



Mesa

Discusión con Académicos y Especialistas de la UNAM









CONDUSE Viajero – Académicos

Fecha: 31 de marzo del 2016

Sede: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

I. Introducción

La sesión comenzó a las 09:10 horas y finalizó a las 12:40 horas. El Dr. Manuel Perló, Director del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, dio la bienvenida al Arq. Felipe de Jesús Gutiérrez Gutiérrez, Secretario de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), así como a directores, profesores e investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

El Mtro. Antonio Moya, Coordinador Académico de Proyecto, presentó un resumen con los temas que plantearon las y los Consejeros de los Talleres de Participación Ciudadana del Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (CONDUSE). Por su parte, los académicos e investigadores de la UNAM retroalimentaron cada uno de los tópicos planteados en diferentes intervenciones.

Cabe destacar que este ejercicio abrió un canal de comunicación y de trabajo con los investigadores de la UNAM, asimismo, se establecieron mecanismos para una participación más activa en el CONDUSE, a fin de fortalecer la propuesta del Proyecto del Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU). Entre los acuerdos generados, se determinó que los proyectos e investigaciones realizadas por parte de los académicos podrían ser publicados en la página electrónica del CONDUSE, con el objetivo de que sirvan como insumos para la elaboración del PGDU.

II. Desarrollo de la sesión

El Dr. Manuel Perló dio inicio a la sesión agradeciendo la presencia de todos los asistentes; en seguida, el Arquitecto Felipe de Jesús Gutiérrez Secretario





de la SEDUVI tomó la palabra para explicar los alcances del CONDUSE y la importancia de llevar a cabo este evento con la comunidad de investigadores de la UNAM, a través del denominado CONDUSE Viajero.

Posteriormente, el Dr. Manuel Perló cedió la palabra al Mtro. Moya para que presentara los cinco temas generales a discutir en la sesión, en los cuales se resumieron algunos de los disensos y consensos más importantes surgidos en los Talleres de Participación Ciudadana; esto tuvo la intención de abrir el debate con los académicos. A continuación, se presentan los resultados desglosados por pregunta:

1. Nuevos pesos y contrapesos para la política urbana y ordenamiento del territorio.

El Mtro. Antonio Moya explicó que, al interior de los talleres, las y los Consejeros mostraron preocupación acerca del papel que debe jugar la autoridad central en materia de planeación urbana y ordenamiento del territorio. En este sentido, enfatizó que asumen que la autoridad central debe hacerse cargo de todo el equipamiento e infraestructura desde una visión subsidiaria que logre equilibrar las asimetrías entre el oriente y el poniente de la ciudad. Sin embargo, precisó que hay preocupación sobre la construcción de las grandes infraestructuras como son los megaproyectos, las autopistas urbanas y desarrollos inmobiliarios que afectan su calidad de vida. Asimismo, explicó que de acuerdo con los Consejeros, existe un vacío de poder y que la autoridad local debería jugar un papel central para diluir el conflicto social. Mientras que, los desarrolladores inmobiliarios tienen una visión más clásica de lo que tiene que hacer el gobierno, pues asumen que éste debe centralizar la política urbana porque para ellos es más fácil negociar con un actor que con 16 alcaldes electos. Asimismo, comentó que otro de los puntos centrales tiene que ver con la distribución de competencias entre Asamblea Legislativa y el poder ejecutivo, pues existe una tensión sobre quién debe definir los cambios de los usos de suelo. Y en este sentido, hay un posicionamiento orientado a que sea la autoridad central y no la Asamblea Legislativa.





Por otro lado, mencionó que la discusión sobre los artículos 41 y 42 de la Ley de Desarrollo Urbano fue central en los talleres del CONDUSE. En este contexto planteó la siguiente pregunta: ¿Qué atribuciones debería de tener la autoridad central en materia de ordenamiento del territorio y desarrollo urbano de la Ciudad?

También agregó que la Norma 26 fue un tema importante ya que se planteó la pregunta: ¿quién debe dirigir la política de vivienda en la Ciudad? Al respecto refirió que los desarrolladores inmobiliarios están pensando en vivienda social a partir de 1.2 y 1.4 millones de pesos.

