

# El proyecto urbano Santa Fe: 30 años de éxitos, fragilidades y tendencias\*

EUNICE HELENA S. ABASCAL

Universidad Presbiteriana Mackenzie, Sao Paulo, Brasil  
eunicehelena.abascal@mackenzie.br

BERNARDO NAVARRO BENÍTEZ

Departamento de Teoría y Análisis, CyAD, UAM Xochimilco, México  
bnavarro@correo.xoc.uam.mx

ANGÉLICA TANUS BENATTI ALVIM

Universidad Presbiteriana Mackenzie, Sao Paulo, Brasil  
angelica.alvim@mackenzie.br

## PALABRAS CLAVE

Santa Fe  
Central Business District (CBD)  
Proyectos urbanos  
Procesos  
Contexto  
Valores

## KEYWORDS

Santa Fe  
Central Business District (CBD)  
Urban projects  
Processes  
Context  
Values

Desde hace tres décadas y media, el extremo oeste de la Ciudad de México comenzó su transformación a partir del Proyecto Urbano Santa Fe, se trataba de construir un Central Business District (CBD) con la prioridad de servir de área-sede a empresas nacionales y transnacionales y usos enfocados en la población de altos ingresos. De este proyecto urbano, los logros para la Ciudad de México, las fragilidades, limitaciones y carencias en la génesis y el proceso de desarrollo, se realiza un análisis panorámico desde su concepción hasta la actualidad. Se presentan las propuestas, principios y valores que lo guiaron y los contextos teórico-conceptual, técnico-político y urbanístico con que fue concebido, con los enfoques social, económico, valorativo y práctico durante esa trayectoria. Se busca comprender los factores y eventos que hicieron de Santa Fe una realización memorable como propuesta y ejecución, así como objeto de críticas por sus resultados, que impactan el cotidiano de moradores, trabajadores y visitantes, mostrando ventajas para algunos actores y perjudicando a otros.

Three and a half decades ago, a transformation began in the western outskirts of Mexico City: the Santa Fe Urban Project. This involved building a central business district (CBD) whose priority was to serve as an area containing head offices of national and international companies, and of uses focused on the high-income population. The present paper presents an overall analysis of what this urban project achieved for Mexico City, from its conception to the present day, including also the weaknesses, limitations, and shortcomings in the project's birth and development process. The proposals, principles, and values that guided it and the theoretical/conceptual, technical/political, and urban planning contexts with which it was conceived are presented, along with social, economic, evaluation, and practical focuses during this process. The goal is to understand the factors and events that made Santa Fe a memorable achievement as a proposal and reality, as well the criticism it received for its results, which have impacted the daily lives of residents, workers, and visitors, bringing advantages to some actors and harming others.



## INTRODUCCIÓN

La globalización de la economía alcanzó difusión mundial a partir de la década de los años ochenta del siglo pasado, y en particular se ha manifestado como reconfiguraciones territoriales de la estructura urbana y metropolitana de las ciudades latinoamericanas, produciendo nueva distribución espacial de algunos sectores económicos. Vino acompañada de fragmentación espacial, valorización de la tierra urbana y profundización de desigualdades socio espaciales, al formarse áreas o distritos con especialización productiva y actividades de los sectores terciario y terciario avanzado.

La privatización, la desregulación y la apertura a mercados nacionales y extranjeros se acentuaron en México y en su capital durante el sexenio del gobierno nacional de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), sustentando la modernización del país al vincular su inclusión en una economía de servicios neoliberal, entendida como de “primer mundo” (Ayala, 2010).

Con ese movimiento modernizador y la concepción de lo que era entonces reconocido como *moderno*, el concepto tradicional de centralidad adquirió un nuevo significado, al inducir que las ciudades contasen con una estructura multi nodal de actividades productivas y de circulación de bienes, personas e informaciones en múltiples escalas. La dinámica económica de la globalización revela, al mismo tiempo que la interconexión escalar, la concentración de actividades terciarias y del sector terciario avanzado y la dispersión de otros sectores y actividades económicas en un territorio expansivo. Configurándose así una escala metropolitana y regional fragmentada y dispersa, donde las distancias se ensanchan en la acogida de centralidades y formación de periferias. Contribuyen a ello la constante

relocalización de redes físicas y de servicios, de movilidad y logística y la difusión de amplia conectividad digital que interconecta a los negocios con las nuevas tecnologías y produce las relaciones entre los diversos actores (Gorz, 2005). Nuevas concentraciones de funciones operativas centrales de dirección y control a nivel mundial contribuyen para la fragmentación socio espacial, y para la obtención de zonas y reservas de tierras en las periferias, muchas veces accesibles solamente por medio de formas privadas de movilidad y transporte, profundizando diferencias y desigualdades de acceso a la ciudad.

En este contexto del espacio global e inter-escalar en los países latinoamericanos se inserta la concepción y desarrollo del Proyecto Urbano Santa Fe, situado en la localización homónima en el poniente de la Ciudad de México, y que abriga un distrito especializado: Central Business District (CBD), proyectado y construido para albergar, sobre todo, sedes corporativas locales y transnacionales (un *cluster corporativo*), una nueva centralidad y espacio urbano moldeados por la economía global.

Entre los límites de las alcaldías Cuajimalpa de Morelos y Álvaro Obregón se ubica el área del Proyecto Santa Fe; ocupa 931.64 ha que en 2010 contaban con 8 123 habitantes, lo que en 2020 aumentó a 19 871, mostrando su papel activo y en ascensión de centralidad y nodo globalizado y en red (Gobierno de la Ciudad de México, 2020). Las alcaldías del centro de la ciudad se fueron despoblando desde los años cuarenta; las zonas sur y poniente aumentaron el contingente de población en los años setenta. Las clases media y alta poblaron el poniente, en tanto que en el oriente se encuentran las clases populares y obreras (Barraza, 2016).

La importancia de la zona en que se ubica el Proyecto Urbano y la selectividad del público que la visita, reside y trabaja en ella, explican, entre otras razones, la afluencia y movilidad a esa porción de la ciudad utilizándose primordialmente el automóvil. De

acuerdo con el Gobierno de la Ciudad de México<sup>1</sup> ese uso se concentra hoy en día en la región poniente, originado por los viajes a las zonas residenciales de Benito Juárez, Coyoacán, Álvaro Obregón y Cuajimalpa, mientras que los destinos se concentran en el corredor conformado por el Paseo de la Reforma, desde Santa Fe al Centro (Gobierno de la Ciudad de México, 2020). La ubicación del CBD es estratégica, pues el área se encuentra también en la zona de influencia del circuito de transportes regional, integrando las posibilidades de ampliación de la red de transporte público en las últimas décadas, con la construcción del Tren Suburbano y sobre todo del Tren Interurbano Toluca-México, que corta Santa Fe. El gobierno de la ciudad ha realizado obras de ampliación de la Línea 12 del metro hasta la estación Observatorio, a partir de la estación Tacubaya, y se pretende construir una terminal del Tren Interurbano México-Toluca anexa a la última estación, reuniendo diversos modales para perfeccionar la conectividad para la zona del poniente.

Estas acciones e inversiones en infraestructura, con énfasis en los transportes y en la movilidad, muestran la creciente importancia de la región oeste y del área donde se ubica Santa Fe como una nueva centralidad. Igualmente destaca el proyecto de Cablebús (teleférico) que concluirá su construcción en el segundo semestre de 2024, y que conectará el tren Interurbano Toluca-México con la emblemática zona de Chapultepec, que se encuentra junto al Anillo Periférico y el Paseo de la Reforma, un importante eje viario que se ubica en la continuidad de la zona de Santa Fe, en la dirección hacia el centro histórico de la ciudad, teniendo como terminal la antigua residencia presidencial “Los Pinos”, ahora convertida en Centro Cultural (Navarro, 2022).

La salida de la ciudad hacia Toluca tiene una histórica dificultad de flujo para la región poniente de la ciudad; por eso, desde el inicio del Proyecto Santa Fe se construyó con urgencia un distribuidor vial (Conafrut) para

\* Este artículo es producto de una investigación del Programa de Internacionalización (PrInt) de la Universidad Presbiteriana Mackenzie (CAPES), que forma parte del sub-proyecto de investigación: “Ciudad, Proyecto y Equidad: de los Lenguajes y Apropiaciones a las formas de Regulación” (Proyecto “From Microscope to Telescope: Interdisciplinarity to Foster Human Development”). La indagación fue realizada en la Ciudad de México del 30 de abril al 8 de mayo, bajo la dirección de los profesores de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Dr. Bernardo Navarro Benítez y Msc. Roberto Eibenschutz Hartman.

