



CONDUSE
VIAJERO

Mesa
**Asamblea Legislativa
del Distrito Federal**

CDMX



CONDUSE
CONSEJO PARA EL DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

CONDUSE Viajero - Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Fecha: 08 de marzo del 2016

Sede: Salón Nelson Mandela de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

I. Introducción

La sesión comenzó a las 12:30 horas y finalizó a las 14:20 horas, tuvo la participación de cuatro diputados locales: Diputada Margarita Martínez Fisher, Diputada Olivia Gómez Garibay, Diputado Fernando Zárate Salgado y Diputado Raúl Antonio Flores García.

La Diputada Margarita Martínez Fisher, en su carácter de presidenta de la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), dio la bienvenida a los asistentes y agradeció a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) la oportunidad de dialogar sobre los principales problemas del desarrollo urbano enfatizando la importancia de que el gobierno escuche previamente a los legisladores. Posteriormente, el Arq. Felipe de Jesús Leal, Secretario de la SEDUVI, expuso los alcances del Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (CONDUSE) y su objetivo que es reflexionar sobre el futuro de la Ciudad de México en el marco de la actualización del Programa General del Desarrollo Urbano (PGDU), así como de la redacción de la Constitución de la Ciudad de México exaltando que “el futuro de la Ciudad es una tarea de todos”.

En seguida el Moderador, Mtro. Antonio Moya, integrante del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IIS-UNAM) agradeció la bienvenida y presentó los antecedentes, la composición del CONDUSE, la definición y alcances del PGDU, así como los trabajos realizados en los Talleres de Participación Ciudadana y la ruta a seguir para la actualización de dicho instrumento de planeación. Asimismo, expuso el objetivo de la sesión en turno que consistió en “vincular las principales preocupaciones ciudadanas obtenidas en los Talleres de Participación del CONDUSE con la agenda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de fortalecer la propuesta del PGDU”.

II. Desarrollo de la sesión

Para la dinámica del CONDUSE Viajero, el Moderador presentó cinco temas para debatir en la sesión, a saber: 1) Vivienda y Normas de Ordenación General; 2) Intervención gubernamental con participación privada en la planeación urbana; 3) Usos de suelo y expansión de la actividad económica en la ciudad; 4) Integración de ordenamientos en su escala local y metropolitana; y 5) Participación Ciudadana, Transparencia y Rendición de Cuentas.

El Moderador explicó en cada tema los principales resultados obtenidos en los Talleres de Participación Ciudadana, a partir de lo cual planteó una serie de cuestionamientos con las que propició el diálogo y la retroalimentación entre los diputados. Los resultados desglosados por tema se muestran a continuación:

1. Vivienda y alcances de la Norma de Ordenación General 26

El Moderador señaló que en este tema, los Consejeros del CONDUSE se pronunciaron por un lado, por la revisión de la Norma de Ordenación 26, mientras que otros reiteraron su desaparición; también aclaró que los Consejeros no abordaron el tema del mercado de vivienda en renta para sectores sociales de menores ingresos. Otra cuestión clave tratada se refirió a los asentamientos irregulares con dos posicionamientos principales: uno relativo a la no criminalización de estos asentamientos y la regularización de vivienda de estos grupos, y el otro, orientado a su reubicación en suelo urbano a partir de una política de vivienda social para devolver su vocación al Suelo de Conservación.

En este sentido, las preguntas realizadas fueron las siguientes: ¿Qué posicionamiento se tiene desde la ALDF sobre la Norma 26?, ¿qué se tiene pensado para incentivar la vivienda en renta, tomando en cuenta que las nuevas generaciones le dan más valor a la localización que a la adquisición de vivienda?, ¿qué hacer con los Asentamientos irregulares?