En cuanto a este tema, los académicos plantearon las soluciones a partir de tres ejes fundamentales: i) planeación efectiva, ii) reconocimiento de la identidad, la desigualdad y la multiculturalidad y iii) identificación de la conflictividad urbana.

En cuanto al primer tema mencionaron que, a partir de la creación del Distrito Federal, la visión de ciudad fue centralista y que el orden se establecía a partir de un principio de Derecho que era ver el desarrollo de la ciudad como algo que se podía controlar, que se podía planear, que se podía llevar a cabo, con una visión de estado central, pero la realidad era otra. La realidad era que se tenía un país totalmente empobrecido y que no coincidían las dinámicas de desarrollo social y demográfico con la mirada de modernizar el Estado y la Ciudad con esta lógica postrevolucionaria. A partir de ello se tenía una parte ordenada y otra que no encajaba en ese modelo porque había una propiedad de suelo diferente.

Asimismo se señaló que la planeación debe tener diversas escalas, desde la macro -que sería la metropolitana-, la intermedia a nivel de delegaciones y la micro a nivel de colonias y barrios. Se aseguró que esto se relaciona con la desigualdad en la ciudad y que el problema está centrado en barrios, colonias y pueblos rurales, éstos últimos se deben considerar, sobre todo porque los pueblos rurales son los dueños, mayoritariamente, del Suelo de Conservación.





En otro tenor de ideas, plantearon que todo instrumento de planeación debe reconocer la identidad y diversidad de los habitantes de la Ciudad de México, pues es necesario reconocer el multiculturalismo de la población y su Derecho a la Ciudad, en este sentido, la planeación no puede ser universalista.

Además se agregó como necesario hablar de la diferencia, de la diversidad y de la desigualdad, que vienen aparejadas y que en las últimas cuatro décadas han generado una ciudad completamente fragmentada y mucho más desigual. En este sentido, se mencionó que la concepción misma de ciudad y de orden urbano tiene que ver con la definición y relación entre lo público y lo privado que ha dado como lugar una ciudad muy lastimada. Por lo que se debe recuperar el sentido social, pero en un sentido auténtico y local.

Se enfatizó que debía prevalecer la visión de planeación, sin separar lo físico de lo social. Donde una pregunta fundamental fuera: "¿Qué está pasando de manera más profunda en el tejido social, en los lugares donde intervenimos y actuamos?". Por otro lado, se aseguró que hay un sesgo, principalmente hacia la economía de mercado con una serie de ausencias, como el desarrollo urbano sustentable o el tema del espacio público. Finalmente, se agregó que el espacio público y el tema de la diferencia, con un enfoque de género, serían elementos que deberían cruzar un programa o una visión de desarrollo urbano sustentable.

Un aspecto fundamental relacionado con la planeación y el ordenamiento del territorio, tiene que ver con los pesos y contrapesos que se vincula con identificar en dónde reside la conflictividad urbana, en tal sentido, se planteó que los principales conflictos que se generan en la ciudad tienen que ver con el uso del suelo que se expresa en grandes desarrollos urbanos. Desde su punto de vista, los conflictos urbanos más importantes están dados por la demanda popular del suelo y los intereses de la inversión privada. Se dijo que, los Asentamientos Humanos Irregulares (AHI) son estigmatizados, pero en la Ciudad de México representan la mayoría de ocupación en el suelo, por lo que más bien parecen la normalidad. No todos los AHI que están en Suelo de





Conservación son de clases bajas, sino que hay ricos que invaden también tales áreas; por tanto, es necesario hacer un diagnóstico preciso antes de planear sobre su futuro. En este orden de ideas también se planteó que la política de vivienda sigue siendo entregada al desarrollo inmobiliario. Por lo que se ha propuesto como alternativa la producción social del hábitat que en términos prácticos significaría una reducción del costo de la vivienda social.

Se mencionó que la realidad de este país es que no se ha pensado nunca en reservas territoriales, por lo que se preguntó ¿dónde está el futuro? En tal sentido, se dijo que quizá el futuro está en reciclar, pero que ese reciclamiento planteaba un conflicto de intereses fundamental. Al hablar sobre el futuro, se consideró necesario avizorar diferentes escenarios de las posibles ciudades que se pueden tener con la intención de tomar la mejor decisión.