<sup>1</sup> El Gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, que es la norma rectora de la misma. Fue redactada, debatida y aprobada por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el 31 de enero de 2017. Su creación es un fruto de la Reforma Política del Distrito Federal de México, de 2015, que estableció modificaciones legislativas federales y locales del país, con el objetivo de conceder a la capital del país, México, D. F., un estatus político semejante al de las 31 entidades federativas del país. Con esta reforma, el Distrito Federal cambió su nombre por el de Ciudad de México.

desahogar la conflictiva conexión de esa salida con el suroriente de la metrópoli (Navarro, 2020). Posteriormente, una vez que quedó la solución de salida en la Avenida Constituyentes, durante la administración de Cuauhtémoc Cárdenas se realizó una negociación con aliados privados quedando la propuesta de construcción de tres puentes sobre las laderas que atraviesan Santa Fe. Recientemente se realizaron estas obras, lo que disminuyó el problema de conexión con el sur de la Ciudad de México y Toluca. No obstante, esas obras viales favorecieron e intensificaron el acceso a la región mediante vehículos particulares (Navarro, 2022).

Las consideraciones antes señaladas, nos permiten comprender que en su contexto y desarrollo, los Proyectos Urbanos no son ni positivos ni negativos en sí mismos, pues son respuestas estratégicas a un determinado contexto a partir de visiones, principios, intereses y valores, desde su concepción y a lo largo de su desarrollo. Los Proyectos Urbanos son producto de un universo técnico-político y valorativo, y de dinámicas económicas y urbanas, así como metropolitanas que dan forma a las ciudades.

A partir de las evidencias del rol desempeñado por el Proyecto Urbano Santa Fe como intervención que, innegablemente, proporcionó beneficios a la Ciudad de México y también, partiendo de la hipótesis de que es posible señalar fragilidades y desajustes en la génesis y en el desarrollo del proyecto, el presente artículo analiza el Proyecto Santa Fe cualitativamente, desde su concepción, en la década de 1980, hasta la actualidad.

Se parte de la pregunta: ¿cuáles eran los principios, valores y presupuestos de la política urbana en la Ciudad de México en el momento de la concepción del Proyecto Urbano para Santa Fe, que le moldean y caracterizan, en términos de sus efectos de movilidad (peatonal y otros modos de transporte), ambientales y del espacio construido?

Con base en esa pregunta, se presentan las principales propuestas y principios y los contextos teórico-conceptual, técnico-político y urbanístico a partir de los cuales el Proyecto fue concebido y desarrollado, relacionando ese universo de preceptos con el énfasis que le sirvió de dirección, mucho más, se pensaría, de corte económico que social o ambiental. También se presentan los pasos y decisiones que definieron el Proyecto du-

rante su puesta en marcha, lo que nos permite definir la orientación cualitativa del análisis que se presenta.

Por enfoque *valorativo* se entiende el conjunto de premisas y reglas que fundamentan políticas, planes y proyectos, una *visión o posición* de sus principales agentes, incluyendo al Estado y la sociedad, y las relaciones de fuerza que dan forma a las intervenciones en el espacio urbano. Los valores son definidos por la Deontología, la teoría normativa, según la cual son las opciones éticamente guiadas, prohibidas o permitidas; la deontología se orienta sobre lo que debe ser hecho. Es parte de la Filosofía al abordar los principios, fundamentos y sistemas éticos<sup>2</sup> (*Dicionário Infopédia Da Língua Portuguesa*, 2022).

En el campo de la política urbana y de la realización de planes y proyectos urbanos, los principios definen reglas de valor relativas a un *proyecto de ciudad* que una sociedad decide tener, entre éstas hay énfasis y prioridades; por ejemplo, en las decisiones técnico-políticas que establecen jerarquías y prioridades de acción y enfocan el “derecho a la ciudad” (Lefèbvre, 2009). Esa visión de ciudad, al hablar de Ciudad de México y del Proyecto Santa Fe, encuentra eco en el protagonismo que desde los años ochenta del siglo XX, adquirieron los empresarios de la construcción civil respaldados por el gobierno, lo que posibilitó a estos empresarios obtener beneficios en el proceso de construcción de obras públicas e infraestructura. En ese contexto, las alianzas entre el poder público y los concesionarios privados se tornaban cada vez más fuertes y constituían motores del proceso de transformación urbana (Pérez, 2016). El megaproyecto para Santa Fe se concibió junto a un protagonismo creciente de estos empresarios en el proceso de planeamiento de la ciudad. Bajo la visión y el principio (o interés primario) de que una ciudad global precisa estar muy bien conectada, se construyeron grandes infraestructu-

ras como paso primordial, aunque se afectasen las reservas ecológicas, señalando los puntos de partida y sus consecuencias, no siempre deseables en el desarrollo de un gran proyecto urbano. El análisis de los principios (puntos de partida o premisas), valores o reglas que involucran las acciones y a los actores específicos es, pues, una posibilidad metodológica para evaluar los proyectos urbanos.

A partir de estas consideraciones, este artículo pretende explicar los principales factores, elementos, valores y eventos que hicieron del Proyecto Santa Fe, por un lado, algo memorable como propuesta y realización y, por otro, objeto de críticas, relacionadas con los resultados que impactan la vida cotidiana de moradores, trabajadores y usuarios, poniendo en evidencia las ventajas selectivas para algunos actores en perjuicio de otros.

Como señala Pérez Negrete (2016), es posible identificar en el proceso de transformación de una ciudad (como el caso de la Ciudad de México) tres factores importantes que explican las dinámicas que acompañan la realización de Grandes Proyectos Urbanos: 1) el protagonismo de ciertos actores hegemónicos, cuya visión y fuerza en la conducción de las políticas de desarrollo urbano definen puntos de partida importantes en los proyectos; 2) los arreglos y negociaciones efectuados en diferentes escalas y que definen las relaciones local y global; y 3) las desigualdades y sus procesos de producción, con la emergencia de resistencias del colectivo que regulan, no solamente al proyecto, propiamente, pero banalizan los debates y acciones en torno a la participación ciudadana.

El análisis de algunos impactos sociales y económicos del proyecto adquieren relevancia, al saber que moradores y trabajadores de Santa Fe, formales e informales, de élite o personas que necesitan llegar al Distrito o que viven en él, componen el universo de usuarios que se establecieron o se desplazan ahí todos los días en busca de oportunidades, hasta los que tienen que ganarse la vida en actividades realizadas en la calle en los límites del proyecto. Nos referimos a un complejo proceso de decisiones que implicó retirar del área los tiraderos de basura y a la antigua comunidad recicladora de residuos sólidos, en los años ochenta del siglo XX, así como acoger en la zona a los nuevos re-

<sup>2</sup> Cabe señalar que principio y valor son conceptos distintos. Principios son presupuestos, que definen reglas y conductas esenciales, un principio significa el punto de partida y el inicio de alguna cosa o premisa que benefician a la humanidad, a la sociedad y a las poblaciones (Sabino, 2014). Valores son reglas que orientan sistemas y procesos internos, que involucran a las personas, organizaciones o instituciones, y guían las decisiones en vista de la acción.

sidentes que creyeran en el discurso y en la práctica de una nueva centralidad (Carranco, 2015), lo que revela la heterogeneidad que trae consigo múltiples conflictos en la zona. Distintos actores y diferencias entre los públicos y formas de vida presentes en áreas en proceso de transformación urbanística integran el centro del debate sobre los proyectos urbanos, puesto que sus espacios expresan la convivencia de consensos y de conflictos que revelan las fragilidades más allá de las ventajas de una intervención urbana de la envergadura de la que tuvo Santa Fe.

En las consideraciones finales se discuten los conceptos del Proyecto Urbano, *Central Business District*, globalización y reconfiguraciones espaciales multiescalares (Aguilar, 2004), y las relaciones que se pudieran establecer entre éstos, así como los logros y limitaciones que el Proyecto evidencia en el curso globalizado de la Ciudad de México. Se ponderan los límites del Proyecto Urbano como una forma de inclusión o exclusión socio espacial, pudiendo generar buenas prácticas y, al mismo tiempo, reforzar el desgaste del derecho a la ciudad, entendido en su amplia acepción presentada por Henri Lefèvre (2009).

### **SANTA FE COMO GRAN PROYECTO URBANO DE INTERVENCIÓN ESTRATÉGICA: LAS FORMAS DE TRANSFORMACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS**

En las tres últimas décadas, la noción de Proyecto Urbano se vinculó a la de área de oportunidad, como parte de planes estratégicos apreciados por las políticas de desarrollo urbano de los años ochenta y noventa del siglo XX, proponiéndose como piezas urbanísticas capaces de dar respuesta a la globalización y los valores neoliberales. El discurso teórico que aborda la cuestión fue definido por el mundo empresarial, priorizando la ciudad como protagonista para alcanzar “competitividad”, relativa a otros territorios (Cuenya, 2011).

La intervención en Santa Fe consistió en un plan y proyecto urbano<sup>3</sup> para incluir a la Ciudad de México en la economía global,

se trataba de una transformación urbana estratégica que incorpora a Santa Fe como un polo metropolitano global. En ese tipo de metrópolis (Castells, 2002), actividades económicas, científicas y tecnológicas y los medios de comunicación y de toma de decisiones están conectados en red a escala mundial y en tiempo real, debido a la difusión de mecanismos e instrumentos de la era de la información. Saskia Sassen (2002) define las “ciudades globales” como territorios que operan tramas económicas regionales, nacionales e internacionales, articuladas “desde arriba” y en escala global. Al depender de redes multiescalares, las metrópolis se convierten en centros nodales por los cuales circulan flujos de capital, información, mercancías y personas (inmigrantes y emigrantes).