El diputado Fernando Zárate Salgado señaló que tanto la derogación como la reforma de la Norma 26 representan un problema, ejemplificó con el caso de la colonia Las Águilas en la delegación Álvaro Obregón. Argumentó que si se deroga, ello no quiere decir que no va a haber vivienda popular, sino que los desarrolladores seguirán teniendo demanda por lo que encontrarán otra forma de generar economía; en caso de su reforma, se seguirá utilizando la Norma para satisfacer la necesidad del mercado. Insistió en que se tiene que diseñar una nueva Norma 26 con límites claros y sanciones fuertes donde se incluyan candados, pesos y contrapesos entre autoridades y ciudadanos; dicha Norma nueva tiene que incluir dos mecanismos: i) de fiscalización y ii) una contraloría ciudadana, ésta a partir de una Asamblea Ciudadana integrada por un importante porcentaje de la población (no de los Comités Ciudadanos). En este tenor consideró como indispensable la participación ciudadana, la cual debe realizarse antes de la inversión, en un periodo donde la ciudadanía se sienta incluida, a fin de determinar multas y sanciones para los desarrolladores que incumplan con la normatividad.

En relación con los asentamientos irregulares, argumentó que en la Ciudad existen contrastes entre campos de golf al lado de asentamientos irregulares, que si bien son construcciones desordenadas, han obtenido servicios públicos, pero que afectan las barrancas y los acuíferos. Señaló que las autoridades tienen que dar los recursos económicos para su reubicación, ya que es altamente costoso cubrir servicios públicos para dichos asentamientos. Asimismo enfatizó que no puede existir invasión en las zonas de recarga, ya que ponen en riesgo tanto a la Ciudad como la vida de las personas que habitan en dichos lugares, por lo que argumentó que tiene que haber sanciones para quienes invaden, así como a aquellas autoridades que lo permiten.

Por su parte el Diputado Raúl Antonio Flores García, precisó que es importante que la Norma 26 prevalezca, pero con otro nombre, pues actualmente está estigmatizada como algo negativo sin saber su contenido. Puntualizó que dicha Norma es contradictoria porque no toma en cuenta a los vecinos que no quieren vivienda social cerca de su casa, debido a que se considera que los precios de sus viviendas van a bajar o que los nuevos vecinos tienen otras costumbres. Sin embargo, indicó que el primer acuerdo que debe existir en el CONDUSE es que “la Ciudad es de todas y todos”, por lo que no tiene que expulsar a miles de sus habitantes. También reconoció que la Ciudad necesita recursos y la construcción es uno de los pilares de la

economía. Exaltó que se tiene que reconocer que las personas que necesitan la vivienda son tan capitalinos como aquellos que viven en colonias bien servidas, por lo que no hay que estigmatizarlos, de lo contrario, se legitima una vivienda media o el Bando 2, abusando de la Norma 26, ante lo cual planteó que deberían ensayarse nuevas alternativas para la negociación y evitar el conflicto social.

De esta forma el Diputado Flores propuso un “tatuaje jurídico” al momento de escribir la Ley y expedir nuevas normas de ordenación. De igual modo, propuso la expropiación de predios utilizados por el crimen organizado como una medida para facilitar la construcción de vivienda social, así como la creación de un fondo territorial que podría prohibir la transferencia de las propiedades.

En cuanto a los asentamientos irregulares, precisó que debe entenderse que hay presión en el suelo de conservación porque no hay vivienda, de ahí que sea necesario contar con una política de vivienda para redensificar algunas áreas de la Ciudad que ya cuentan con todos los servicios urbanos. Enfatizó que es necesaria una Ciudad que tenga un desarrollo saludable, ordenado, sin estigmas, sin clasismo y con recursos económicos y humanos suficientes.

Por su parte la Diputada Margarita Martínez Fisher, señaló que es recomendable aplicar sanciones ejemplares a quienes incumplan con la Norma 26, las cuales reflejarán el objetivo de que el Estado no permitirá construcciones con impacto negativo, y en consecuencia dará un mensaje social (tanto a los desarrolladores como a los ciudadanos) para incentivar buenas prácticas. Refirió que el problema de fondo “más allá de las clases sociales” tiene que ver con la capacidad de los gobiernos para dotar de servicios como son los de agua y transporte. Por ello insistió que es importante realizar una reforma de la Norma 26, así como a la Ley de Vivienda con perspectiva global para no expulsar a familias de la Ciudad y con criterios para optimizar el territorio y la redensificación en función de sus capacidades de carga en los servicios (agua, drenaje, espacio público, entre otros).

