

2. Urbanismo neoliberal: Producción de proyectos neoliberales en la planificación de ciudades



YADIRA CONTRERAS JUÁREZ*

OCTAVIO CASTILLO PAVÓN**

ALBERTO JAVIER VILLAR CALVO***

ADRIANA GUADALUPE GUERRERO PEÑUELAS****

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.401.02>

Resumen

Las ciudades, en el contexto global, informático y financiero, se alejaron del modelo fordista-keynesiano, particularmente de la forma monocéntrica y del paisaje industrial-manufacturero para dar paso a un paisaje policéntrico con espacios exclusivos y de producción de servicios altamente especializados, relacionados con las nuevas economías financieras. Una ciudad con estas nuevas funciones implicaba la construcción y/o remodelación de edificios para oficinas y departamentos; es decir, para aquellas nuevas actividades vinculadas a las economías financieras y de servicios. Además se visualizó la producción de centros comerciales, *malls* plazas comerciales que complementaron el nuevo paisaje urbano, así, éste empezó a tornarse posfordista-posindustrial y las ciudades comenzaron a desempeñar

* Doctora en Antropología Social. Profesora-investigadora en la Universidad Autónoma del Estado de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9313-7994> ; correo electrónico: ycontrerasj@uaemex.mx

** Doctor en Urbanismo. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2281-426X>

*** Doctor en Urbanismo. Profesor-investigador en la Universidad Autónoma del Estado de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3035-6166>

**** Maestra en Ciencias. Profesora-investigadora en la Universidad Autónoma del Estado de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1942-3647>

funciones estratégicas en la aplicación de políticas neoliberales, porque fueron lugares más importantes para deslocalizaciones económicas del crecimiento fordista-keynesiano (Theodore, Peck y Brenner, 2009). Olivera (2014) lo precisa como la aceleración de reformas urbanas que hicieron de la ciudad un lugar atractivo para el capital neoliberal. Este trabajo expone la alianza entre el Estado y el mercado para producir proyectos neoliberales desde la planificación urbana. A través de la documentación de estrategias neoliberales de reestructuración que interactúan con usos del espacio, configuraciones institucionales y constelaciones de poder sociopolítico preexistentes se analiza el proceso de urbanización que conforma a una ciudad posindustrial en el poniente de la Ciudad de México. Particularmente, se pretende documentar las alianzas entre el Estado neoliberal y el capital inmobiliario como ejemplos de producción y reproducción del neoliberalismo en un contexto en el que destacan los marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que se han transmitido a través del tiempo y que derivan en una forma de ciudad elitista gentrificada.

Palabras clave: *Estado, neoliberalismo, ciudades, espacios públicos.*

Introducción

David Harvey (2007) describe el neoliberalismo como un modelo económico teórico de prácticas políticas y económicas. A través de cambios institucionales, ha basado sus estrategias para penetrar el libre mercado en contextos como el paisaje urbano. Para Brenner y Theodore (2005) el término “neoliberalismo” describe el marco para la regulación económica, pero, refiere específicamente a la reorganización política e ideológica que rige a los mercados en contextos geográficos e históricos específicos. De esta manera, se observan cambios institucionales en los distintos países, los cuales derivan en particularidades de acuerdo con las reglas aplicadas según arreglos, convenios políticos y económicos.

En el contexto anterior, el de los cambios económicos y pactos políticos y económicos, el Estado ha jugado un papel importante. Dice Harvey: “El

papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas [...]. Es decir, debe asegurar los derechos de propiedad privada y garantizar [...] el correcto funcionamiento de los mercados” (2007, p. 6). Así, el Estado es uno de los actores más relevantes en la aplicación de las políticas con corte neoliberal. En este sentido, uno de los espacios que ha materializado la reorganización, acuerdos y cambios entre el neoliberalismo y el Estado ha sido la ciudad. De este modo, se puede entender la ciudad como una global y orientada al proyecto neoliberal, es decir a un urbanismo de la misma corriente.

Este trabajo expone la alianza entre el Estado y el mercado para producir proyectos neoliberales desde la planificación urbana. A través de documentar las estrategias neoliberales de reestructuración que interactúan con los usos del espacio, configuraciones institucionales y constelaciones de poder sociopolítico preexistentes se analiza el proceso de urbanización que da forma a una ciudad posindustrial en el poniente de la Ciudad de México. En particular, interesa documentar las alianzas entre el estado neoliberal y el capital inmobiliario como ejemplos de producción y reproducción del neoliberalismo en un contexto en el que destacan los marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que se han transmitido a través del tiempo y que derivan en una forma de ciudad elitista, gentrificada.

Esta investigación parte de la siguiente premisa: la relación entre el modelo económico neoliberal (con énfasis en el capital inmobiliario) y el Estado neoliberal (específicamente las políticas urbanas neoliberales) juega un papel predominante en los procesos de urbanización que derivan en espacios “públicos” gentrificados.

Los resultados presentados en el documento muestran que las alianzas que se tejen entre el sector público y el privado, a través de instrumentos de planeación urbana, han resultado en escenarios globales con una fuerte tendencia a la polarización y gentrificación de las ciudades. En este sentido, se demuestra que el Estado, a partir de políticas urbanas, interioriza las prácticas neoliberales para convertir, zonas en la ciudad en paisajes empresariales con asociación público-privada.

Este capítulo se estructura a partir de tres apartados: el primero expone la reflexión de la relación entre el Estado y el modelo neoliberal, enfati-

zando que, para que este último se inserte en las economías nacionales, las ciudades deben funcionar como un laboratorio en el que se experimenten políticas neoliberales; el segundo es la propuesta de Brenner y Theodore (2002) “dependencia de la trayectoria” y “momentos de destrucción y creación” para entender las interacciones entre el neoliberalismo y las políticas que emanan del Estado; el tercero es el desarrollo de la zona de santa Fe en la ciudad de México (CDMX) y la dinámica del proceso de urbanización a la luz de los instrumentos de planeación urbana que generan espacios neoliberales.