La decadencia de la matriz fordista de producción y el neoliberalismo trajeron la flexibilización regulatoria de la producción del espacio urbano, con retracción del Estado en sus funciones tradicionales de financiador y proveedor de recursos, trayendo al mercado como uno de los principales actores de producción de ese espacio y un aliado (Abramo, 2011). Pradilla (2014) pondera que la ascensión del modelo neoliberal propició transformaciones multidimensionales a las ciudades latinoamericanas, modificando la economía, la acumulación del capital y el territorio, y se han realizado fórmulas similares de intervenciones urbanas en muchas ciudades del continente. Así, el urbanismo neoliberal es una práctica abierta a los actores de mercado, con la tendencia de ajustar la producción del territorio urbano a los usos e intereses del desarrollo inmobiliario, muchas veces generando descompases en la oferta y en la diversidad de la vivienda, en el acceso a infraestructuras y equipos y desequilibrando oportunidades de trabajo, movilidad, salud, educación y ocio.

La ambición de caminar hacia la metrópolis global, la llegada del régimen neoliberal y la transformación del papel del Estado moderno, con el cambio de sus funciones y autofinanciación de los proyectos urbanos, tuvieron como resultado regulaciones y prácticas que culminaron en el uso de instrumen-

tos urbanísticos y “alianzas público-privadas”, abriéndose a la actuación de múltiples actores. Los Proyectos Urbanos pusieron en evidencia el potencial de áreas recalificadas como instrumento de “marketing urbano”, para atraer inversiones nacionales y transnacionales (Borja, 2003). En los países de América Latina, incluido México:

Este cambio de política en la región, también fue respaldado por las agencias multinacionales que demandaron a los gobiernos políticas de austeridad fiscal, la retirada del Estado del control directo de las empresas económicas y descentralización administrativa (Flores y Monterrubio, 2014).

Las nuevas formas de economía liberal estaban acompañadas de históricos problemas de segregación y expansión periférica de la ciudad moderna, vinculados al crecimiento por demanda social y al avance de la informalidad, de la pobreza y de asentamientos vulnerables. Con el neoliberalismo, la expansión de la periferia se definió como especialización espacial e intervenciones urbanas que son, *per se*, fragmentarias y sectoriales. Esta reconfiguración urbano-metropolitana (Aguilar, 2004) resultó de la expansión del capital transnacional en la fase actual del capitalismo globalizado, al generar un reordenamiento regional y local conectado a la escala global y en dependencia de ésta.

Desde la década de 1970 y, principalmente en la de 1980, con la reestructuración del capitalismo en el ámbito mundial (Sandoval *et al.*, 2020; Aguilar, 2004), las reconfiguraciones de la metrópolis global seguirán algunos estándares, incluso en la Ciudad de México: transición del estándar monocéntrico al policéntrico, con núcleos descentralizados en un radio de 15 km del centro de la ciudad, ocupando formaciones diversificadas: corredores (lineales, a lo largo de vías) y áreas segregadas y exclusivas, reafirmando las centralidades especializadas, como Santa Fe.

La crisis de 1982 modificó el crecimiento económico y poblacional de las décadas anteriores que se había concentrado en la Ciudad de México, junto al cambio del modelo de sustitución de importaciones y al adoptarse progresivamente el neoliberalismo. La deuda externa se reorganiza con la reforma de las finanzas públicas, se vendieron empresas estatales, y en 1985 el gran terremoto que impactó a la capital, contribu-

<sup>3</sup> Sobre la diferencia entre plan y proyecto urbano, retomamos a Novick (2005: 3) que en los finales de los años ochenta, decía: “(...) el proyecto urbano se incorpora como una dimensión de la planificación estratégica. Esa perspectiva de la planificación reemplaza la idea de gestión tecnocrática y centralizada por procedimientos de gestión acordados entre los múltiples actores urbanos que intervienen en la producción de la ciudad” (Traducción de Bernardo Navarro).

yó para intensificar la ocupación periférica y despoblación de la ciudad. Con el desplazamiento de poblaciones y servicios, se fortaleció el eje hacia el poniente como un polo emergente (Flores y Monterrubio, 2014). Tal movimiento periférico generó altos costos sociales, según Duhau:

La promoción, durante las últimas décadas, de la expansión horizontal de la ZMCM hacia la periferia cada vez más extensa y alejada, con más de 1400km<sup>2</sup> de extensión, obliga a las familias de menores ingresos a realizar largos y costosos traslados (2012: 459).

Pero la intención de promover la inclusión de la Ciudad de México en el circuito de ciudades globales siguió su rumbo, al optarse por la periferia como una manera de crear la zona especializada para actividades globales y aprovechar la reserva de tierras en el poniente de la ciudad. Por otro lado, anualmente la ciudad central expulsaba población con la consecuente ocupación de las periferias urbanas, en el paso de los cambios de uso de suelo de rural a urbano (Gobierno de la Ciudad de México, 2020). La precaria regulación del suelo antes de la Constitución de la Ciudad de México, profundizó la desigualdad espacial, haciendo crecer la mancha urbana en suelo de conservación y causando la expulsión de personas hacia la periferia.

Aunque la capital había sido afectada por sucesivas crisis, fue protagonista al recibir con intensidad innovaciones tecnológicas y formas de gestión que acompañaron la globalización, seleccionando esta zona urbana periférica para dicho propósito. Estos avances y decisiones indujeron a una paulatina recuperación económica de la capital, fortaleciendo su introducción en la economía global, posicionándose los Grandes Proyectos Urbanos, en la década de 1980, como un medio eficaz para alcanzar ese nuevo nivel.

Respecto al rol de las ciudades en el mundo global y en sus regiones de influencia, Garesché y Ziccardi (2011: 22) afirman:

Pese a las diferencias en los marcos jurídicos nacionales y en la diversidad de las experiencias, hoy la mayoría de las ciudades avanza en los hechos, en la práctica, a través de ensayos de prueba y error, exigiendo el reconocimiento del lugar especial que juegan en el mapa mundial.

Así, validan que cada uno de los lugares encuentra su papel al experimentar estrategias de inserción en la economía global. Según estos autores, la internacionalización urbana no resulta sólo de la voluntad política y de las autoridades, pero es explicable por el conjunto de factores contextuales y por la aceleración y triunfo del mundo urbano, culturalmente conformado por valores y transformación del territorio, e interactuando con el ideario urbanístico en circulación.

Santa Fe continuó siendo una experiencia moldeada por fuerzas diversas de los flujos de capital internacional, con condiciones de uso de la tierra y reserva de suelo en la Ciudad de México que, junto con la fragmentación propia de la ciudad de nuevos centros, busca la ocupación del suelo en regiones apartadas del núcleo consolidado (Gobierno de la Ciudad de México, 2020). Para Garesché y Ziccardi (2011: 31):

Una ciudad global debería ser, por definición, una ciudad incluyente. Por ello, resulta indispensable que en todos los niveles educativos, públicos y privados, se diseñen estrategias de promoción de una cultura de los derechos humanos, a partir de una evaluación de los principales valores difundidos en los medios masivos de comunicación y al abordar de manera abierta temas de exclusión social, pobreza y prácticas discriminatorias.

Estas cuestiones permiten analizar los resultados del proceso transformador y los impactos de los Proyectos Urbanos que, al localizarse en periferias, excluyen por las propias condiciones de acceso selectivo.

La movilidad y volatilidad del capital transnacional se expresan en la circulación global del sistema financiero y contribuyen en la reconstrucción de los lugares físicos y en la infraestructura en las ciudades, como lugar en donde se realiza en la forma de activos inmobiliarios y espacios urbanos. Redes digitales y la masificación de internet auxilian en dicha circulación, incorporando y acelerando funciones comerciales y de gestión empresarial. Esa movilidad física y digital del capital permite la globalización de la producción y de la logística del comando empresarial, promoviendo la relocalización de sedes corporativas en *lugares globales* (Garesché y Ziccardi, 2011), reproduciendo intereses inmobiliarios, desfavoreciendo espacios públi-

cos libres y abiertos y sistemas de movilidad y vivienda para todos.

El *Central Business District* de Santa Fe se centró en dinámicas de especialización productiva e inmobiliaria, resultando en la fragmentación espacial con el relativo aislamiento del área y la descentralización de la producción (servicios y gestión), concentrando actividades terciarias y del terciario avanzado en áreas específicas. El ideario de planificación acompañó y se adaptó a los valores y objetivos propuestos por la dinámica global; el plan debería poner en marcha directrices estratégicas con una cartera multiescalar (urbana y regional) de proyectos, para conectar la ciudad con redes de movilidad, logística y actividades económicas. A su vez, deben desarrollarse Proyectos Urbanos de acuerdo con una división en fases, de corto, mediano y largo plazo. Fueron órganos gestores y de ejecución de obras especiales los que elaboraron las directrices del proyecto para Santa Fe, realizadas por el gobierno local en alianza con la iniciativa privada.