Coincidió con el diputado Flores sobre el aspecto clasista en torno a la discusión de la Norma 26, pero al mismo tiempo apuntó que era un asunto de conflicto por la demanda de servicios urbanos. También puntualizó que es más adecuado que el Instituto de Vivienda (INVI) haga las modificaciones necesarias a la Norma 26,

mientras que la ALDF haga otra propuesta en relación con la vivienda social sustentable.

Precisó que la política de redensificación tiene que considerar la protección de las áreas de conservación patrimonial y las zonas de los pueblos y barrios originarios. Asimismo indicó que para la ALDF un tema pendiente para discutir es el referente a las densidades de construcción.

De igual modo planteó la necesidad de explorar nuevas formas de propiedad en la Ciudad, por ejemplo, aplicar candados a la reventa de predios. Sostuvo que los Asentamientos Humanos Irregulares son consecuencia de un ordenamiento territorial desintegrado por lo cual consideró que es importante integrar la normatividad urbana con la ambiental, a fin de resolver los problemas de ordenamiento del territorio.

2. Intervención gubernamental con participación privada en la planeación urbana

Acerca de este tema, el Moderador señaló que no hubo un consenso claro entre los participantes del CONDUSE, pues se percibieron dos posiciones: por un lado quienes señalaron que los grandes proyectos de inversión urbana deberían ser única y exclusivamente tarea del Gobierno sin intervención privada; en cambio, otros aceptaron la necesidad de tener asociaciones público - privadas, siempre y cuando éstas retribuyan a la población con mejoras en sus barrios y colonias. Al respecto formuló las siguientes preguntas: ¿qué tipo de intervención se necesita para ordenar el territorio y obtener recursos que necesita la Ciudad?, ¿a través de qué instrumento se podrían conciliar los intereses de los inversionistas y las demandas de la ciudadanía? y ¿qué papel debería asumir el gobierno?

El diputado Fernando Zárate Salgado reconoció que es necesario distinguir entre la planeación y la ejecución de los proyectos, de tal manera que la planeación urbana esté a cargo de la rectoría del Estado, es decir, en el diseño de las normas y las asignaciones, no deben intervenir actores con intereses particulares o del mercado; mientras que en la ejecución pueden existir asociaciones público – privadas; es decir, el financiamiento no necesariamente tendrá que ser exclusivo del gobierno.

En su turno, el diputado Raúl Antonio Flores García comentó que el empresariado tiene una visión de ganancias; por tanto, el Estado debe regular la planeación, aunque reconoció que tiene que haber un concurso de las empresas porque generan riqueza, siempre y cuando se tenga una visión integral, por ejemplo, al construir los *clusters* se tiene que considerar dónde van a vivir las personas y dónde van a trabajar. Asimismo enfatizó que la planeación de la Ciudad no puede hacerse sin el enfoque de sustentabilidad, por esta razón, mencionó que es relevante generar nuevos paradigmas en la planeación del desarrollo urbano y ordenamiento del territorio.

Por su parte, la diputada Margarita Martínez Fisher precisó que es necesario regresar a la planeación urbana con rectoría del Estado fuerte y con liderazgo para coordinar los diferentes intereses, no sólo del gobierno sino - con un enfoque de Gobernanza -, de los dueños del suelo. Además precisó que se requiere de mecanismos para garantizar que en caso de que los proyectos no funcionen, las pérdidas de las asociaciones público - privadas no se socialicen. En este sentido, planteó que es fundamental avanzar en mecanismos de cogestión con reglas claras sin perder la Rectoría del Estado; asimismo señaló que es importante salir del discurso tradicional y debatir los temas ríspidos; es decir, aquellos que las Legislaturas anteriores no quisieron revisar.