Resultados

El presente argumento versa en comprender la relación entre el modelo económico neoliberal, específicamente en el capital inmobiliario y Estado neoliberal (puntualmente políticas urbanas neoliberales) con la intención de vincular estos aspectos para demostrar que la alianza entre estos juega un papel predominante en los procesos de urbanización que derivan en espacios “públicos” con diferencias sociales, urbanas y económicas.

Dicha vinculación se realizó en dos etapas. La primera, consistió en desarrollar un argumento teórico a partir de la noción del neoliberalismo y su conjunción con el Estado. Para ello, se consultaron y revisaron autores (Harvey, 2005; Theodore, Peck, y Brenner, 2009; Brenner y Theodore, 2002) que analizan el papel que han tenido, tanto el modelo económico neoliberal como en Estado para producir paisajes urbanos y convertir las ciudades en espacios competitivos para la economía global. En este sentido se analiza —desde la perspectiva de Brenner y Theodore (2002)—, la propuesta de que el neoliberalismo no es un modelo que llega en su forma pura a aplicarse sino que se adapta al contexto institucional, político y de acuerdos políticos, lo que los autores denominan la “dependencia de la trayectoria”. Así, se van conformando momentos de destrucción y creación para implantar en las ciudades un modelo neoliberal.

La segunda etapa consistió en la búsqueda de información bibliográfica acerca de la historia del proceso de urbanización en la zona de estudio. Se indagaron aspectos relacionados con los momentos de destrucción y con-

tracción en Santa Fe. El primero consistió en averiguar qué proyectos, desde la planeación urbana, se habían gestado en un modelo fordista, el segundo, el de creación, en documentar cuáles fueron las políticas urbanas e instrumentos de planeación urbana que se diseñaron para urbanizar la zona de estudio desde la lógica del modelo neoliberal. Finalmente, se identificaron y describieron, brevemente, los espacios polarizados que genera el neoliberalismo con el consentimiento y participación del Estado.

La ciudad y el modelo neoliberal: hacia un urbanismo neoliberal y de Estado

El neoliberalismo —según Harvey (2007)— es un conjunto de teorías y prácticas relacionadas con la afirmación de que la mejor manera para que el ser humano alcance el bienestar es permitir que él mismo se encargue de su desarrollo, por lo tanto, no se le debe restringir el desarrollo de sus capacidades y libertades empresariales. Todo lo anterior, en un ámbito institucional que permita la propiedad privada, el libre mercado y el comercio. Desde esta lógica, el papel del Estado es imprescindible pues será el macro actor que permitirá las condiciones para que se ejecute lo anterior. Por ejemplo, deberá de garantizar, a través de reglas y normas, el correcto funcionamiento de los mercados y de los derechos de propiedad.

Theodore, Peck y Brenner (2009) afirman que el neoliberalismo es una forma dominante de globalización capitalista tanto política como ideológicamente; en coincidencia con Harvey (2007), quien afirma que el neoliberalismo se ha convertido en un discurso hegemónico en todo el mundo. Ambas posturas confirman que el neoliberalismo se materializa en la desregulación y privatización de empresas (que antes eran de corte paraestatal y ahora se abre al libre mercado); además el Estado benefactor se vuelve regulador, de modo que, áreas en las que el Estado jugaba un papel importante, como en los aspectos sociales, ahora ve minimizada su participación.

Theodore, Peck y Brenner (2009) recalcan la prioridad que se le da a los mercados abiertos, competitivos, no regulados y alejados de las normas y reglas del Estado, con el fin de desarrollarse económicamente. Estos autores

destacan la desregulación del Estado benefactor keynesiano como una de las características del modelo neoliberal, elemento imprescindible para la oferta y demanda, es decir, para el libre mercado. La nueva función del Estado es adaptarse a los principios neoliberales, para desde éste, institucionalizar las acciones del mercado.

El neoliberalismo se caracteriza por promulgar la supremacía del mercado y un individualismo competitivo alejado de toda intervención social y solidaridad. Para Harvey (2007) “el neoliberalismo se maximiza al maximizar el alcance y frecuencia de las transacciones comerciales y busca atraer toda la acción humana al dominio del mercado” (p. 8). Es decir, la cualidad por excelencia del modelo e ideología neoliberal es integrar al individuo en las reglas del libre mercado. Se crea una utopía de mercado libre (Theodore, Peck y Brenner, 2009) en la que la finalidad última es hacer creer al individuo que la mejor opción para su desarrollo es la libre competencia, el libre mercado y deshacerse de las imposiciones que en algún momento conformó el Estado benefactor y que oprimían las decisiones de los sujetos.

El neoliberalismo apuesta por la libertad individual en todos los sentidos: económicos, políticos, sociales, etc. De este modo, el neoliberalismo “[...] transfiere los riesgos y responsabilidades a las agencias, actores y jurisdicciones locales” (Theodore, Peck y Brenner, 2009, p. 2).

En lo profundo del quehacer del neoliberalismo, dicen Theodore, Peck y Brenner (2009), hay una naturaleza más política que económica, lo argumentan de la siguiente manera: “[...] [fue una] respuesta política estratégica a dos fenómenos: la decreciente rentabilidad de las industrias de producción masiva y la crisis del Estado de bienestar keynesiano” (p. 2), porque, según los autores, las políticas, así como las instituciones, tuvieron que evolucionar hacia modelos que se ajustaran a la ideología neoliberal para fortalecer la disciplina del mercado y la competencia.

Este conjunto de ideologías y prácticas, como lo manifiesta Harvey (2007), era un fenómeno global para la década de 1980. Esto significa que el neoliberalismo se convirtió en una forma dominante de globalización capitalista y, como anteriormente se mencionó, el Estado ha jugado un papel primordial para la ejecución de dicho modelo. En este sentido, lo que pretende resaltar en este trabajo es el papel que ha jugado el Estado junto con el capitalista neoliberal para moldear y construir escenarios urbanos que se

destacan por presentar espacios neoliberales que derivan en gentrificación, segregación, polarización, entre otros.