Los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) —nombre utilizado en la literatura europea y latinoamericana para denominar las grandes intervenciones a inicio de los años ochenta del siglo XX— recibieron críticas en las décadas siguientes, sobre todo respecto a la conformación urbana y los efectos en los espacios públicos y privados, que influyeron sobre el modo de vida de los usuarios a partir de una expresión territorial específica del capitalismo global. El *Central Business District* de Santa Fe se define como un megaproyecto urbano, enfocado en la captación de capital nacional e internacional en forma de activos inmobiliarios e infraestructura para colocar a la Ciudad de México en el rol de las ciudades globales. La manera en que este Gran Proyecto fue una respuesta a un conjunto de contingencias y valores presentes en las políticas públicas en México en el momento de su concepción y desarrollo, se profundizan al abordar el proceso y la trayectoria de desarrollo del proyecto.

## ORÍGENES, PROCESOS Y CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO URBANO SANTA FE DESDE 1980

El proyecto urbano Santa Fe tiene su origen en las políticas urbanas neoliberales apoyadas en los valores de renovación y revitalización de áreas urbanas degradadas, mediante la inversión público-privada. Esas políticas

han generado un modelo de desarrollo urbano de fragmentación y privatización, que consolidó la segregación espacial (Ayala, 2010). La migración hacia la periferia y el deterioro de la zona central de las grandes ciudades, iniciados desde los años setenta, se acentuaron en Ciudad de México después del gran terremoto de 1985 y durante la década de 1990; esa afluencia de población y negocios fue aprovechada por el gobierno local y por los actores inmobiliarios para desarrollar la nueva ciudad periférica sobre los despojos de la vieja.

El lugar que corresponde a Santa Fe fue representado, por primera vez, en el plano de Alonso de Santa Cruz (1555), con la misma configuración actual. Desde su origen, Santa Fe tuvo una localización estratégica, por la presencia de manantiales de agua cristalina que abastecían a la Ciudad de México. En 1789, el regidor Ignacio de Castera, arquitecto y urbanista, habilitó el acueducto de Santa Fe para llevar agua pura, el “agua fina”, hasta el local conocido como Casa de la Mariscal, donde actualmente se ubica el Palacio de Bellas Artes. Otro acueducto era el de Chapultepec, que llevaba las aguas turbias, pero por su contribución hídrica y ambiental, Santa Fe tuvo un papel relevante para la Ciudad de México (Covarrubias, 2015).

A finales del siglo XIX, Santa Fe, absorbida por el crecimiento de la ciudad, disponía de red eléctrica y sistema ferroviario; era el lugar de recreo de las familias ricas de Tacubaya durante el Porfiriato (1876-1911). Después de la Revolución (1910) el lugar se vació, y hasta la primera mitad del siglo XX asistió al crecimiento de la actividad minera, por la presencia de materiales arenosos y piedra para la construcción, convirtiéndose en gran reserva de esos materiales en el poniente de la urbe; lo anterior dio lugar a un depósito de residuos sólidos que sirvió a toda la ciudad hasta la década de 1980.

Esta información histórica tiene relevancia al destacar el rol de esa región como fuente de recursos naturales y materiales que sirvieron al desarrollo de la ciudad, por ejemplo, dotando de piedra y arena. En el poniente, además de los recursos, había una población originaria cuyo trabajo se vinculó a esas actividades extractivas y de la industria de la transformación de materiales para la construcción civil.

En la década de 1940 se inició la minería de materiales convertidos en recursos de

construcción en las lomas del norte y del surponiente del pueblo de Santa Fe, zona con cambios fuertes en su topografía surcada por barrancas que, por esa época, se convirtieron en minas de arena. Su explotación generó socavones de 100 metros de profundidad, y cuando se incrementaron las dificultades y el costo de explotar estas minas se convirtieron en tiraderos de basura a cielo abierto, que añadieron riesgos por la producción de biogases en la zona (González, 2014).

En las décadas de los sesenta y setenta, se presentó una intensa migración de habitantes de la ciudad y de otros estados a los terrenos vacíos del pueblo de Santa Fe, que en su mayoría fueron invadidos. Estos pobladores trataron de asentarse en las zonas de minas, pero hubo conflictos con los propietarios y se ocuparon las lomas y barrancas vecinas. Los materiales de construcción pertenecían a vecinos de la Delegación Cuajimalpa, y con el tiempo se formó un hueco que originó el tiradero de basura de la Ciudad de México, que estuvo abierto hasta finales de los años ochenta, cuando inició el desarrollo inmobiliario City Santa Fe, que se apropió del topónimo (CDMX, Delegación Álvaro Obregón, 2023). En los años ochenta, el gobierno federal dio las primeras señales para urbanizar el poniente, al realizar las primeras acciones de expropiación de tierras pertenecientes a los pueblos establecidos en el territorio, no como parte de una política de planeamiento, sino como una transformación embrionaria modernizadora (Barraza, 2016).

La población originaria y sus formas de vida estuvieron presentes y dejaron sus marcas a lo largo del desarrollo del proyecto urbano desde los años de 1980, pues se revelaron y generaron constante conflicto contra el desarrollo inmobiliario y las profundas transformaciones de uso de suelo que el Proyecto Santa Fe impuso en el área de intervención. El movimiento de expulsión y cambio drástico de usos y actividades favoreció la sustitución de los usos del suelo y el proceso de valorización de la tierra. El Proyecto Santa Fe, al tener como principal objetivo la promoción inmobiliaria, se benefició del proceso de expulsión de las poblaciones ya asentadas para atraer a otras poblaciones con mayor poder adquisitivo, presentándose una gentrificación (Améndola, 2000).

En esa misma década, a la par de los cambios de población, grandes infraestruc-

turas fueron construidas en la región, como la actual autopista de altas especificaciones México-Toluca, que favoreció al futuro Distrito de negocios, revelándose como una de las zonas de mayor y más intenso desarrollo económico de la capital (Améndola, 2000). La construcción de infraestructuras se puso como precondition al desarrollo del área y a su Plan, evidenciando así los presupuestos de la intervención.

La creación del *cluster* corporativo en Santa Fe se impulsó en la segunda mitad de la década de 1980, cuando el gobierno de la ciudad asumió la promoción de cinco proyectos de *regeneración urbana*: Xochimilco, Polanco, Centro Histórico, Alameda y Santa Fe, en el entendido de que simbolizarían la modernización, dinamismo y funcionalidad de la ciudad con un enfoque en la arquitectura corporativa, reafirmando la visión de una ciudad de avanzada. Las propuestas iniciales anunciaron intervenciones que incluían una amplia gama de acciones *regeneradoras* (multifactoriales), distribuidas en infraestructura, desarrollo inmobiliario, espacios públicos y preservación del medio ambiente. El Distrito de Santa Fe se moldea, entonces, como un *Central Business District* (CBD), al conformar un área de intensa concentración de servicios –terciario y terciario avanzado–, con universidades y edificios corporativos que abrigan sedes de empresas nacionales y transnacionales.<sup>4</sup> Carlos de Mattos (Coulomb, 2010) enuncia los elementos que conforman los “artefactos de la globalización”, que se pueden encontrar en ese Distrito: torres corporativas, centros de convenciones, hoteles de alta calificación, centros comerciales concebidos como grandes *contêineres* (*shopping centers*)<sup>5</sup> que concentran usos, a la manera de subcentros urbanos; *campi* universitarios privados, condominios exclusivos y apartados, parques temáticos, etcétera, al hacer los lugares parte de una cadena global de consumo.

<sup>4</sup> Son ejemplo de empresas: Grupo Financiero Banorte, Banco Santander y Grupo Financiero Banamex, distribuidoras de automotrices como Mercedes Benz, Masseratti, Lotus, Lexus, Volvo, Harley Davidson, BMW, Ford Motor Company, Porsche, Audi, ByD, etc.; así como Deutsche Post DHL, alimentos, Coca Cola, FEMSA, Tequila Cuervo, Microsoft regional y el Corporativo de Televisa.

<sup>5</sup> Primero se construyó el Centro Comercial Santa Fe y después otros, tales como Zéntrika, Samara, Patio Santa Fe y Garden Santa Fe, entre otros.

Santa Fe es la experiencia mexicana más representativa para entender la vinculación del territorio urbano y las estrategias empresariales urbanas. El CBD es fruto de un Plan y Proyecto Urbano realizados con la iniciativa privada y con gestión pública (Gobierno de la Ciudad de México), resultando en valorización de la tierra urbana y disponiendo de mecanismos diversos para obtener recursos financieros o rentas, a partir de la alianza con emprendedores inmobiliarios. Se fue ejecutando la expropiación de terrenos y se utilizó la modalidad extraordinaria de zonificación urbana –la Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC)– de Santa Fe (Escamilla, 2007).

