la existencia de recursos para proporcionar servicios públicos (particularmente agua, drenaje y movilidad) que demanda el incremento poblacional y de vivienda que trae consigo la densificación.

Para establecer estos soportes, el incremento de densidad por aumento del parque habitacional, en el conjunto de la ciudad, normativamente se regula, en principio, a partir del uso de suelo habitacional con la literal Z<sup>12</sup> o bien con la NGO 11. Y, como excepciones, puesto que modifican la zonificación original que establecen los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, se utilizan la NGO 10 y, en el caso de la producción de VIS y popular, la NGO 26.

<sup>12</sup> La literal Z significa que la densidad se establece según lo que indique la zonificación del PDDU. Cuando se trata de vivienda mínima, el mismo PDDU lo define.

NGO 11. *Cálculo del número de viviendas permitidas e intensidad de construcción con aplicación de literales*

En cuanto al establecimiento de densidades con aplicación de literales,<sup>13</sup> lo que se observa en la Tabla 4 es que tanto el Invi como el SIP construyeron mayoritariamente en las zonas de densidad media, seguido de las zonas de densidad alta, y que ambos construyeron un número superior de las viviendas permitidas en cada predio. Sin embargo, como se observa en la Tabla 5, es de destacar que el sector inmobiliario privado fue el que más excedió la cantidad establecida como máxima, particularmente en zonas de alta y de baja densidad, lo cual implica una sobreexigencia de disponibilidad de servicios de la que originalmente en la zonificación secundaria se considera como óptima.

Respecto de la NGO 26, lo que muestran los siguientes planos (Figura 2) es que, en términos generales, sí hay una correspondencia entre la ubicación de cada intervención con los usos y densidades permitidos por la aplicación de esta norma en la zonificación directa, salvo en los casos del Invi, que puede hacer uso de la norma, independientemente de la ubicación de sus proyectos.

Lo anterior se puede interpretar como que tanto el promotor público como el privado no hacen más que aprovechar las oportunidades (legales y legítimas o no) que les proporciona la normatividad y la gestión urbana en cuanto a la intensidad de utilización del suelo a través del incremento del número de niveles permitido (es decir, de una reserva territorial que los mismos desarrolladores identifican como que está “en el aire”). Sin embargo, se trata de instrumentos legales y de

<sup>13</sup> La NGO 11 establece que el número de viviendas que se puede construir depende de la superficie del predio, el número de niveles, el área libre y la literal de densidad que determina el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano; ésta última se relaciona con la dotación de servicios con que cuenta cada área de la ciudad. Esta condición se identifica en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano con una literal ubicada al final de la nomenclatura correspondiente a la zonificación, altura y área libre. Esta literal se identifica con las densidades: A: Alta (una vivienda cada 33.0 m<sup>2</sup> de terreno), M: Media (una vivienda cada 50.0 m<sup>2</sup> de terreno), B: Baja (una vivienda cada 100.0 m<sup>2</sup> de terreno), MB: Muy Baja (una vivienda cada 200.0 m<sup>2</sup> de terreno) R: Restringida (una vivienda cada 500.0 m<sup>2</sup> o 1,000.0 m<sup>2</sup> de terreno o lo que indique el programa correspondiente) (ALDF, 2005).

Tabla 5. Incremento de densidades por número de viviendas permitidas según literal de densidad

<i>Promotor</i>		<i>Invi</i>			<i>SIP</i>		
Literal de densidad	Viviendas permitidas	Viviendas construidas	Incremento de viviendas permitidas (número de veces)	Viviendas permitidas	Viviendas construidas	Incremento de viviendas permitidas (número de veces)	
A	1,572	3,146	2,00	1,115	3,049	2,73	
B	19	51	2,68	170	1,291	7,59	
M	2,515	7,038	2,80	3,323	7,417	2,23	
Total	4,106	10,235	2,49	4,608	11,757	2,55	

Fuente: elaboración propia con base en el Registro Único de Vivienda (RUV), en información proporcionada por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) y en el SIG de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

actores que no consideran la relación de las intervenciones en la ciudad con las necesidades y posibilidades de las colonias y barrios.

Al respecto, algunas explicaciones de la generación de tensiones entre desarrolladores, gobierno y residentes en la producción del espacio habitable a partir de la utilización de la NGO 26, se desprenden del análisis exploratorio de la opinión de los diferentes actores, que se presenta a continuación.