Los espacios donde se materializa el capital, en palabras de Olivera (1999), son los sitios estratégicos de éste, por ejemplo los parques temáticos, los *malls* y los centros corporativos. También se materializan en megaproyectos de corte urbano y metropolitano.

Aunque Olivera (1999) ha señalado que no toda la ciudad presenta estas características, sino aquellas partes de las grandes ciudades las que han adquirido estas particularidades y desigualdades. Asimismo, Peck y Thickell (2002, como se cita en Theodore, Peck y Brenner, 2009), consideran que el proceso neoliberal es la transformación socioespacial impulsada por el mercado en el que los proyectos urbanos están insertos en un contexto específico y mediados políticamente. Con base en esta idea, en la que se considera que los proyectos neoliberales urbanos no podrían prosperar sin la ayuda de los gobiernos locales y nacionales —más aún, sin la intervención política de los actores políticos en turno—, es que se sustenta este trabajo.

En el contexto neoliberal los proyectos urbanos expresan los vínculos entre Estado y mercado inmobiliario, de esta manera, las ciudades —particularmente las ciudades en el contexto global— se convierten en el espacio para materializar las alianzas. En la década de 1990, Sassen (1991, como se cita en Ullán, 2014) ya había desarrollado y clasificado su concepto de ciudad global. La autora hacía referencia a aquellas ciudades que habían cambiado su papel de productoras de bienes y servicios a dinámicas de transacciones económicas en una compleja red en la que las ciudades con mayor capital financiero eran los nodos principales mientras que otras apoyaban a éstas y se convertían en nodos secundarios, de tal modo que la ciudad global fue entendida como un conjunto de nodos conectados de acuerdo con intereses económico financiero-globales. Para que una ciudad formara parte de esta red debía cambiar su fisonomía y adaptarse a los nuevos requerimientos económicos globales e informáticos.

Las ciudades, en este nuevo contexto global, informático y financiero, han albergado actividades financieras y de industria posfordista; por ejemplo, en la Ciudad de México para finales de la década de 1980 y principios de 1990, según Olivera (1999), incrementó el número de unidades

financieras. La ciudad intervenida en proceso de globalización se visualizó alejada de lo que fue ante el modelo fordista keynesiano, particularmente de una forma monocéntrica y un paisaje industrial manufacturero a un paisaje policéntrico, con espacios especializados y de producción de servicios altamente especializados y relacionados con las nuevas economías financieras.

Según Sassen (1994, como se cita en Olivera, 1999) los espacios transnacionalizados se materializan en flujos de inversión externa y cambios en la función del Estado. Ante ello, Olivera (1999) considera que estos cambios mencionados por Sassen (1994, como se cita en Olivera, 1999, p. 77) requieren lugares centrales estratégicos que cuenten con elementos de operación, infraestructura, actividades, empresas y mercados. Es por esto que las ciudades, en un contexto global, adquieren nuevas funciones otorgadas por las empresas transnacionales. Por ejemplo, Olivera (1999) argumenta, que el proceso de urbanización se produce en nuevas centralidades porque se van a crear lugares con áreas mejor equipadas, con mejores servicios e imagen urbana derivados de la presión del capital financiero.

El paisaje urbano comenzó a tornarse posfordista/posindustrial. Una ciudad con estas nuevas funciones implicaba la construcción y/o remodelación de edificios para oficinas y departamentos es decir, para aquellas nuevas actividades vinculadas a las economías financieras y de servicios. Además se visualizó la producción de centros comerciales, *malls* y plazas comerciales que complementaron el nuevo paisaje urbano. De este modo, las ciudades han desempeñado funciones estratégicas en la aplicación de políticas neoliberales, porque fueron los lugares más importantes para deslocalizaciones económicas del crecimiento fordista-keynesiano (Theodore, Peck y Brenner, 2009). Olivera (2014) lo precisa como la aceleración de reformas urbanas que hicieron de la ciudad un lugar atractivo para el capital neoliberal.

Pero no sólo el capital neoliberal ha influido en los cambios económicos y físicos de las ciudades en la postrimería del siglo xx y el inicio del siglo xxi. Autores como Theodore, Peck y Brenner (2009) han analizado cómo el papel del Estado ha influido en estas transformaciones urbanas. Para ello, los autores proponen analizarlo con el concepto de “dependencia de la trayectoria”.

Dependencia de la trayectoria

La dependencia de la trayectoria o el neoliberalismo realmente existente es para Theodore, Peck y Brenner (2009) “la producción de proyectos al interior de contextos nacionales, regionales y locales específicos, cuya especificidad está determinada por el legado de marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que han sido transmitidos a través del tiempo” (p. 3). Es decir, existe una adecuación del neoliberalismo a los contextos en los que se va a integrar el sector privado con un marco institucional que confiere el Estado. El resultado es la creación de proyectos que cambian los paisajes en la ciudad: un nuevo tipo de paisaje urbano que se lanza al consumo transnacional para posicionar a las ciudades como globales.

En consecuencia, las transformaciones urbanas, a la luz del modelo neoliberal, están asociadas a marcos políticos. Theodore, Peck y Brenner (2009) consideran que los procesos que se analizan deben reconocer que el Estado y el mercado no son entes diametralmente opuestos, sino que existe una construcción política de las relaciones económicas. Este es el asunto que interesa: cómo se ha gestado el proceso entre los actores económicos y políticos para transformar el paisaje urbano, específicamente el ejemplo de Santa Fe y el espacio “público” Parque La Mexicana en la alcaldía de Cuajimalpa en la ciudad de México y que deriva en fenómenos como la gentrificación de los espacios verdes públicos.