A continuación se presentan la secuencia de eventos y propuestas de desarrollo del área que sintetizan las principales acciones que evidencian una jerarquía de decisiones (Coronado, 2022):

- Expropiación de terrenos (1984).
- Cierre del tiradero de basura (1986), lo que significó el fin de las negociaciones con segmentos de poblaciones expulsadas por los nuevos destinos de la tierra urbana a otros públicos, profundizando los conflictos al erradicar antiguos residentes de la región.
- Donación de terrenos para Universidad Iberoamericana (Ibero) (1978-1986).
- Construcción de una autopista que conecta las avenidas Constituyentes y Reforma con la autopista de Toluca (1982-1986).
- Plan Maestro de Uso del Suelo y Regeneración de Santa Fe (1987-89).
- Plan Maestro que considera Santa Fe como Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) (1989).
- La Asociación de Moradores de Santa Fe (2008-2012) recibe recursos del impuesto sobre bienes inmuebles de la zona por parte del Gobierno de la Ciudad para infraestructura y seguridad.

A mediados de 1984 el gobierno de la Ciudad de México, por decreto presidencial, expropia 426 hectáreas teniendo en perspectiva la transformación de Santa Fe, y establece previamente el organismo descentralizado dependiente del Departamento del Distrito Federal (DDF), Servicios Metropolitanos (Servimet). En 1987, el Programa General de Desarrollo Urbano del D. F. determina la intervención pública concertada en algu-

nas áreas, según el reconocimiento de la problemática urbana o ambiental específica (Barraza, 2016), lo que posibilitó crear las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC). En Santa Fe, se determinó un perímetro de 850 ha, ocupando porciones de las delegaciones de Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos (Barraza, 2016).

Los inversores de Santa Fe eran actores locales y extranjeros con grandes capitales disponibles, dispuestos a invertir en la actividad inmobiliaria con la expectativa de obtener cuantiosas rentas, haciendo que el área integrara una agenda de inclusión de la ciudad en la lógica global. El proyecto del CBD era el medio para su objetivo y las empresas extranjeras exigieron estándares internacionales de arquitectura para sus sedes, no aceptando oficinas cuyos proyectos no presentasen atributos de clase A, lo que permitió a Santa Fe un diferencial en términos de innovación arquitectónica diferente al desarrollo inmobiliario de otras zonas urbanas. El Proyecto Urbano para Santa Fe resultó de un Plan Maestro, concebido como un catalizador del desarrollo urbanístico de una de las mayores metrópolis latinoamericanas, con aproximadamente 22 millones de habitantes. Este Plan Maestro contempló, desde el inicio, una amplia intervención gubernamental junto al sector empresarial (Barraza, 2016); en 1995 se estableció la regulación para que Santa Fe tuviera usos, fundamentalmente, corporativos y financieros; señalando las tendencias que el proyecto original debería cumplir. Refuerza estas orientaciones la declaración del Arquitecto Roque González Escamilla, autor del primer *Master Plan* para el CBD:

(...) el inversor global prefiere los grandes espacios, esa predilección revela una capacidad de inversión superior a la de la escala general y puede combinarla con otra escala, de los servicios locales, de inversiones locales, que es más rica, puesto que dotada de otros servicios (...) viviendas de alto nivel (darán) vitalidad al conjunto, puesto que será necesaria la mejora de la red vial de peatones y de la calidad del espacio público (Escamilla, 2007: 1).

Como ya se ha señalado, el elemento fundamental fue la creación de una agencia para concebir y ejecutar el plan, posibilitando usos múltiples y previendo el desarrollo de vivienda para rangos de ingresos bajos,

medios y altos, la Empresa de Servicios Metropolitanos (Servimet) permitió definir el rol de concebir y ejecutar Planes Parciales de Desarrollo Urbano, incluso para esa región de la ciudad. Muy rápidamente se observó que los recursos públicos eran insuficientes, adoptándose un comportamiento proactivo de captación (Escamilla, 2007).

La empresa se creó prácticamente sin presupuestos financieros y se fueron captando recursos al crear mecanismos de financiación. La base de tales mecanismos fue la negociación de los terrenos. Las rentas extraordinarias del suelo obtenidas con la operación Santa Fe se traspasaron a Servimet, cuya propiedad es del Gobierno de la Ciudad de México, siendo la empresa propietaria de la tierra y autorizada a venderla. Los recursos financieros recaudados se transfirieron al gobierno de la ciudad y otro camino de captación fue la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles, muy elevado en Santa Fe, recursos continuos y destinados a la mejora de servicios e infraestructuras en el área.

Contingencias provenientes de intervenciones en la ciudad, llevaron a trasladar recursos que eran de aplicación exclusiva para Santa Fe a otras áreas; una parte se aplicó en proyectos de casas populares y otros proyectos sociales. Algunos recursos se destinaron a la infraestructura en el área de intervención, pero también se dirigieron a la rehabilitación del Centro Histórico de la Ciudad de México, al Rescate Integral de Xochimilco y, asimismo, fueron invertidos en parques para la explotación de estacionamiento en las vías públicas del área central, posibilitando a Servimet realizar intervenciones autofinanciables. Para Ziccardi y Ramírez (Cuenya et al., 2020: 34) Servimet funcionó como empresa, pues se trató de una

(...) paraestatal que actuó como agente inmobiliario de la zona, al elaborar el diseño, y el desarrollo y comercialización desde el inicio hasta que se realizaron las principales obras urbanísticas en la zona.

Las estrategias de rescate del Centro Histórico fueron significativas para recalificar el área central, pero tan importante o más que lo anterior fue la creación de proyectos específicos de financiación, induciendo la inversión privada para obtener recursos con la valorización de la tierra en la forma

de nuevas centralidades como Santa Fe, que eran objetivos de Servimet.

Para hacer viable Santa Fe, la negociación con los propietarios de terrenos e inmuebles en el área fue crucial. Hay que recordar que fue decisiva la negociación realizada en la zona utilizada tradicionalmente para la extracción de arena y piedra, materiales que se extrajeron de la región durante mucho tiempo para construir la ciudad, actividad que dejó abierto un gran cráter de donde se extraían esos materiales. Vinculado a la actividad minera, también había un depósito de residuos sólidos a cielo abierto, causante de la degradación de la región y con uso del suelo muy inferior a su potencial. Junto al basurero había asentamientos irregulares, donde vivían personas que se dedicaban al reciclaje de los residuos sólidos.

A pesar de la degradación ambiental del área, la principal razón que llevó a elegir Santa Fe como espacio estratégico fue de orden regional, por estar próxima a la Carretera México-Toluca (Carretera Federal No. 15-D), lo que se consideraba adecuado para la creación de un nuevo centro y conexión metropolitana. Eso coincidía con la intención del gobierno de la ciudad de construir una conexión actualizada con el municipio de Toluca, puesto que la antigua carretera era insegura y estaba muy deteriorada. Una fuente de recursos para modernizar esa carretera se unió a la lista de estrategias propuestas: construir la infraestructura e implantar el nuevo centro. Hubo entonces una negociación con los propietarios de la tierra de explotación minera, alegando que las minas se habían agotado. Ese agotamiento los llevó a vender los terrenos a Servimet, que fueron comprados en cuotas, previéndose que los ingresos obtenidos con la instalación de los estacionamientos y parquímetros en el área central permitirían pagarlos, así como los ingresos por las ventas de los terrenos.

Había una antigua carretera que cruzaba la zona minera, el Camino de Santa Fe, por donde circulaba un tranvía. Cuando la carretera se inutilizó para ese destino, sirvió como conexión hasta las minas. Ese camino se conservó en su nivel original y las minas eran excavadas del otro lado a cincuenta o sesenta metros de profundidad. Servimet no tenía cómo pagar esos terrenos, entonces se propuso pagarlos con arena y se negoció tierra por tierra. El gobierno local contrató la nivelación del camino, pagada con arena

extraída de la carretera. Santa Fe no retiró del poder público lo que sería necesario para lanzar el Plan Maestro y la construcción de la infraestructura, pero valorizó la tierra que allí no tenía ningún valor, aproximando la Agencia a los emprendedores inmobiliarios, justificando el CBD como prolongación del emblemático Paseo de la Reforma, un corredor urbano estructurador de la ciudad que une el área central (el Zócalo) a la región del poniente.

Las corporaciones que anhelaban localizarse en la Ciudad de México optaron por Santa Fe debido a sus atractivos y adquirieron terrenos. A finales de los años ochenta y comienzo de los noventa, Servimet flexibilizó las condiciones de comercialización atrayendo inversores, y cuando se establecieron importantes empresas nacionales e internacionales se crearon las condiciones para intensificar la ocupación de aquella región, convertida en un símbolo global. Desde el punto de vista urbanístico y de planificación, todavía a mediados de los años ochenta, el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, Carlos Hank González, coordinó la elaboración del primer Plan Maestro de lo que pasó a ser conocido como Plan Integral de Santa Fe, iniciativa de un grupo interdisciplinario formado por arquitectos, urbanistas e ingenieros en un momento de gestión pública del proceso de reconversión del área (Hernández, 2020).

En la siguiente gestión de gobierno del Distrito Federal, de Manuel Camacho Solís (1988-1994), el Director de Servimet, Raúl Henríquez, impulsó, junto con Camacho Solís, el proyecto urbano de Santa Fe. Las negociaciones se simplificaron y la tierra adquirió un valor muy elevado, permitiendo ventas que hicieron posible invertir parte de los recursos obtenidos en la infraestructura. Se creó un círculo virtuoso de inversión y crecimiento, puesto que la escala de valores recaudados fue alta y se cumplió uno de los principales objetivos del proyecto: su rentabilidad para la ciudad y que fuera autofinanciable (Hernández, 2020).