Una cuestión fundamental en cuanto a los contrapesos en la gestión de las decisiones, tiene que ver con los abusos que se perciben de la autoridad y con la mala impresión que se tiene sobre el gobierno, ya que nada desalienta más a la participación ciudadana que sentirse engañados. Se puntualizó que hay ocasiones que los proyectos no son malos en sí mismos, sino la manera en que se les presentan a los ciudadanos, de tal manera que van en contra de todas las cosas que defienden. Por lo que es contraproducente ese tipo de cosas, al respecto se dijo: "capaz que una visión más autoritaria podría ser hasta menos conflictiva porque al menos no se siente traicionada la gente". Sin embargo, se mencionó que ha habido un abuso que tiene mucho que ver con la presencia desmesurada de la autoridad en la toma de decisiones; por lo que si realmente se quiere jugar con la figura de peso y contrapeso, no debería haber ninguna instancia decisional, donde la autoridad fuera mayoría, para que se forzara precisamente al debate y en esas instancias hubiera ciudadanos para que se formaran agendas ciudadanas.

En esta misma dirección se señaló que no hay ciudadanía sin conflicto social; la participación ciudadana por sí misma no soluciona el conflicto social.





Y se agregó que era importante definir cómo entendemos la ciudad y la planeación para saber cómo intervenir en ella.

Finalmente, se dijo que se debe reconocer que la Ciudad se ha adaptado a los Megaproyectos, lo que de *facto* genera un nuevo balance de pesos y contrapesos.

2. Aprovechamiento de las oportunidades económicas de la ciudad sin afectar la calidad de vida de sus habitantes.

Con respecto a este tema, el Mtro. Moya dijo que los consejeros consideran importante mejorar la economía local, sin embargo, mencionó que tienen una visión estrictamente a nivel de barrio y colonia y no una visión de Ciudad, en su contexto nacional e internacional. Aunque, explicó que, por otro lado, sí están pensando en la flexibilización de los usos de suelo para detonar el desarrollo económico; pero rechazan abiertamente las Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES), pues perciben con su puesta en marcha amenazas que pueden traducirse en la expulsión de habitantes de la zona central, conocido ello como un proceso de gentrificación.

Por otro lado, indicó que la gente está consciente de que el gobierno tiene recursos limitados para poder hacer las grandes inversiones que necesita la ciudad; por lo que, de alguna manera requieren las asociaciones público-privadas, las cuales solo se pueden aceptar cuando estén correctamente reguladas por el sector público con vigilancia ciudadana.

También señaló que en el tema de los megaproyectos no hay consenso, pues hay gente que dice sí se deben apoyar; pero que los responsables de los megaproyectos paguen las externalidades negativas de sus desarrollos; mientras que y hay otros consejeros que rechazan los megaproyectos. En tal sentido, dijo que este tema dividía a la ciudadanía. Al presentar este panorama, planteó la siguiente pregunta: ¿Cómo generar desde la política urbana nodos





productivos alejados del distrito central de negocios que tiene?, ¿es viable hacer algo en este sentido?

Sobre estos temas se precisó que había que considerar que las temáticas urbanas pasan por cuatro puntos transversales: 1) trascender políticas inerciales; 2) entender la dinámica de una economía urbana metropolitana; 3) identificar los incentivos económicos vigentes para lograr una correcta integración metropolitana y 4) comprender cuál es la dinámica urbana de los megaproyectos.

Sobre el tema de políticas inerciales, se explicó que tienen que ver con las presiones de los mercados que son mal regulados. Hay presiones que trascienden la voluntad de los gobiernos; pero que éstos últimos tienen la obligación también de regular esas presiones y de hacer una intervención física en el territorio, así como de ir normando dichas presiones. Por ejemplo, se tiene que regular las decisiones en términos de vivienda: dónde y cómo construirla, quiénes dan las autorizaciones, cómo se dan, los equipamientos y la infraestructura. Por lo que se mencionó que había que plantearse cómo trascender esas políticas inerciales.