Para comprender cómo se gesta esta relación, Theodore, Peck y Brenner (2009) proponen comprender la dependencia de la trayectoria como el neoliberalismo en la práctica; es decir, el contexto en el que ocurre, el resultado de un proceso que depende de la secuencia de decisiones de actores tomadas a lo largo del tiempo. Por ejemplo, decisiones del Estado como cambio en los marcos institucionales, acuerdos en las políticas estatales, en los marcos regulatorios y hasta conflictos políticos.

Para comprender el neoliberalismo realmente existente o la dependencia de la trayectoria, Theodore, Peck y Brenner (2009), proponen indagar cuatro aspectos:

1. los escenarios regulatorios y acuerdos políticos históricamente específicos prevalecientes en territorios (nacionales) particulares durante el periodo fordista-keynesiano;
2. los patrones de formación de crisis históricamente específicos, el desarrollo desigual y las protestas sociopolíticas que emergieron al interior de esos territorios tras la crisis sistémica del modelo fordista-keynesiano de desarrollo a comienzos de los años setenta;
3. interacción entre iniciativas neoliberales orientadas al mercado y ciertos marcos regulatorios, patrones de desarrollo territorial y alianzas sociopolíticas que han sido heredadas a través del tiempo, y
4. la concomitante evolución de las agendas neoliberales relativas a políticas estatales y sus estrategias reestructuradoras, en su conflictiva interacción con condiciones político-económicas, disposiciones regulatorias y “geometría de poder” contextualmente específicas. (p. 5)

El proceso anterior que proponen deriva en la producción de nuevos espacios donde existe una geografía del modelo fordista-keynesiano del capitalismo a una nueva geografía del modelo posfordista del capitalismo neoliberal; entonces, resulta en una ciudad que se ha preocupado por el marketing urbano, la competitividad urbana y la promoción del lugar.

Para analizar el urbanismo neoliberal se propone: (a) destacar el carácter “dependiente de la trayectoria” de las iniciativas de reforma neoliberales, (b) luego, centrar la atención en los “momentos” destructivos y creativos del proceso de neoliberalización y, por último, (c) reflexionar las formas en que las ciudades han devenido arenas estratégicamente esenciales para el desarrollo de modalidades neoliberales aplicadas a la experimentación de políticas estatales y reestructuraciones institucionales. (Theodore, Peck y Brenner, 2009, p. 8)

Momentos destructivos y creativos de las políticas neoliberales y la institucionalización del modelo neoliberal

Para comprender la interacción entre el proyecto neoliberal y las formas institucionales, Moreno (2016) argumenta que el Estado local ha propor-

cionado las condiciones para que exista acumulación de capital. Más aún, en un contexto de ciudad empresarial, el Estado debe cambiar sus funciones de gerencialismo urbano a empresarialismo urbano, de este modo la ciudad se visualiza como un negocio (Moreno, 2016).

Siguiendo la lógica de empresarialismo urbano y el cambio de función que debe tener el Estado, Brenner y Theodore (2002) proponen analizar el neoliberalismo realmente existente a partir de dos momentos dialécticos: “la destrucción (parcial) de los arreglos institucionales existentes y los compromisos políticos a través de iniciativas de reforma orientadas al mercado; y la creación (tendencial) de una nueva infraestructura para el crecimiento económico orientado al mercado, la mercantilización y el gobierno del capital” (Brenner y Theodore, 2002, p. 362).

El término “momentos” para describir estas interconexiones tiene el sentido marxista hegeliano de elementos conflictivos, pero mutuamente relacionados dentro de un proceso dialéctico dinámico, en lugar de una descripción de unidades temporales distintas dentro de una transición lineal (Brenner y Theodore, 2002).

Partiendo del argumento de los autores de que “los momentos” hacen referencia a las contradicciones que se presentan en el espacio de una ciudad para que los proyectos neoliberales se ejecuten a partir de destruir (se entiende como proporcionar) los arreglos institucionales que ya existían en el modelo fordista-keynesiano y se instauren (o adecuen) otros marcos institucionales posfordista-neoliberales, entonces, el resultado de este entrecruzamiento de los momentos es una ciudad neoliberal con características de las geografías propias y particulares de la escala local, regional y nacional, pero sobre todo de la primera. De este modo, los momentos de destrucción y creación ofrecen una muestra del dominio sin inconvenientes que se establece para el modelo neoliberal, como un proyecto de transformación política, más que económica.

Las formas en que se establecen los momentos de destrucción y creación se observan a manera de proceso en sitios de regulación como relación salarial, formas de intervención intercapitalista, regulación financiera y monetaria, el Estado y otras formas de gobernanza, configuración internacional y desigual desarrollo espacial (Brenner y Theodore, 2002). En cada uno de los

momentos de destrucción y creación existe una configuración de acuerdos regulatorios que resulta de las características de los contextos específicos.

En este trabajo solo son relevantes los sitios de regulación que se relacionan con los contextos de las ciudades y se consideran tres:

1. Formas de competición capitalista. Hacen referencia al desmantelamiento de las políticas proteccionistas que tuvo el Estado para que las economías nacionales prosperaran a la luz del modelo keynesiano. La destrucción de lo anterior condujo a que los Estados-nación se incorporaran a organismos supranacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) que simpatizaban con la lógica de mercados abiertos. También se apoyaron nuevas industrias (léase nuevas para diferenciar a las industrias del fordismo que producían en masa) y se negociaron acuerdos para el libre tránsito de mercancía entre las fronteras de los países (por ejemplo, el Acuerdo General sobre Aranceles [GATT]) (Theodore y Brenner, 2002).
2. Configuración internacional. Se debilitan las regiones ya establecidas en el modelo fordista-keynesiano y se da pauta a la reorganización de las regiones con la intención de que sean competitivas y mediadas por el mercado (Theodore y Brenner, 2002).
3. Desigual desarrollo espacial. Empieza el retiro de apoyo a ciudades que no alcancen los estándares de competitividad, por lo tanto, la política regional se debilita. En cambio, se empieza a reinvertir en ciudades que han volteado a la industria estratégica para el contexto global. Lo anterior deriva en nuevas formas de desigualdad, polarización y competencia territorial a escala global, nacional y subnacional (Theodore y Brenner, 2002).