### **La Norma 26 y la disputa por el espacio**

1. La NGO 26 es una norma para la producción de vivienda intraurbana, que al establecerse con carácter de excepción, puesto que se encuentra sujeta a la interpretación y decisiones unilaterales por parte del gobierno de la ciudad, está articulada estrechamente al ejercicio del poder.

En tal sentido, la Norma 26 genera resistencias ciudadanas, puesto que, desde el punto de vista vecinal, su aplicación implica decisiones

Figura 2. Construcción de vivienda de interés social y zonificación donde aplica la NGO 26



Fuente: elaboración propia con base en el Registro Único de Vivienda (RUV), en información proporcionada por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) y en el SIG de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Cartografía del Observatorio Urbano de la Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco.



arbitrarias para cambiar los usos de suelo previamente establecidos en el PGDU y los PDDU o parciales, pasando por alto los procesos de planeación y, con ello, la necesidad de debatir abiertamente la utilidad pública de los proyectos.

Relacionado con lo anterior, se observa una contraposición entre lo que establece la zonificación para cubrir el objetivo de maximizar y distribuir homogéneamente la riqueza derivada del valor del suelo, frente al manejo de instrumentos de fomento que, mediante excepciones a esta zonificación, favorecen la inversión privada, en un contexto de opacidad gubernamental de las decisiones sobre autorizaciones para la construcción de vivienda con Norma 26 (las densidades óptimas, las zonas de riesgo, la provisión agua, etcétera).

Las consecuencias de esto, de acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2015), es que al no existir supervisión y vigilancia de los actos administrativos emitidos y de su consistencia con los instrumentos de planeación urbana, se transgrede el derecho a un nivel de vida adecuado tanto de los residentes como de quienes adquieren la vivienda, puesto que no se garantiza el adecuado funcionamiento y abastecimiento de servicios públicos.

En esta misma tesitura, la inconformidad del ciudadano es por las atribuciones limitadas que tienen las instituciones encargadas de recibir las quejas y “defender” al ciudadano como la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y la CDHDF, que sólo pueden emitir recomendaciones, aun cuando existen todos los elementos para proceder en contra de la ilegalidad de las construcciones.

Así, la Norma 26 plantea una contradicción principal: la normatividad como instrumento para equilibrar los intereses y cubrir derechos colectivos y, al mismo tiempo, la necesidad de brindar certidumbre jurídica y económica a la inversión inmobiliaria privada.

2. Parte del problema de la aplicación de esta norma radica en que no ha logrado establecer un equilibrio adecuado entre controles efectivos sobre los usos y derechos del suelo, *antes* de su aplicación: precios finales comprometidos (mediante registro de Manifestación de Construcción y corrida financiera); diseño, superficie y acabados de la vivienda (certificados únicos de zonificación) y localización (fuera de los límites de programas parciales y de zonas de riesgo, abastecimiento

de servicios, anchos de calle, etc.); y, *después* de su aplicación (constatación de precios finales, revisión de avisos de terminación de obra y emisión de permisos de uso y ocupación de la vivienda).

Al respecto, algunos de los factores generadores de tensiones entre los actores son:

- La redacción de la Norma no permite identificar con claridad lo que se quiere lograr; hay muchas aristas que se prestan a interpretaciones sobre dónde y cómo aplica. La consecuencia es que, desde la legalidad, “la interpretación normativa faculta al desarrollador a hacer algo ilegal” (Conduse, 2016).
- Se otorgan Certificados Únicos de Zonificación a proyectos de vivienda que no cumplen con las alturas de los edificios y tamaño de los departamentos, así como los anchos de calle, además de que los permisos de ocupación se dan después de que está ocupada la vivienda, incumpliendo con ello otras disposiciones administrativas como el Reglamento de Construcciones, Normas Técnicas para el proyecto arquitectónico, Ley de Procedimiento Administrativo, entre otros (CDHDF, 2015).
- Cuando se interponen juicios de lesividad por transgresión de la norma, no hay seguimiento de éstos, de modo que las sanciones establecidas en la misma no se llevan a cabo (por ejemplo la revocación de actos administrativos otorgados a su amparo).
- La carencia de un seguimiento preciso de su aplicación ha generado abuso por parte de los agentes inmobiliarios “donde se observa un contraste entre la zonificación autorizada por la aplicación de la norma y las edificaciones realizadas o en proceso de construcción y la inconformidad generada entre los habitantes en diferentes partes de la ciudad a causa de la observación sobre construcciones no correspondientes al interés social” (ALDF, 2015); motivos que originaron su suspensión desde 2013.