De otros eventos que hicieron viable Santa Fe, destaca un pedido especial del Secretario de Desarrollo Urbano de aquella época que, en nombre del presidente, solicitaba una localización adecuada para la Universidad Iberoamericana. Los edificios de esta institución habían sufrido daños por el intenso terremoto de 1985 y el Campus

pasó provisionalmente a la Región Sur de la Ciudad. Fueron solicitadas 20 ha, con la condición de que el Gobierno Federal construyera parte de la infraestructura y una conexión con el terreno cedido. Entonces, la Universidad Iberoamericana pasó a ser una obra emblemática, un proyecto-insignia del potencial para convertirse en un lugar vital y estratégico, el Campus se localizó cerca del antiguo basurero, razón que obligó a su relocalización.

También se comenzaron las negociaciones con las empresas para facilitar su atracción por Santa Fe, entre ellas, Televisa, que quería dejar sus instalaciones próximas a Avenida Chapultepec, pasando a integrar el conjunto de socios del Proyecto Santa Fe. Al principio, estas empresas no tenían motivación para instalarse en aquel lugar, al considerarlo feo y distante, y próximo a un basurero; pero, a medida que avanzaba el proyecto, los empresarios se sensibilizaron con la inducción de inversiones y con el capital simbólico ofrecido por la modernización (Bourdieu, 1989).

Los inversores fueron atraídos por la potencial prolongación de las avenidas Constituyentes y Paseo de la Reforma, y la articulación regional presentada con la construcción de la carretera y el túnel para Toluca, lo que indicaba la alta rentabilidad del proyecto. El túnel posibilitó la conexión con el otro lado de la carretera, puesto que en aquella época constituía una barrera y, de esa forma, varias empresas decidieron instalarse en Santa Fe, confirmando el uso destinado al sector terciario. La estructura vial fue protagonista, puesto que una nueva centralidad no sólo dependía de una simple continuación del Paseo de la Reforma, aunque esta continuidad se había asumido como atractivo del proyecto. La intención era crear una centralidad con su área de influencia y se propuso una infraestructura vial compleja en el sentido norte-sur con vías paralelas entre sí y, por eso, con parte del dinero se construyeron dos túneles que antecedieron a otras realizaciones, a fin de expandir el proyecto hacia el sur.

Fue así que surgieron Centros Comerciales especializados, así como *Shopping-Centers* de apoyo a la vivienda de alto nivel y oficinas, con previsión de hospitales, clínicas y grandes hoteles, considerados relevantes para este nuevo centro. La Universidad Iberoamericana, instituciones educativas y

centros tecnológicos en el entorno también fueron importantes para el mantenimiento de la vitalidad de Santa Fe.

### **LAS VARIAS CARAS DE SANTA FE: URBANÍSTICA, ARQUITECTÓNICA, MOVILIDAD Y MEDIO AMBIENTE**

#### **Santa Fe, circulación y movilidad**

El Proyecto Urbano para Santa Fe, durante el tiempo de su construcción y habiendo estado sujeto al curso de varias externalidades (variables contextuales que modificaron sus rumbos), vio cómo se desvirtuaban las directrices de su Plan original. Al crear la ZEDEC Santa Fe, los usos del suelo se redefinieron de manera desconectada de los previstos en los primeros planes. Durante la gestión 2000-2006 del Gobierno del Distrito Federal (GDF), diversas alteraciones contrariaron medidas y reglamentaciones en la zona, sin respetar el plan original (Escamilla, 2007), induciendo el carácter de la región como un gran polo de desarrollo de alto nivel y un megaproyecto, de protagonismo inmobiliario y excluyente.

El Plan Maestro que siguió la definición de la ZEDEC presentaba problemas, por ejemplo, la indefinición de la escala peatonal (Escamilla, 2007). Este Plan fue incorporando una visión favorable a los intereses de los contratistas, para quienes el lugar adoptaba aires de una centralidad. Con la preponderancia del sector inmobiliario, el plan se limitó a determinar una zonificación de uso restringido, desconsiderando usos y escalas múltiples, sin incentivar la cohesión social e importantes usos, como vivienda de interés social y transporte básico para los trabajadores. La zona continúa con mínima conexión con el transporte masivo de la ciudad, "(...) razón por la cual los usuarios tienen que transbordar varias veces antes de poder llegar a su destino" (Goldbard *et al.*, 2018: 20), significando dispendio de tiempo y dinero". Debido a la ineficiencia de los transportes, llegar a Santa Fe en automóvil continúa siendo la mejor opción.

El predominio de la circulación de automóviles aumentó la congestión e ineficiencia de los flujos, causando quejas de usuarios y empresas, así como nueva localización para estas últimas, principalmente hacia el corredor central del Paseo de la Reforma. Por esa razón, el Gobierno de la Ciudad de México (Andrés Manuel López Obrador, 2000-2006), aprovechó la negociación de



**Figura 1.** Estación Santa Fe del tren Interurbano México-Toluca. Ya se inauguró un tramo y en 2024 se completará la obra, incluido el tramo a Santa Fe. Fotografía: Bernardo Navarro, 2023.

Cárdenas de una conexión vial de Santa Fe con el oriente y el sur, construyendo los denominados Puentes de los Poetas, que permitían liberar con varios kilómetros de vías los barrancos que circundan el área por ese lado. Lamentablemente, eso representó únicamente un paliativo, puesto que se impulsó el uso de vehículos particulares (Borthagaray y Contreras, 2020).

Después de tres décadas y media de su construcción, el Proyecto para Santa Fe tiene el reto de corregir la ausencia de integración social y física con la Ciudad de México, que todavía lo caracteriza. Se está desarrollando la prolongación de la línea del metro, o un corredor exclusivo de autobuses interconectando este modal, directriz que durante mucho tiempo permaneció en el papel, enfrentando deficiencias. La línea ferroviaria México-Toluca (iniciada en 2014 y que anuncia su conclusión para 2024) es una de las acciones en curso para aminorar esos problemas, así como la conexión del metro con esta obra del tren metropolitano que contará con seis estaciones: Zinacantepec, Pino Suárez, Tecnológico, Lerma en el Estado de México, y con las estaciones Santa Fe y Observatorio, en donde se interconectará con dos líneas del STC-Metro, conectando directamente el norte, el sur y el oriente de la Ciudad de México.

Los principios y los valores presentes en el origen del proyecto nos hacen creer que el Proyecto integraba un plan de reestructuración del Área Metropolitana del Valle de México y la creación de un nuevo centro urbano, que adoptaba la segregación y la dependencia del automóvil como base:

[...] reducir la demanda de movilidad adoptaba el aislamiento físico y el congestionamiento vial del área metropolitana, fortaleciendo la autosuficiencia económica del Sector Poniente del Valle de México (González y Almazán, 2018).

La circulación automotriz protagonista y la presencia contundente del automóvil todavía es una realidad, aguardando por vías peatonales suficientes para que el área funcione como una legítima centralidad, atendiendo los varios modales de movilidad. La fragilidad de la oferta de transporte público, de la circulación de peatones, de la carencia de espacios públicos vitales, estacionamientos y la inconclusa articulación vial para generar un verdadero centro hacen esta zona problemática. El Gobierno de la Ciudad de México instauró un nuevo servicio con autobús de última generación movido a gas natural, con una tarifa accesible de 0.30 USD (Gobierno de la Ciudad de México-UAM Xochimilco, 2011). Desafortunadamente, este nuevo servicio solamente conecta Santa Fe con el centro de la ciudad y hasta el sur de ésta. Durante la gestión de Miguel Ángel Mancera como Jefe de Gobierno de la Ciudad, se llevaron a cabo diversas obras para solucionar las brechas de micro-accesibilidad. El inicio de operaciones del Nochebús, parte de la Red de Transporte de Pasajeros en 2017 ha contribuido a mejorar el acceso y la movilidad de trabajadores y residentes. Sin embargo, Mancera permitió el uso de servicios privados, mediante Apps, con tarifas varias veces superiores al Ecobús, mediante rutas seleccionadas para diversos puntos de la metrópolis (Borthagaray y Contreras, 2020).

#### **Medio ambiente y desarrollo urbanístico**

Además de los estudios de viabilidad inmobiliaria, Santa Fe nació con la promesa de estar en la vanguardia de una regeneración integral y ambiental de toda la zona y la oportunidad de generar una amplia oferta de suelo para la región oeste de la ciudad.

Respecto a la conservación ambiental, se elaboró el discurso de preservación del entorno natural:

La ubicación en una zona de transición entre el área urbana y el suelo de conservación ambiental le imprimía rasgos particulares al GPU Santa Fe y su entorno inmediato, ya que el

discurso ambiental ha permanecido como la constante que justifica la actualización de los programas y planes con propósitos conservacionistas, aunque mediante actos administrativos progresivamente se transforman en acciones que favorecen los intereses del sector inmobiliario (Ziccardi, Rodríguez, en Cuenya et al., 2020: 113).