En suma, la trayectoria de la dependencia, desde los momentos de destrucción y de creación que generan los Estados-nación para amoldar y/o adaptar el modelo neoliberal, es la reorganización de los espacios, — de fordista a posfordista —, en los que las ciudades han experimentado el mayor cambio en términos económicos, territoriales y sociales en un escenario de interacción conflictiva de fuerzas políticas donde hubo quienes defendieron el viejo modelo y habrá quienes pugnaron por los cambios

para que los entornos urbanos se integraran a la nueva forma espacial, la global.

Santa Fe como megaproyecto de urbanismo neoliberal: estrategias políticas y económicas neoliberales para la creación y reestructuración del espacio urbano

Según Moreno (2016) la ciudad de México fue el lugar donde se materializó el modelo neoliberal a través de la planeación de cinco megaproyectos:

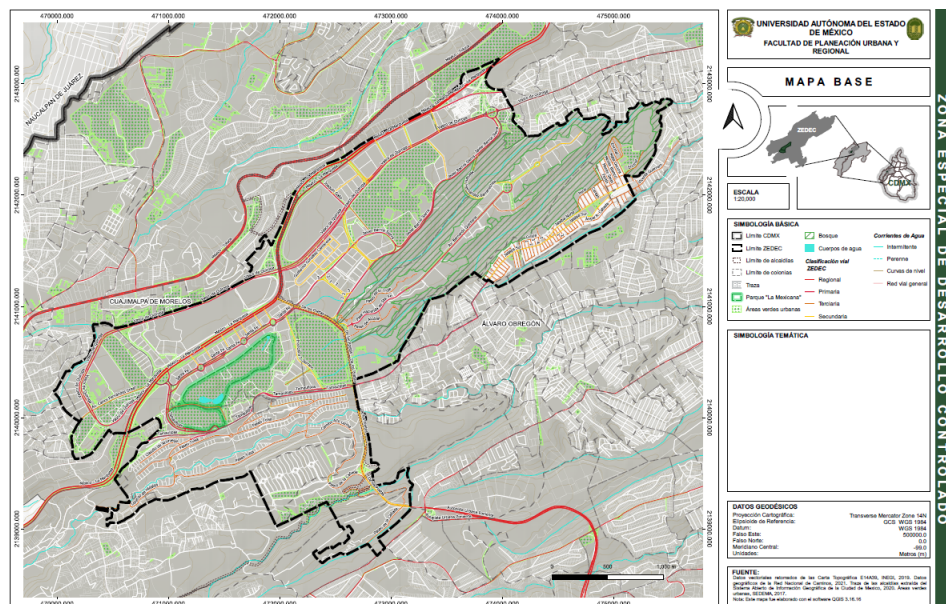
1. Centro Histórico
2. Proyecto Alameda
3. Proyecto Polanco
4. Proyecto Xochimilco
5. Proyecto Santa Fe

Según el entonces regente de la ciudad Manuel Camacho Solís, (citado en Moreno, 2016), los nuevos y grandes proyectos de inversión pública y privada harían posible que la ciudad de México volviera a ser un centro para inversión turística y desarrollo de servicios que generarían ganancias y la harían más competitiva.

Antecedentes del proceso de urbanización de Santa Fe, CDMX

Santa Fe (mencionaremos Santa Fe para referirnos a la Zona Especial de Desarrollo Controlado) está ubicada en la Ciudad de México, específicamente al poniente de la ciudad de México, y está asentada dentro de las delegaciones Cuajimalpa y Álvaro Obregón. Este espacio urbano tiene una extensión de 1 250 km², dividido en un 39.5% en Cuajimalpa y un 60.5% en la delegación Álvaro Obregón, (Martínez, 2003) (*vid.* Figura 2.1).

Figura 2.1. Localización de la ZEDEC-Santa Fe, CDMX



Santa Fe es atravesado por la Autopista México-Toluca, que comunica la capital del Estado de México y el corredor industrial Lerma con la Ciudad de México; dicha vialidad atraviesa la zona de surponiente a norponiente; se conecta con la Avenida de los Constituyentes y con el Paseo de la Reforma. (Martínez, 2003)

La historia de Santa Fe se remite a la época colonial y al primer siglo del México independiente; esta estaba dividida en cuatro pueblos: Santa Fe, Santa Lucía, San Mateo Tlaltenango y San Pedro Cuajimalpa que era por donde corría el camino real a Toluca. Cabe mencionar que también fue el primer camino de cuota de la Nueva España que comenzaba en Tacubaya (Valenzuela, 2007). A finales del siglo XIX, se ubican nuevas actividades vinculadas con el modelo económico que promulgaba el entonces presidente Porfirio Díaz, por ejemplo, un pequeño tren eléctrico y la empresa papelera Loreto y Peñapobre (Pineda, 2000).

En el siglo xx, para la década de 1930, la presencia de minas de arena aumentó la explotación de estas para surtir la creciente industria de la construcción en la Ciudad de México. Esta situación derivó en varios hechos importantes para su uso actual. El mayor de estos fue que la extracción de arena creó un hueco de casi 4 km de largo por 2 km de ancho y de hasta 100 metros de profundidad (Pérez, 1991). La actividad minera concluyó en la década de 1960 para dar paso al relleno sanitario, pero este se convirtió en un problema ambiental por la falta de control y manejo de los residuos sólidos y un creciente aumento de contaminación, fue por ello que se le nombró “tiraderos de Santa Fe” (Pérez, 1991).