3. Desde el punto de vista vecinal, la NGO 26 tiene algunos vacíos que ayudan a simular la construcción de *vis* y popular cuando en realidad se hace vivienda media o alta, lo cual provoca actos de co-

rrupción y procesos de sustitución de población de recursos bajos por sectores con ingresos medios y altos.

En este sentido, resalta como factor de conflicto el establecimiento, cumplimiento y seguimiento del precio de venta de la vivienda que establece la norma. Algunas de las razones son:

- La vivienda es ofertada con dimensiones menores a lo establecido en los programas delegacionales (no se respetan los criterios mínimos de antropometría y habitabilidad —65 m<sup>2</sup>—, que marca la misma norma) y los precios de venta muchas veces no incluyen los acabados interiores, muebles de baños y cocina completos, y todo aquello que permita que a la entrega la vivienda esté adecuadamente habitable.
- Hay una ausencia de mecanismos registrales que garanticen que las acciones de vivienda realizadas dentro de su marco normativo se incorporen como productos inmobiliarios de vivienda social y popular que se requieren en la Ciudad de México.

Así, hay quejas ciudadanas y resoluciones de la PAOT acerca de la constatación de incumplimiento de las disposiciones sobre el precio de venta, en las que se comprueba que la vivienda es ofertada con excedentes de 100% y más de lo que establece la norma y la LDUDEF, lo que hace totalmente inasequible la vivienda para la población mayoritaria.<sup>14</sup>

Al respecto, tampoco existen mecanismos jurídicos eficaces de supervisión y seguimiento del cumplimiento del precio de venta y para castigar a las empresas que violan la Norma 26.

En respuesta a tales inconformidades, inversionistas del sector inmobiliario argumentan que el precio de la vivienda establecido en la NGO 26 no considera los costos reales de producción de la vis y popular: “La vivienda de interés social en la Ciudad no puede costar menos de 600 mil pesos; de hecho, para que sea viable a ojos de los inversionistas, este tipo de vivienda debería tener un costo —en sus propios cálculos— entre 1.2 y 1.4 millones de pesos” (Conduse, 2016).

<sup>14</sup> Según información de la CDHDF (2015), existen evidencias de que una vivienda que tendría que ofertarse en un precio máximo de 712,000 pesos mexicanos (630 USD) en 2013, se vendieron en un rango de 1.5 millones de pesos (entre 1,344.5 y 1,780.3 USD).

Así también, argumentan que la evolución del ingreso del salario mínimo y la capacidad adquisitiva de los ciudadanos no va en correspondencia al incremento de los costos del proceso de producción de la vivienda.

Otro punto de discusión es que, desde el punto de vista notarial, es una norma urbana que pretende detener el valor de la propiedad, lo que va en contra de la regla general de que, en materia civil y sobre todo en compra-venta de inmuebles, el precio lo pactan libremente las partes. Es decir, pretende reconocer la *vis* a partir de establecer un precio final, en un país donde lo que se protege es precisamente la propiedad privada (ALDF, 2016).

Con base en lo anterior, la Norma 26 plantea uno de los conflictos urbanos principales: el derecho a una vivienda asequible para la población de escasos recursos y la protección de la propiedad privada. En tal sentido, la Norma 26 está en el corazón del problema de las reservas territoriales para *vis* y popular como un tema de interés público.

4. Al respecto, otra contradicción presente es la dificultad gubernamental para explicar y legitimar que la *vis* es un asunto de interés público e interés general, por lo que al ciudadano no le queda claro cómo la realización de este tipo de intervenciones urbanas le va a retribuir o conviene a la ciudad. Al contrario, la construcción de *vis* es percibida como un factor de desvalorización de la propiedad y de desprestigio del barrio.

Así también, la percepción ciudadana es que con la aplicación de la *NGO 26* hay manejo de recursos fiscales mediante aportaciones no cobradas al inmobiliario, que finalmente contribuyen a rentabilizar aún más el capital invertido y no retribuye en mejores condiciones del hábitat urbano.