Se han realizado medidas de mitigación ambiental como la reforestación de las laderas de Tacubaya y Pachiquilla (Goldbard et al., 2018), así como acciones para la conservación y restauración del suelo, pero sin impacto suficiente. Al inicio de los años 2000, se verificó un inadecuado tratamiento energético e hídrico en toda la zona, que acompañó el aumento residencial. El abastecimiento local de agua potable por camiones pipa y los costos de limpieza de pozos sépticos de los edificios generaron movimientos populares y su organización, creándose Asociaciones de Amigos de Santa Fe. En la década de 2010, bajo el gobierno de Marcelo Ebrard en el Distrito Federal, se realizaron obras como, por ejemplo, redes de drenado. También se tuvo que redirigir suministros de agua de los manantiales de los pueblos originarios cercanos para abastecer Santa Fe, generándose fuertes conflictos con estas comunidades.

Una evaluación del impacto ambiental causado por el progresivo avance del proyecto, así como ante la intensificación de la ocupación del suelo se ha convertido en una agenda importante, puesto que es necesario contener los impactos de la urbanización. Se han relatado resultados negativos, como la tala de más de 37 000 árboles, se sepultaron con grava los maizales que crecen en el *ejido*<sup>6</sup> y desaparecieron manantiales (Goldbard et al., 2018). Tal devastación demuestra que el ideal de regeneración nunca fue cumplido, tratándose de una *renovación urbana* con efectos desarticuladores y depredadores.

La localización y el buen potencial económico de la región que llevaron a Manuel Camacho Solís, en los años 1980, a promover la ZEDEC Santa Fe, incluía también la promesa de regenerar, en términos medioambien-

tales, el área que se encontraba muy degradada por la actividad minera. Los usos propuestos en la primera iniciativa del Plan Maestro eran muy distintos de aquellos determinados para la ZEDEC y que también modificó el plan, que cedió a los conflictos generados por la intensificación residencial, aumento de índices de capacidad de edificación y descompases en la regulación de áreas verdes (Flores y Monterrubio, 2014).

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 transformó a las ZEDEC en zonas especiales, flexibilizando todavía más los usos del suelo, dependiendo de la necesidad de regulación de usos especiales. Santa Fe se incluyó como área especial de desarrollo inmobiliario, contribuyendo al protagonismo de la construcción residencial de alto lujo y corporativa (Valenzuela, 2007). Empresas inmobiliarias asumieron el control del suelo disponible en áreas periféricas, solucionando la escasez de tierras urbanizables. Así se reprodujeron carreteras, centros comerciales, condominios y edificios residenciales en regiones poco conectadas, dependientes del automóvil, contribuyendo a concentrar burbujas de riqueza.

En el terreno anteriormente ocupado por la extracción de arena (La Mexicana), una microzonificación determinó que 70% de la superficie se destinaría a un parque público y 30% a edificios de uso mixto y vías. Este Sistema de Actuación por Cooperación (SAC) (Ziccardi, Rodríguez, en Cuenya et al., 2020), permitió que la Asociación de Colonos de Santa Fe A. C. contase con obras de infraestructura, equipos urbanos y públicos. El Parque Público Metropolitano La Mexicana fue financiado por una alianza público-privada (2016), al conceder para esa misma asociación, que administró la permuta, la comercialización de los terrenos públicos al mercado, alterando la finalidad prevista para ese solar, en donde se pretendía construir 12 000 viviendas de interés social y manteniendo el usufructo, desde el inicio, de la propia administración del parque. Aunque el actual gobierno cuestionó esta alianza público-privada eliminando los aspectos más abusivos de la intervención privada.

Es relevante apuntar el suceso del Parque como oferta de espacios libres y verdes, lo que aportó a Santa Fe un éxito ambiental. Mientras tanto, estas características reforzarán el aislamiento y el carácter de enclave urbano de Santa Fe, aislada en sus usos de

alto nivel, lo que se ve reforzado por la presencia contigua de los edificios corporativos, del Centro Comercial Santa Fe y de las empresas multinacionales y de conjuntos residenciales de lujo, segregándola de los barrios populares (colonias) como la Carlos A. Madrazo y Jalalpa, en donde las vulnerabilidades persisten.

## CONSIDERACIONES FINALES

El Proyecto Urbano Santa Fe fue un medio para la producción de zonas de actividades económicas especializadas, de manera que la concentración de funciones operativas de dirección y control corporativo globales pueda concretar la escala global con efectos locales, de fragmentación socio espacial, extensión periférica de la ciudad vinculado a la reconfiguración de los niveles administrativos y de desarrollo inmobiliario de alta renta. Al dar prioridad a esa escala, esos proyectos, de alcance regional y transnacional, profundizan diferencias y desigualdades. Es posible decir que este Proyecto Urbano, al atender con fuerza a la escala global de concretización inmobiliaria y corporativa, contribuyó a reforzar la exclusión socio espacial.

Es innegable que Santa Fe logró integrar conexiones globales y el desarrollo inmobiliario de la zona donde se ubica el *Central Business District* (CBD), asegurando una articulación en red de empresas nacionales y extranjeras, contribuyendo a tornar efectivo el circuito mundial financiero y de servicios. No obstante, la contribución empírica y procesal demuestran las fragilidades del proceso y los efectos de esa modalidad de transformación del espacio urbano y regional. Si el CBD amplificó los flujos de información y la condición multiescalar del territorio, las reflexiones sobre el proyecto urbano presentan un lugar sin urbanidad, donde la escasez de conexiones con sus diversos entornos y con la vida cotidiana del trabajador, del morador, del visitante y del estudiante, así como de su inserción con el entorno zonal, todavía sigue buscando soluciones.

Mucho más que la transformación de un enclave, Santa Fe integra un propósito de reestructuración del área metropolitana del Valle de México, una oportunidad ante la...

grave ausencia de una estrategia coherente, intergubernamental, multisectorial, y bien fundamentada, para evitar el creciente deterioro económico del principal centro pro-

<sup>6</sup> Porción de tierra no cultivada y de uso público, considerada, en algunos casos, como propiedad del Estado o de los municipios. En México, el *ejido* es una propiedad rural de uso colectivo, relevante en la vida agrícola del país.

ductivo y de población del país. Porque los recursos públicos son limitados (...) (González y Almazán, 2018).

Los potenciales efectos benéficos de Santa Fe son apropiados privadamente y en lo que se refiere a la modernización económica e inclusión de la Ciudad de México en el circuito de ciudades globales, pero todavía no han sido compensados por las dificultades de inclusión, inserción y derrama de sus potenciales efectos positivos hacia la metrópoli capitalina.

Al ponderar los logros y fragilidades de la concepción y desarrollo del Proyecto Urbano de Santa Fe, se subrayan razones que justifican sus características segregativas y excluyentes, encontradas en la visión modernizadora de los países alineados al nuevo orden mundial en la década de 1980. La prioridad de renovación urbana en zonas destinadas a determinados usos del suelo, proveedores de valorización de la tierra y para un cierto tipo de público consumidor, transformaron esas áreas de intervención en espacios para las élites que habitan “nuevas centralidades”, donde la regla es la movilidad automotriz.

En contraste con centros históricos, como el elegante conjunto del Zócalo y adyacencias, en el corazón de la Ciudad de México, moldeados a la luz del uso múltiple y de actividades culturales, ferias comerciales y manifestaciones ciudadanas que expresan la potencialidad de un espacio público con urbanidad y vitalidad, los nuevos centros globales son excluyentes y enfocados en determinados segmentos sociales, aptos para vivir y consumir en ellos.

Este modelo aporta formas de vivencias extrañas unas a las otras, locales y globales, donde un centro histórico, patrimonial y cultural convive con una estructura policéntrica, en la que lugares selectivos desempeñan papeles primordiales en las relaciones de producción y consumo. En este nuevo nodo de una trama descentralizada, no se reproducen las características del centro tradicional o de otros ejes y zonas urbanas para el sector terciario, diseminando polos de circulación financiera en el territorio fragmentado, en lejanas áreas periféricas para el consumo especializado. Iluminan la ausencia del valor de la convivencia múltiple y el protagonismo de las funciones económicas, resultando en una menor escala para el ciudadano, el peatón y la vida cotidiana.

La reciente pandemia de Covid-19 afectó, especialmente, las oficinas de Santa Fe, subsistiendo significativa oferta de espacios corporativos y comerciales desocupados, lo que llevó a la Jefa de Gobierno de la Ciudad, Claudia Scheinbaum Pardo, a proponer la reactivación de ese eje al flexibilizar los usos del suelo, transformando, por ejemplo, hoteles en departamentos residenciales y oficinas. La gran apuesta por la recuperación del potencial de Santa Fe está en el inicio de operación del tren interurbano México-Toluca, antes de que termine la administración actual (Navarro, 2022).

Desde la perspectiva ecológica, Santa Fe más allá de sus errores, representó la sustitución de un megatiradero a cielo abierto por un área de desarrollo urbano.