Las características físicas de la zona le permitieron convertir estratégica para la futura expansión de la ciudad. El argumento anterior se basa en que, en la década de 1970, se creó el primer plan de desarrollo urbano que originalmente pretendía construir una zona industrial para brindar fuentes de empleo a los habitantes de los alrededores (Pérez, 1991).

A principios de la década de 1980, sobre estos terrenos se construyó un proyecto llamado La Alameda Poniente y, a partir de este, aparece una dependencia reguladora: SERVIMET (Servicios Metropolitanos del Distrito Federal), que tuvo como función, hasta el año de 2014, ser la encargada de gestionar, operar y vender los terrenos que tenía en propiedad el DDF (Departamento del Distrito Federal). Esta dependencia reguladora, para el año de 1987, se encargó de coordinar con inversionistas privados la realización del primer plan de desarrollo urbano operativo de la zona con el nombre de Zona Especial de Desarrollo Santa Fe (ZEDE Santa Fe).

En suma, el proceso de transformación urbana de Santa Fe ha permitido consolidar un espacio estratégico favorable para las grandes inversiones que impulsan economías de aglomeración, respaldado por inversiones públicas y privadas.

Para comprender la dependencia de la trayectoria, en el caso de Santa Fe, se consideran tres momentos de destrucción y creación de los sitios de regulación identificados en el proceso de creación, desarrollo y consolidación de la zona analizada.

Formas de competición capitalista

Uno de los aspectos más significativos de las modificaciones que ha tenido el capitalismo es la estrategia posfordista. Según Olivera (1999), es una estrategia de los grandes capitales corporativos que transforman el modelo de organización productiva a partir de la búsqueda de mercados mundiales; de este modo, el fordismo se vuelve obsoleto en algunas áreas del proceso productivo.

Para poder realizar lo anterior y colocar las condiciones para la acumulación flexible, los países deben liberar la economía; es decir, los Estados realizan acciones para ajustar la transición de un modelo a otro. Acciones como la liberalización de la economía tras presiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) (1967-1987), la reestructuración económica para la entrada de capitales transnacionales (1988-1997) y la iniciativa de privatizar paraestatales de gran importancia relacionadas con la industria energética (a partir del 2000 con gobiernos de partidos políticos como el PAN y el PRI al frente) fueron los tres periodos que, según Olivera (2014) conforman la entrada del neoliberalismo a México.

La intención de que el capitalismo avanzado fortalecía sus formas de competición fue a través de las políticas de neoliberalización de la economía; por ejemplo, la entrada de México al GATT con la intención de liberar aranceles y permitir un mercado global.

Las expresiones de la competición capitalista se enfocaron en desindustrializar al país. Por ejemplo, Olivera (1999) menciona que en la Ciudad de México, desde la década de 1970, disminuyó la industria fordista de manera diferenciada y, para la década de 1980, hubo quiebras de empresas en sectores como la siderúrgica y la metalmecánica. Sin embargo, en algunas otras, como la industria automotriz y la de alimentos, hubo procesos de producción flexible. Aunado a ello, para la década de 1990, crecieron los servicios financieros y megaproyectos en las ciudades; es decir, un nuevo paisaje atravesado por el ajuste institucional, como el caso del Megaproyecto de Santa Fe; Angelópolis, en Puebla; Parque La Fundidora en Monterrey, entre otros. Es así como se observa al neoliberalismo como estrategia política en el ámbito espacial (Brenner y Theodore, 2005, 105).

Configuración internacional

Para Aquino y Aguilar (2022) el espacio urbano de la ciudad de México se consolidó con la política económica y urbana neoliberal en la década de 1980. Desde lo urbano se crearon nodos y corredores que incluían corporativos transnacionales lo que conllevó a cambiar los usos de suelo y apostar por usos mixtos que incluyeran uso residencial, de ocio, servicios y comerciales. Siguiendo con los autores, el nuevo modelo, ahora neoliberal, se alejaba mucho de lo que en su momento se creó y consolidó con el modelo de sustitución de importaciones para el segundo tercio del siglo xx, ahora, la transformación de las formas urbanas se consolidaba por dos factores:

la terciarización de la economía urbana durante el modelo neoliberal, con amplia participación de capital extranjero; y la política urbana local que, entre otros aspectos, ha emitido normas de uso de suelo que favorecen la inversión y especulación del suelo en zonas centrales de alto valor del suelo, conformando espacios globalizados en el contexto metropolitano. (Aquino y Aguilar, 2022, p. 162)

En el caso de la zona de Santa Fe, para la década de 1970 se intentaron proyectos de inversión en industria y servicios con una perspectiva fordista que no prosperó ante la expectativa de los inversionistas. En su lugar se diseñaron instrumentos normativos que facilitaron y promovieron una desregulación de la normativa vigente en materia de planeación urbana. Es decir, medidas discrecionales que aceleraron los procesos de trámites y licencias para la construcción de grandes equipamientos y servicios.

Santa Fe inició su proceso de valorización y de interés creciente por parte de los particulares para desarrollar la zona con las mejores condiciones y costos de oportunidad. El interés de algunos políticos para incentivar y producir espacios de corte global a partir de la inversión público-privada quedó materializado en un complejo comercial, de vivienda de lujo, oficinas, espacios verdes, es decir espacios de consumo global (Aquino y Aguilar, 2022).

Un factor determinante en este proceso lo constituyó el hecho de que después de la crisis del modelo keynesiano fordista el Estado proyectó un

panorama global para ciertas ciudades del país, la ciudad de México fue el espacio ideal para producir y reproducir la globalización, sigue persistiendo entonces la centralización, así, la transición del modelo de Estado keynesiano al Neoliberalismo emprendió su proceso.

El Mega-Proyecto Urbano de Santa Fe tuvo el objetivo de desarrollar 9 km² para atraer inversión global por medio de la creación de un plan de gran escala que no sólo albergaría compañías transnacionales, sino también lujosos centros comerciales, servicios como cafés, bares y restaurantes, cines, teatros, hoteles, escuelas y universidades, hospitales, comunidades cerradas de alto nivel y exclusivos edificios de departamentos (Moreno, 2016).