El Moderador, apuntó que no se trata que el gobierno pierda sus capacidades para la planeación urbana, sino que el desafío implica el cómo dirigir los procesos de política pública para dirimir el conflicto social y, en consecuencia, permitir la posibilidad del aprovechamiento del territorio en un marco de negociación múltiple entre los sectores público, social y privado.

3. Usos de suelo y expansión de la actividad económica en la ciudad

El Moderador expuso que los Consejeros del CONDUSE desarrollaron varias estrategias relacionadas con el crecimiento económico, como la flexibilización en los esquemas de los usos de suelo, pues consideraron que eliminar las áreas monofuncionales (como aquellas destinadas únicamente a la vivienda) podría facilitar la generación de encadenamientos productivos y de redes de provisión de servicios, que eventualmente darían paso a un crecimiento económico más equitativo. Ante el

interés de los Consejeros por las modificaciones a los artículos 41 y 42 de la Ley de Desarrollo Urbano (LDUDF) cuestionó ¿cómo trascender los conflictos que generan los cambios a los usos de suelo?

Al respecto para el diputado Fernando Zárate Salgado, el problema radica en que ha crecido el impuesto predial pero los servicios públicos no han mejorado, pues sólo en ciertas zonas de la ciudad se tienen servicios y seguridad de calidad. Explicó que el problema de acceso al suelo se está concentrando en zonas donde tienen todos los servicios públicos, como en la delegación Benito Juárez. Refirió que los artículos 41 y 42 de la LDUDF no modifican el paradigma de la Ciudad, sino que se han convertido para hacer negocio de tierra con un alto costo; es decir, se ha modificado el uso del suelo para obtener altas ganancias, como en Las Lomas o en La Colonia del Valle. Por lo que enfatizó que dichos artículos no funcionan, sino que amparan y justifican intereses económicos y favores políticos. No obstante, puntualizó que los usos de suelo deben modificarse en función de la vocación productiva de cada delegación y de cada colonia. Asimismo, comentó que es indispensable brindar un mayor apoyo para la modernización y mejoramiento de las condiciones de los mercados públicos.

Para el diputado Raúl Antonio Flores García, los diputados de la ALDF no tendrían por qué tener atribuciones para cambiar los usos de suelo; es decir, que el tema no sea parte de las relaciones políticas que los distintos partidos representan. En este sentido mencionó que los usos de suelo deben tener la función de equilibrar la Ciudad en todos los ámbitos, en otras palabras, garantizar que haya suficiente dotación de servicios tanto públicos como privados. Ejemplificó con la construcción de un hospital, sin que se considere dónde van a vivir los médicos o las enfermeras, por lo que sugirió tener en cuenta todas las perspectivas en la planeación. Enfatizó que no puede seguir la contradicción de la existencia de normas para realizar algo al mismo tiempo de construir normas para que eso mismo sea combatido, a lo que sugirió ordenar el marco jurídico. En este sentido, sostuvo que es necesario ordenar y armonizar la discusión jurídica, pues los vecinos tienen normas mientras que los inmobiliarios también siguen otras normas. Por estas razones, sugirió que se tiene que considerar el desarrollo de centros urbanos integrados, donde se tengan amenidades y vivienda cerca del lugar de trabajo.

En su intervención la diputada Martínez Fisher precisó que el ciudadano se ha apropiado del tema del uso de suelo como un mecanismo de defensa, ya que reiteradamente están en contraposición con los Planes Parciales, de ahí que se dé la disputa y judicialización por los cambios de uso de suelo. También se refirió a que la normatividad urbana debe reflejar el hecho de que la Ciudad opera como un sistema complejo, por ende, es necesario que la legislación trascienda los límites territoriales o delegacionales y se haga un trabajo de planeación con el reconocimiento de procesos regionales para así lograr una planeación integral. Ejemplificó con la vivienda unifamiliar tiene que ser trascendida, y considerar otras definiciones de familia, como una de las acciones que se tienen que tomar para salir del paradigma tradicional del uso de suelo.