Con todo lo expuesto, se refuerzan las presuposiciones iniciales de que los modelos, planes y proyectos urbanos responden a conceptos contextuales y valorativos que se presentan como lema del desarrollo, en los diversos momentos de la historia de los lugares, de las ciudades y de las metrópolis.

#### FUENTES CONSULTADAS

Aguilar, A. G. (Coord.). (2004). *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. Ciudad de México: UNAM.

Améndola, Giandomenico (2000). *La ciudad postmoderna*. Madrid: Celeste Ediciones.

Ayala, A. A. (2010). *El nuevo proyecto de ciudad: del Centro Histórico a Santa Fe. Segregación, espacio público y conflicto urbano*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Lisboa: Difel.

Castells, M. (2002). *A sociedade em rede. A era da informação: Economia, Sociedade e Cultura*, vol. 1, “A Sociedade em Rede”. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Contreras, Y. y Borthagaray, A. (2020). *Hiperlugares móviles. Actividades conectadas más allá del Transporte*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Coronado, Jessica Esquivel (2022). *La competencia interurbana de la Ciudad de México en el contexto del mundo globalizado. El proceso de urbanización del clúster financiero de Santa Fe*. En Sexto Congreso Nacional de Suelo Urbano. Pachuca, Hidalgo.

Coulomb, R. (2010). “La planeación y la gestión urbana frente a la utopía de la ciudad incluyente”. En L. Álvarez Enríquez, C. Sánchez Mejorada y C. San Juan Victoria (coords.), *La gestión incluyente en las grandes ciudades*. México: UNAM, UAM, INAH, Juan Pablos. En <https://biblat.unam.mx/hevila/Biatacorurbanoterritorial/2019/vol29/no1/2.pdf>

Covarrubias, Reyna, M. (2015). “Santa Fe. Utópico pueblo absorbido por la Ciudad de México”. *Arqueología Mexicana*, 23(134) (julio-agosto). Ciudad de México.

Cuenya, B. et al. (Orgs.) (2020). *Grandes Proyectos Urbanos. Conceptos clave y casos de estudio. Ciudad de México*. Ciudad de México: UNAM.

*Dicionário Infopédia Da Língua Portuguesa* (2022). En [www.infopedia.pt/login?ru=dicionarios/lingua-portuguesa](http://www.infopedia.pt/login?ru=dicionarios/lingua-portuguesa)

Flores, P. y Monterrubio, M. (2014). *Mega-proyecto Santa Fe: de la ciudad global a la ciudad experimentada*. Trabajo presentado para obtener el grado de maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

Garesché, E. Z.; Ziccardi, A. (2011). “La Ciudad: actor protagónico en un mundo global”. En Yúdice, J. M.; Garesché, E. Z. (Eds.). *Ciudad de México. Ciudad Global. Acciones locales, compromiso internacional*, 1ª ed.

Gobierno de la Ciudad de México; Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (2020). *Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2020-2035*. Ciudad de México (PDF).

Gobierno del Distrito Federal-UAM (2011). *Ciudad de México, Transporte y Movilidad Sustentable. Por una ciudad de vanguardia*. Ciudad de México: Alterna S. C.

Gobierno de la Ciudad de México-UAM Xochimilco (2011). *Transporte y Movilidad Sustentable*. Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México y Setravi.

Gorz, A. (2005). *O imaterial. Conhecimento, valor e capital*. Traducción: Celso Azzan Jr. (Celso Cruz: prefácio e adendos do alemão). São Paulo: Anna Blume.

Hartman, R. E.; Alba, L. G. G. de (Coord.) (2009). *El Legislativo ante la Gestión Metropolitana*. Ciudad de México: UAM, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Hernández, R. R. (2020). *Zona Metropolitana de la Ciudad de México: crecimiento y expansión al 2040. Prospectiva territorial usando modelos de simulación urbana*. Ciudad de México: UNAM.

Lefèbvre, H. (2009). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 5.ª edición.

Navarro, B. (2021). *El presente del futuro de la movilidad*. Ciudad de México: UAM.

Navarro, B. (2022). "Impactos en la dinámica de la ZMCM por la Pandemia de Covid-19". *Actas del Seminario Observatorio de Transporte y Movilidad Metropolitana*. Ciudad de México: UAM.

Novick, A. (2005). *Proyectos urbanos y otras historias*. Buenos Aires: Nobukko, Sociedad Central de Arquitectos.

Sabino, H. S. (2014). *Valor e princípio: crítica à distinção sustentada por Robert Alexy em sua Teoria dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte, 2014. Tesis de Doctorado, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Sassen, S. (2002). *Global Networks: Linked Cities*, 1ª ed. Nueva York: Routledge.

### Referencias electrónicas

Abramo, P. (2011). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario, e infraestructura urbana*. Colección Textos Urbanos, IX. Quito, Olacchi. En [https://minerva.ufrj.br/F/?func=direct&doc\\_number=000764549&local\\_base=UFR01#.YpUh5YzMLIU](https://minerva.ufrj.br/F/?func=direct&doc_number=000764549&local_base=UFR01#.YpUh5YzMLIU).

Barraza, Cecilia (2016). *Zonificación, jurídica urbana y controversias sociales* (PDF). Ciudad de México: UAM. En [https://ort.cua.uam.mx/wp-content/uploads/2020/11/Santa-Fe\\_Barraza.pdf](https://ort.cua.uam.mx/wp-content/uploads/2020/11/Santa-Fe_Barraza.pdf)

CDMX, Delegación Álvaro Obregón (2023). *Historia de la Delegación Álvaro Obregón*. En [https://web.archive.org/web/20170704142814/www.dao.gob.mx/delegacion/historia\\_ao.php](https://web.archive.org/web/20170704142814/www.dao.gob.mx/delegacion/historia_ao.php)

Carranco, M. M. (2015). *Geografías en Construcción. El Megaproyecto de Santa Fe en la Ciudad de México*. Ciudad de México: UAM. En [www.academia.edu/31137916/Geografias\\_en\\_Construccion\\_C3%B3n\\_el\\_megaproyecto\\_deSanta\\_Fe\\_en\\_la\\_Ciudad\\_de\\_M%C3%A9xico](http://www.academia.edu/31137916/Geografias_en_Construccion_C3%B3n_el_megaproyecto_deSanta_Fe_en_la_Ciudad_de_M%C3%A9xico).

Cuenya, B. (2011). *Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires*. Santiago: EURE, 37. En <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612011000200002>

Escamilla (2007). "Entrevista con Roque Escamilla". *Vitruvius*, São Paulo, (032.01). En <https://vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/08.032/3293>.

Duhau, E. (Ed.) (2012). "Ciudad de México: La construcción permanente de la metrópoli". Quito, Olacchi. En <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57457.pdf>.

Goldbard, Rochman, A., et al. (2018). *Propuesta de un plan de movilidad basado en la colaboración para la comunidad universitaria de Santa Fe, CDMX*. Ciudad de México: UAM. En <http://ilitia.cua.uam.mx:8080/jspui/handle/123456789/278>.

Gobierno del Distrito Federal (2020). *Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2020-2035*. Ciudad de México: Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. En <https://sepi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/60e/8ed/a61/60e8eda61cceb813715848.pdf>.

González, A. E. (2014). "Santa Fe. Las conflictivas soluciones emergentes a las carencias básicas de agua y drenaje en un polo de la economía global en la Ciudad de México".

International Urban Planning and Environment Association. En <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/56119>.

González, R. y Almazán, R. M. (Coord.) (2018). *Santa Fe. Una Mirada hacia el futuro. Desarrollo Urbano, Gobernanza y Administración Pública*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. En <https://vdocuments.mx/santa-fe-inapmx-santa-fe-una-mirada-hacia-el-futuro-desarrollo-urbano-gobernanza.html?page=1>

Navarro, B. (2020). "La recuperación de una práctica milenaria: la trajinera de Xochimilco y las prácticas emergentes de movilidad urbana en la Ciudad de México". En Contreras Ortiz, Y.; Borthagaray, A. (Coords.). *Hiperlugares Móviles, más allá del transporte*. Bogotá: UNAL. En <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/78783>.

Oliveira, F. L. de, et al. (Orgs.) (2012). *Grandes Projetos Metropolitanos. Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

Pérez Negrete, M. (2016). "Ciudad de México: el camino recorrido en la conformación de una ciudad global". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(226). DOI: [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30013-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30013-7).

Pradilla Cobos, E. (2014). *La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina*. São Paulo: Cadernos Metrópole, 16(31). En [www.scielo.br/j/cm/a/QTQMNTsB44JqxmMhP8RmDQt/](http://www.scielo.br/j/cm/a/QTQMNTsB44JqxmMhP8RmDQt/).

Sandoval Palacios, J. M., et al (2020). *Espacios globales para la expansión del capital transnacional en el continente americano*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO; Puebla, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1ª ed. En [www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/07/Espacios-globales.pdf](http://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/07/Espacios-globales.pdf).

Valenzuela, A. (2007). "Santa Fe (México): Megaproyectos para una ciudad dividida". *Cuadernos Geográficos*, 40, 53-66. Ciudad de México. En <https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/1163>