Para lograr lo anterior, se tuvo que echar mano de la planeación urbana para su desarrollo, particularmente el Programa General de Desarrollo Urbano del DF 1987-1988 (PGDUDF). Un elemento por demás útil en la adecuación institucional para que operara el sector inmobiliario, lo constituyeron las modificaciones profundas de los principales instrumentos de planeación vigentes al momento, es decir, la planeación urbana fue “retocada” para adecuar y flexibilizar los trámites y gestiones que permitieron un accionar rápido y eficiente del capital inmobiliario.

Según Aquino y Aguilar (2022), tres normativas fundamentales se convirtieron en los instrumentos operativos más útiles para adecuar el quehacer inmobiliario: (1) la declaración de las ZEDEC, (2) la transferencia de potencialidades y (3) los corredores urbanos.

1. Para el caso de las ZEDEC se utilizaron como instrumentos de gestión de usos de suelo. En julio de 1988 se establecieron 31 ZEDEC, disminuyendo gradualmente a finales de 1994 a 22 autorizadas, la mayoría localizadas en áreas urbanas de ingresos medio-altos y altos, donde las asociaciones vecinales negociaban con la autoridad los usos de suelo predio por predio. (Azuela, 1998, citado en Vite, 2005)

Es gracias a la ZEDEC que en Santa Fe las organizaciones de vecinos lograron negociar diversas concesiones como: los cambios de uso del suelo, cambio en las densidades o revertir la construcción o no de un determinado

equipamiento o servicio. Este es el caso del Parque Urbano La Mexicana, originalmente destinado a vivienda de interés social.

2. La transferencia de potencialidades fue el instrumento que permitió ceder los derechos al propietario de un inmueble público o privado al ceder “excedentes” localizados dentro de una zona patrimonial o áreas de actuación en suelo de conservación (emisor) en favor de corredores urbanos o en espacios públicos (receptor) considerados como áreas con potencial para el crecimiento económico o de integración metropolitana.

A través del Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano (STPDU) se autorizaba el incremento en el número de niveles y la reducción del área libre de un proyecto inmobiliario (Aquino y Aguilar, 2022). Gracias a este instrumento hoy Santa Fe cuenta con unos de los niveles más altos en verticalización y aumento de densidad de sus construcciones. Esto modificó, de manera sustancial, el paisaje urbano de la zona.

3. En el caso de los Corredores Urbanos, estos se convirtieron en aspecto clave para aumentar la selectividad y la atracción de inversiones inmobiliarias como la creación de Programas Ordenadores y de Corredores de Integración y Desarrollo (CID) por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) en 2007. Se impulsaron importantes CID con diferentes vocaciones para abrir nuevas oportunidades de inversión pública y privada, tanto nacional como extranjera en materia de vivienda, servicios, comercio y tecnología. Lo anterior para facilitar altos flujos peatonales y de transporte público, así como la creación de nuevos espacios públicos urbanos (SEDUVI, 2007). El más claro ejemplo de aplicación de este instrumento es la construcción y consolidación del Parque Urbano La Mexicana.

Con estos instrumentos de planeación urbana hubo movilización de estrategias para promover la competitividad territorial, la innovación tecnológica y la internacionalización que derivó en espacios elitizados, polarizados, gentrificados y excluyentes.

Desarrollo espacial desigual

Una característica distintiva de este modelo de crecimiento y expansión urbana neoliberal es el hecho de que genera espacios altamente elitizados y fragmentados favoreciendo la aparición de islas de desigualdad y pobreza, este es el caso del Parque Urbano La Mexicana.

Santa Fe se ha consolidado como una zona que ejemplifica la ciudad neoliberal, es decir, la característica principal es la segregación socioespacial que existe entre los pueblos originarios, como El barrio de Santa Fe, y los nuevos espacios corporativos y de vivienda de lujo que muestran contrastes en los niveles de ingreso así como, en las condiciones materiales de vida de la población.

El Parque Urbano La Mexicana forma parte del paisaje polarizado. Nace como un proyecto de espacio público verde que tiene el objetivo de convertir un centro de recreación para toda la población, no solamente de la zona, sino a nivel ciudadano, cuestión que no ha sucedido porque los colonos de la zona residencial de Santa Fe han hecho del parque una extensión de su zona habitacional. Cabe mencionar que el parque fue un proyecto que, inicialmente, contempló la construcción de vivienda de interés social e infraestructura y equipamiento. Sin embargo, a partir de gestiones de los grupos privados y los mismos colonos de altos ingresos se ha logrado negociar con el gobierno local no solamente el cambio de uso, sino también la administración y manejo del parque (Martínez, 2003).

Entonces, la zona de Santa Fe representa el espacio neoliberal más emblemático por sus agudas contradicciones socioespaciales entre las zonas centrales y su periferia, a causa de la alianza entre el Estado y el capital inmobiliario.

Discusión

En este trabajo se observa que la relación entre el neoliberalismo y el Estado, como una alianza que se caracteriza por impulsar el mercado abierto en paisajes urbanos (Harvey, 2005) ha puesto al Estado en el papel de facilitador para el establecimiento de condiciones, circunstancias y escenarios

idóneos para que el mercado inmobiliario prospere dentro de un marco legal y normativo que se adecua a las necesidades, no de los espacios ni de las condiciones sociales, sino de los intereses económicos del sector privado.

La política urbana que se ha desarrollado alrededor de la ciudad de México ha sido del interés público y privado; la materialización del modelo neoliberal en la ciudad corrió a cargo de cinco megaproyectos que se pensaron como las obras para que la capital se posicionara en el contexto de lo que Sassen (1991, citado en Ullán, 2014) denomina “la ciudad global”.