En esta misma tesitura, tampoco se observa en el sector inmobiliario un reconocimiento real del interés público que representa la *vis*, puesto que, aún garantizada la ganancia de su inversión, busca mecanismos para rentabilizar aún más su capital.

Lo anterior origina que haya una diferencia muy grande entre la finalidad original y los verdaderos resultados de la aplicación de esta norma.

## Conclusiones

Las tensiones generadas a partir de la *NGO 26* expresan la contradicción entre los mecanismos de regulación de los usos de suelo (con fines de interés público y beneficio social) que dejan en entredicho su capacidad para lograr el desarrollo armónico de la ciudad, y los de fomento, que operan de forma inductiva para garantizar la viabilidad de la producción de vivienda como negocio y la competitividad urbana, que convierten a la planificación indicativa en un obstáculo (que hay que librar) para satisfacer las exigencias del proceso de acumulación capitalista.

Esto condiciona las formas de producción del espacio habitable en la ciudad y las relaciones sociales entre los diferentes actores que intervienen en la producción y circulación de la vivienda como déficit social, sobre todo porque la gestión urbana local tiene que proveer un marco institucional acorde con las aspiraciones de los promotores inmobiliarios, al mismo tiempo que a una gestión clientelar del financiamiento para vivienda a través del Invi, y hacer frente al incremento de la desigualdad de oportunidades de acceso a la vivienda de bajo costo en espacios de la centralidad.

Así, la Norma 26, como mecanismo de regulación urbana y para incentivar la producción de *vis* (suspendida temporalmente desde 2013 para los inversionistas privados y vigente para el Invi y otros organismos públicos), ha generado contradicciones urbanas relacionadas con: la calidad y cantidad de viviendas y la normalización de los precios de la vivienda (calidad / precio final); los grados de eficiencia en el uso de los recursos, especialmente el suelo urbano (densidades, incentivos fiscales y facilidades administrativas / localización y precio de oferta de la vivienda) cuya gestión, tal y como ha funcionado, resulta controvertida tanto desde una perspectiva social como ambiental; sesgos en la selección de la población beneficiada de la *vis* producida en las áreas centrales, al disminuir estrepitosamente la vivienda financiada por el Invi y dejar el grueso del mercado de *vis* en manos del sector inmobiliario privado (*vis* / vivienda media), lo que hace de las áreas centrales que sean caras y excluyentes.

También pone en tensión la función social de la propiedad frente a la protección de la propiedad privada y la producción de vivienda como factor de rentabilidad de capital inmobiliario privado (interés público / interés social / interés privado) mediante la producción de un bien con valor de uso que, inevitablemente, entrará al mercado con un valor de cambio.

Adicionalmente, la localización de las acciones de vivienda (en diferentes contextos urbanos), en la medida en que la gestión de los mismos —en el caso del Invi— descansa en la expresión organizada de la demanda, depende sobre todo de la respuesta del gobierno y de la presión que ejercen estas organizaciones; y, en el caso de los privados, depende sobre todo de los costos del suelo y del cálculo para la obtención máxima de ganancia, de modo que se observa una desarticulación entre los programas de vivienda popular y las políticas de suelo, que pone en evidencia el interés por atender las necesidades de vivienda de la población de menores ingresos, muy por debajo del interés por apoyar las inversiones del sector inmobiliario.

Así, la aplicación de la Norma 26 pone de manifiesto la contradicción entre el derecho a la vivienda y la vivienda como factor de competitividad urbana y de crecimiento económico y, con ello, el papel del Estado como garante de derechos o facilitador para la acumulación de capital. Expresa, en síntesis, el desequilibrio entre la eficiencia y la equidad.

## **Bibliografía**

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) (2003), “Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDU)”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 141, México, Gobierno del Distrito Federal.

— (2005), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan las Normas Generales de Ordenación, para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 15 p.

— (2015), Acuerdo para recabar información sobre la Norma de Ordenación General 26, México, 12 p.