Acerca de los alcances de la normatividad urbana, sostuvo que los mecanismos restrictivos y prohibitivos no funcionan, por ello enfatizó en diferenciar los derechos de propiedad de los derechos de construcción, así como contemplar la posibilidad de pagar por el cambio de uso de suelo. Sostuvo, que una manera de resolver el problema específico es tener un PGDU contundente. Al respecto sugirió que se tiene que hacer una revisión constante en la regulación de los usos del suelo, a la par de realizar la actualización de los programas de desarrollo urbano.

4. Integración de ordenamientos en su escala local y metropolitana

El Moderador comentó que entre los Consejeros del CONDUSE hay plena coincidencia en que para lograr el desarrollo urbano de la Ciudad se requiere de la adecuada articulación de distintos ordenamientos como son: Programa General de Ordenamiento Ecológico; Programa Integral de Movilidad y el Programa General de Desarrollo Urbano. Aclaró que los Consejeros consideraron que, para resolver las problemáticas asociadas a la coordinación metropolitana, es necesario llevar a cabo una agenda metropolitana con programas y presupuesto a través del Fondo Metropolitano, así como instalar una Comisión metropolitana con capacidad coercitiva, y un Observatorio metropolitano con capacidad técnica para regular la planeación urbana metropolitana. La pregunta realizada en este tenor fue ¿cómo puede

garantizarse la articulación local y metropolitana de distintos instrumentos para alcanzar un desarrollo urbano sustentable?

Sobre estos tópicos el diputado Fernando Zárate Salgado precisó que resolver los problemas metropolitanos es complejo porque requiere que todos los Estados (Estado de México, Morelos, Puebla Hidalgo y Tlaxcala) cedan facultades específicas, ejemplificó con el Programa de Tránsito y la contaminación, lo cual involucra a todos estos estados. Señaló que el problema de fondo es que se incentiva la no coordinación metropolitana, al construir vivienda fuera de la región. Sin embargo, propuso explorar la posibilidad de crear un “Parlamento Metropolitano”, con una coordinación en áreas y materias específicas teniendo claro qué abarca, cuántos ciudadanos, etc. En este aspecto agregó que será necesaria la atención del fenómeno metropolitano en términos presupuestales, por lo tanto debe contemplarse en la nueva Constitución de la Ciudad de México un apartado específico para el tratamiento de dicho tema.

Por su parte el diputado Raúl Antonio Flores García comentó que aunque es una obligación de los Estados, hay una ausencia de entidades metropolitanas y las Secretarías actuales no tienen esa visión para atender el fenómeno, como es el caso de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la cual no ha generado políticas públicas en relación con la coordinación metropolitana, ya que no existe un debate público de lo macro, únicamente de lo micro. Ejemplificó con el problema hídrico, donde no sólo recae en el abasto, sino en el desalojo de las aguas negras que es caro y contaminante. Recalcó que no sólo es la falta de coordinación sino de interés, por lo que el reto es cómo integrar visiones diversas de todos los actores que confluyen en la Zona Metropolitana lo que, sin duda, también tiene un costo electoral, por lo que sugirió que tienen que existir mecanismos que obliguen a los gobiernos a cumplir con un desarrollo urbano sustentable, más allá de los intereses políticos de los gobernantes en turno.

Por su parte la diputada Margarita Martínez Fisher señaló la importancia de explorar las posibilidades de participación de las entidades que integran la Zona Metropolitana del Valle de México y a nivel megalopolitano para que la planeación sea integral, basada en la corresponsabilidad de todos los actores. También apuntó que es necesario explicitar Órganos Metropolitanos para que sean incorporados en el texto de

la Constitución de la Ciudad de México, ya que hasta el momento los órganos de planeación metropolitanos no han sido exitosos y requieren ser regulados.