Sobre el segundo tema de economía urbana metropolitana se puntualizó que el único territorio que gobierna la ciudad de México es su propio polígono y sus 16 delegaciones y se mencionó que era importante discutir las competencias y atribuciones para integrar la nueva ciudad. Sobre los incentivos, se enfatizó que hay algunos perversos que inducen malas decisiones, pero que no se han logrado identificar de la mejor manera, o si se ha hecho no se ha logrado pasar de esos des-incentivos a incentivos que vayan gradualmente haciendo tomar mejores decisiones. Por ejemplo: dónde sí debe autorizarse el crecimiento de vivienda, el desarrollo de equipamiento y la infraestructura, en dónde establecer la reserva territorial de las ciudades y de las delegaciones.

Sobre los megaproyectos, se dijo que se debería discutir cuáles tendrían que ser los dos o tres megaproyectos dentro de los próximos 25 años y si hay otros





siete megaproyectos el próximo año, decirles que no, o al menos discutir cómo decirles que sí.

Sobre la obtención de recursos para financiar la política urbana se comentó que hay tres cosas que son fundamentales. Uno, es el impuesto predial. Pero se mencionó que hay un problema para la obtención de recursos porque existen sesgos muy importantes. Al respecto se ejemplifico señalando que: "Hay familias que en algunas colonias pagan un predial de 35 mil pesos al año, mientras que casas similares, en otras colonias pagan 3 mil 500 o 4 mil pesos". En este rubro se apreció que si hubiera una política de impuestos efectiva se podría recolectar el 70 por ciento o más por concepto de predial. Pero se advirtió que hay un miedo a cobrarlo por parte del gobierno de la Ciudad porque se vuelve muy impopular cobrarlo.

Por último, se puntualizó que la planeación de la economía de la Ciudad debe empezar por reconocer su papel respecto al resto del mundo, es decir, su carácter global, y para mejorar su inserción en los circuitos de la economía mundial se requiere un desarrollo sostenido de la Ciudad incentivando las asociaciones público - privadas.

3. Coordinación metropolitana efectiva entre distintos órdenes de gobierno.

En este segmento el Mtro. Moya dijo a los académicos que los participantes en los talleres, mencionaron la existencia de un problema de coordinación y comunicación entre las diferentes instancias gubernamentales a nivel metropolitano; pero advirtió que entre las y los Consejeros no había un consenso sobre cómo resolver estos problemas. Algunos hablaban de que se tenía que generar una agenda de proyectos metropolitanos con recursos públicos para atender temas de infraestructura y de equipamientos regionales, había otros que señalaban que era necesario la creación de un observatorio ciudadano con facultades coercitivas.





Por otro lado, mencionó el problema de la atención de los servicios a nivel metropolitano, sobre todo, el problema del transporte y el asunto del agua. Y señaló que, a los desarrolladores inmobiliarios les preocupaba también este tema. En este tenor de ideas, preguntó ¿qué esquemas se pueden gestar, entendiendo que la autoridad del Gobierno de la Ciudad de México no tiene facultades para regular más allá de sus límites político-administrativos? y ¿cuál es el papel que la Federación debería adoptar para atender esta problemática en los próximos años?

Sobre este tema, se mencionó que se debía reconocer que hay escalas espaciales para el desarrollo de la Ciudad. Se precisó que el primer proyecto de ciudad que debía tenerse era el de una gran región urbana, pero si no se tiene una concepción de ciudad - región, difícilmente va a funcionar la ciudad central. Por lo que se enfatizó que era muy importante definir cuál es el ámbito de lo metropolitano. También se indicó que había dos puntos necesarios a tener presentes: i) formas de intervención en territorio y ii) la cuestión de cómo mejorar la gestión de las decisiones. Asimismo, se acotó que en la actualidad hay una gran región urbana que recibe los efectos de todas las ciudades circundantes e incluso de otros Estados; por lo tanto, debería incorporarse una concepción de "ciudad región".

En materia ambiental se precisó que los problemas no reconocen límites territoriales, por lo que éstos deben analizarse desde una escala metropolitana. Desde esta visión, se señaló que el problema de la coordinación metropolitana es relevante porque los conflictos como el de la basura o el de la contaminación del aire tienen implicaciones con el Estado de México. En tal sentido, se mencionó que falta un diagnóstico para detectar las fuentes principales de contaminación.