Desde el punto de vista de Theodore, Peck y Brenner (2009) el desmantelamiento de las políticas keynesianas, que aportaban beneficios sociales, ahora es sustituido por acciones de mercado que conllevan momentos de creación; es decir, a adaptar las normas de desarrollo urbano y del Estado para que se ejecuten, en el caso que nos ocupa: megaproyectos urbanos, como el caso de Santa Fe en la Ciudad de México.

Santa Fe es el ejemplo del despliegue de políticas neoliberales de destrucción creativa en el que se experimentó la política urbana neoliberal que derivó en un paisaje global de edificios de oficinas y servicios especializados que albergan empresas transnacionales; vivienda de lujo que se renta y venden en dólares, equipamiento educativo; como universidades privadas, plazas comerciales con tiendas ancla que atraen la especulación del suelo; e infraestructura urbana que crea un desorden global y local.

Este (desorden) global y local tiene varias aristas. La historia de Santa Fe muestra que las condiciones geográficas y sociales han denominado la zona como estratégica para impulsar un proyecto de subcentro urbano. El orden global se ha gestado gracias a tres instrumentos de planeación urbana que han permitido la llegada de capital inmobiliario para planificar la zona: los corredores urbanos, la ZEDEC y el instrumento de transferencia de potencialidades. El desorden local ha sido la consecuencia del orden global porque, como dice, Brenner & Theodore, (2002) el modelo neoliberal no puede aplicarse en su forma pura porque el contexto en el que se introduce se ajusta a las distintas capas de disposiciones heredadas como negociaciones políticas y cambios institucionales; entonces, el desorden recae en que la zona de Santa Fe, no es sólo un espacio global, sino también de asentamientos humanos que poco o nada tienen que ver con el paisaje neoliberal; por ejemplo el barrio de Santa Fe al sur de la zona.

En este (desorden) global los gobiernos locales han jugado un papel importante porque son los que han participado de manera activa en las modificaciones normativas y en la construcción de infraestructura para la zona. La Autopista México-Toluca y el equipamiento colectivo, aparentemente público, como el Parque la Mexicana, son ejemplos de movilización de espacios en la ciudad para el crecimiento económico del mercado.

Conclusiones

El caso de Santa Fe es un ejemplo de la materialización de la alianza entre el Estado y los actores neoliberales a partir de la desaparición de las políticas anteriores que impedían la expansión indiscriminada del capital inmobiliario en el territorio y en espacios estratégicos; es decir, momentos de destrucción y de creación. Así, con la implementación de políticas urbanas neoliberales, se observa la proliferación de espacios corporativos transnacionales que se especializan en tecnología e innovación, grandes bloques de oficinas, áreas residenciales para altos ingresos y equipamientos exclusivos para residentes de la zona.

Como lo expresan Aquino y Aguilar (2022):

una de las consecuencias de la alianza entre el Estado y el sector capital inmobiliario es que ha profundizado las desigualdades sociales y la fragmentación del espacio urbano seleccionando, sobre todo, actividades económicas potencialmente relevantes para el modelo neoliberal con alta generación de valor agregado, que tienen como expresión más extendida estos nuevos nodos. (p. 179)

Este proceso no incluye usos de suelo de menor demanda ni las clases sociales más desprotegidas que no tienen oportunidad de tener acceso a estos espacios por su elevado costo (Aquino y Aguilar, 2022). Esto se traduce en islas de desigualdad y exclusión en espacios altamente elitizados y gentrificados como el Parque La Mexicana. Así, resulta claro que los programas de desarrollo urbano han favorecido al capital privado transnacional; adecuando la normatividad y los instrumentos de planeación urbana para la expansión del capital inmobiliario y financiero en el espacio urbano.

Referencias

- Aquino Illescas, V. H. y Aguilar Martínez, A. G. (2022). La verticalización corporativa del espacio urbano en la Ciudad de México (1940-2018). *Revista de Geografía Norte Grande*, 81, 161-182. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022022000100161>
- Brenner, N. y Theodore, N. (2002). Preface: From the "New Localism" to the spaces of Neoliberalism. *Antipode*, 34(3), 341-347. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00245>
- Brenner, N. y Theodore, N. (2005). Neoliberalism and the urban condition. *City*, 9(1), 101-107. <https://doi.org/10.1080/13604810500092106>
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del urbanismo*. Akal.
- Lamundi. (s/f). [Mapa de la Ciudad de México]. <https://www.lamudi.com.mx/journal/wp-content/uploads/2022/02/Ciudad-de-Mexico-1.jpg>
- Martínez, E. (2003). *Estructura urbana de la zona norte de la delegación Álvaro Obregón* [Tesis de licenciatura en Geografía]. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Moreno C., M. (2016). *Geografías en construcción: El megaproyecto de Santa Fe en la Ciudad de México*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.
- Olivera, P. (1999). *La formación de los espacios mundiales de la Ciudad de México* [Tesis doctoral]. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pérez F. del C., B. (1991). *Tacubaya: Historia, leyendas y personajes*. Porrúa.
- Pineda M., R. (2000). *Origen, vida y muerte del acueducto de Santa Fe*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2007). *Primer foro de liderazgo de la Ciudad de México: Infraestructura para los próximos 20 años*. <https://www.seduvi.df.gob.mx/noticias/seduviinforma/descargasboletinesdeprensa/2007/14dejunioForoLiderazgo.pdf>
- Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, (66).
- Ullán de la R., F. (2014). *Sociología urbana: de Marx y Engels a las escuelas posmodernas*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Valenzuela, A. (2007). Santa Fe (México): Megaproyectos para una ciudad dividida. *Cuadernos Geográficos* (40).
- Vázquez Á., J. (2016). El rescate de Santa Fe. *Casa del Tiempo: Revista de la UAM-Azcapotzalco*.
- Vite, M. A. (2005). La problemática urbana en la Ciudad de México. *Comercio Exterior*, 55(9), 788-800.