De igual modo precisó que el aceptar un gobierno metropolitano limitaría las decisiones locales, pero resolvería problemas de escala regional. Por tanto, señaló que tiene que reconocerse que hay procesos que trascienden los límites político - administrativos. Finalmente, enfatizó en la importancia de los Programas Parciales (no verlos como candados), sino retomarlos con una lógica dinámica entre organismos locales y regionales, como un mecanismo innovador de cooperación para la gestión urbana.

5. Participación Ciudadana, Transparencia y Rendición de Cuentas.

En relación con el último tema, el Moderador señaló que los Consejeros coincidieron en que se sienten excluidos de los procesos, por lo que propusieron fortalecer los mecanismos de participación y transparencia como un eje transversal en el diseño de la política urbana actual, y que sean vinculatorios para que la ciudadanía puede ser parte de la toma de decisiones en los procesos; asimismo, expuso que para el sector empresarial la participación ciudadana tiene que ser acotada. En este sentido preguntó ¿en qué casos la participación ciudadana puede ser vinculatoria para la aprobación de los nuevos proyectos urbanos?

Para el diputado Fernando Zárate Salgado señaló que la participación ciudadana tiene que ser real, es importante incluir a los Comités Ciudadanos, los cuales se dividen en grupos de trabajo (uno de ellos se refiere al desarrollo urbano) y pueden participar en la elaboración de los programas; sin embargo, también reconoció que dichos Comités no tienen fuerza, no les dan audiencias y, al no estar incluidos, no pueden generar contrapesos. Señaló que es necesario crear pesos y contrapesos para un mejor desempeño de éstos.

Por su parte, el diputado Flores García señaló que los mecanismos de la participación ciudadana deben ser vinculantes, siempre y cuando estén enmarcados en una legislación clara. Aunque señaló el riesgo del carácter vinculante, ya que se pueden detener proyectos, por lo que no en todas las circunstancias es aplicable la

participación ciudadana vinculatoria, sino en momentos específicos y con reglas precisas; es decir, a partir de una Ley con conceptos claros y mecanismos para que la autoridad pueda lograr el ordenamiento territorial y un desarrollo urbano sustentable y policéntrico.

La diputada Martínez Fisher sostuvo que la demanda ciudadana está en la participación para darle la viabilidad al PGDU. Resulta importante involucrar a la ciudadanía en la planeación del desarrollo urbano, aunque reconoció que la Ley ya contempla dicha participación, por lo que sugirió ampliar y fortalecer sus mecanismos. En este ámbito se pronunció por impulsar Observatorios ciudadanos a nivel local, sobre todo en la etapa de evaluación de las políticas y proyectos; asimismo señaló la importancia de mejorar los mecanismos de acercamiento con la ciudadanía para la planeación, pues los vecinos están orgullosos de ser parte de la Ciudad, que no están en contra de las construcciones, y quieren saber qué va a pasar en su colonia y qué beneficios les va a traer determinado proyecto. Por estas razones, reiteró que es necesario cambiar el paradigma de la participación ciudadana y reconocer en ello una oportunidad y no un problema o un peligro.

En seguida el Moderador agradeció la exposición de los puntos de vista de los diputados, los cuales dijo serán retomados para complementar la visión construida por el CONDUSE.

Por su parte, el Secretario de la SEDUVI agradeció la disposición de la ALDF para generar el diálogo, señaló que la postura de la institución se basa en el debate y en el diálogo, así como por el interés de construir los mecanismos de gobernanza y establecer herramientas para la planeación y la gestión pública de la Ciudad, tanto a nivel regional en temas clave como a nivel local en proyectos puntuales. Señaló que se tienen que reconocer definiciones de política pública, bajo un esquema que permita una adecuada coordinación congruente, como un espacio de conciliación con reglas claras que den certidumbre a todos. Resaltó la importancia de romper paradigmas en el tema de vivienda y en la escala de planeación.

Finalmente, la diputada Martínez Fisher agradeció el interés de alcanzar los consensos para el desarrollo urbano y contemplar la opinión de la Comisión como

parte de la elaboración del PGDU. Agradeció la participación de los diputados, señalando que darán seguimiento a los avances realizados.