- Basurto Quijada, Ana Elizabeth (1995), “Principio iv. Vivienda digna y adecuada”, *El derecho a la vivienda. Principios, políticas e instrumentos. Marco internacional. El pueblo hacia Hábitat II*, México, HIC & FOSovi, pp. 64-72.
- Calderón Calderón, Basilio (2004), “La ciudad del todo urbanizable: estrategias del sector inmobiliario y nuevas e insostenibles formas de urbanización”, *Ciudades*, núm. 8, Valladolid, España, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid, pp. 135-155, disponible en <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/10261>
- Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 27-01-2016.
- , Ley de Vivienda. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Última Reforma DOF 20-04-2015.
- , Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2016.
- Carrión, Fernando (2000), *Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (CCMDC) (2010), Ciudad de México, 38 p., disponible en <http://derechoalaciudaddf.blogspot.com/>
- Centro de Investigación y Documentación de la Casa (Cidoc) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (2005), *Estado actual de la vivienda en México 2005*, México, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social, 85 p.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2015), “Recomendación 4/2015”, México, CDHDF, 96 p.
- Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) (2010), *Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior*. Ciudad de México: Gobierno Federal. Secretaría de Desarrollo Social, pp 12-58
- Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (Conduce) (2016), “Informe sobre Diagnóstico Ciudadano e Imagen Objetivo”, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 16 p.

- Coulomb, René (2013), “Las políticas de vivienda de los estados latinoamericanos”, B. Ramírez V. y E. Pradilla C. (coords.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 563-615.
- Coulomb, René y Cristina Sánchez-Mejorada (1991), *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México*, México, Cenvi, 263 p.
- Daher, Antonio (1991), “Neoliberalismo urbano en Chile”, *Revista Estudios Públicos*, vol. 43, pp. 281-300.
- Departamento del Distrito Federal (DDF) (1987), Acuerdo por el que se aprueba la nueva versión del Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987, *Diario Oficial de la Federación*, pp. 2-15.
- Duhau, Emilio (1993), “La política social y la gestión estatal de la pobreza”, *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*, México, OCIM/UAM-A, pp. 235-255.
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) (2015), *Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera*, México, Gobierno del Distrito Federal.
- Jefatura de Gobierno (2000), “Bando Informativo número 2. Impulso del crecimiento habitacional del centro de la Ciudad de México”, México, Gobierno de la Ciudad de México.
- , (2010), Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga la Norma de Ordenación Número 26, que forma parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, pp. 21-25.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de julio de 2010. Última reforma 06-10-2016.
- Marengo, Cecilia (2010), “La planificación del crecimiento urbano: entre la regulación, la flexibilización normativa y las desigualdades socio-espaciales”, *Revista Científica Guillermo de Ockham*, vol. 8, núm. 2, Colombia, Universidad de San Buenaventura, pp. 69-83.



- Mercado, Ángel (1997), “Reservas territoriales para usos urbanos en el Distrito Federal”, en Roberto Eibenschutz (coord.), *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México*, t. II, México, UAM-A/Miguel Ángel Porrúa.
- Monterrubio, Anavel y Esperanza Pita (2012), “Participación del gobierno local en el acceso al suelo para vivienda social en las áreas centrales de la ciudad de México: alcances y desafíos”, en Alfonso x Iracheta Cenecorta, Enrique Soto Alva y Carolina Inés Pedrotti (comps.), *Participación y responsabilidad social frente al fenómeno territorial: la gestión social del suelo urbano. Memorias del V Congreso Nacional de Suelo urbano. XIII Seminario – taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y II Seminario Nacional de Forópolis*, Estado de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Monterrubio, Anavel (2014), *Factores y actores para la renovación urbana del hábitat popular en barrios céntricos de la Ciudad de México, 1985-2006*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados / LXII Legislatura, 466 p.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015), “Políticas de vivienda y desarrollo urbano en México - una agenda de reformas sin precedentes”, en *Transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda*, Estudios de políticas urbanas de la OCDE, México, pp. 3-15, disponible en <https://www.oecd.org/gov/sintesis-del-estudio-mexico.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (1992), Acuerdo de coordinación para el fomento de la vivienda (ACFV), *Diario Oficial de la Federación*, México, pp. 14-32.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) (1997), “Guía para la interpretación de las Normas de Ordenación 1997-2000”, Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, México, Seduvi.

*Otras fuentes consultadas:*

- Sistema de Información Geográfica de la Seduvi (2016), consulta en línea <http://ciudadmx.df.gob.mx:8080/seduvi/>

Registro Único de Vivienda.

Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Secretaría de Finanzas del Distrito Federal (SFDF) (2017), disponible en [https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/unidad\\_cuenta.html](https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/unidad_cuenta.html)