Por otro lado, se preguntaron: "¿Qué quiere decir coordinación?" y se dijo que la coordinación metropolitana que se había llevado hasta el momento era nula, pues sólo era repartir dinero sin una visión conjunta de trabajo, por lo que





precisaron fundamental dar una mayor institucionalidad a la planeación metropolitana.

4. Armonización de leyes y reglamentos con la inclusión de nuevos conceptos urbanos.

Para introducir este tema, el Mtro. Moya dijo que prevalece una visión sectorial en la política urbana, la cual no ha logrado integrar los instrumentos ecológicos y de ordenamiento del territorio con los de movilidad urbana. Asimismo, apuntó que existe la administración pública que en términos funcionales es sectorial lo que ha impedido, hasta cierto punto, tener una política urbana integral.

Se refirió también a la postura de los desarrolladores inmobiliarios, quienes no ven la integración normativa como un problema porque a ellos les interesa más agilizar los trámites. Al presentar este contexto, se preguntó a los académicos: ¿cómo garantizar la integralidad de la normatividad?

Con respecto a este cuestionamiento, se señaló que entre los programas de desarrollo se puede observar la enorme contradicción que hay entre las normas, el marco jurídico y la manera de aplicarlo. Se aseguró que es necesario ser rigurosos, hay que combatir la corrupción, hay que castigar o sancionar a aquél que se sale del orden, cuando ese orden es un tanto cuestionable. Y que ahí están las enormes contradicciones del aparato regulatorio. Se quiere desaparecer un asentamiento irregular o se quiere demoler cuando las cosas se dieron de otra manera e incluso se toleraron porque no había cómo resolverlas. En este tenor se dijo que la armonización de leyes y reglamentos es fundamental, porque si no se tiene una ley y unas normas que no se pueden aplicar o cuando se aplican, resulta que están equivocadas y finalmente van a acabar en una Comisión de Derechos Humanos o en una Suprema Corte de Justicia, el daño está hecho. Por lo que se propuso armonizar las leyes; pero entendiendo la historia de la ciudad.



Por otra parte se señaló que era importante revisar o hacer la armonización con la Ley de Desarrollo Social, con la de fomento económico y la ambiental para ser integral, pero sobre todo para mejorar la calidad de vida de la población.

Finalmente, se hizo alusión a que las leyes son una camisa de fuerza para el desarrollo urbano, porque tienen ordenamientos poco flexibles y no están actualizados. Por lo que determinaron necesario hacer compatibles todos los instrumentos de planeación y unificar incluso los conceptos que maneja la ley, pues hay discordancia entre planes y programas.

5. Participación ciudadana para la resolución del conflicto social y combate a la corrupción.

Sobre este tema, el Mtro. Moya dijo que, para las y los consejeros la participación ciudadana debe cumplir tres funciones: 1) participación para el mejoramiento e implementación efectiva de los desarrollos urbanos; 2) participación para la resolución del conflicto y 3) participación para la vigilancia y contraloría de las acciones de las autoridades. Asimismo, aseguró que las y los Consejeros quieren que todos sus procesos participativos tengan incidencia en la toma de decisiones.

Al respecto se advirtió que estamos en una transición, entre otras cosas, de gobiernos representativos a gobiernos participativos. Hay una gran dificultad en esto, porque los propios gobiernos en general son muy temerosos de la participación y tienden, generalmente, a controlarla y a manipularla. Asimismo se agregó que prevalece una participación conservadora que reproduce el nothing in my backyard o en español "aquí no, pero allá, sí". Por lo que es un problema que tiene que ver con mucha gente, de mucho tiempo, de los que tienen mucho dinero o los que ya no quieren que cambien las cosas.

En esta dirección también se insistió que la participación tiene que estar inmersa en las decisiones sobre las transformaciones urbanas como son los famosos megaproyectos. Y se explicó que la consulta era un instrumento





fundamental de la política. Se agregó que se deberían buscar mecanismos para una inclusión real de la participación. Asimismo, se enfatizó que el problema estaba relacionado con la aplicabilidad real y con las atribuciones que se reconocen a la participación ciudadana.

Sobre este mismo tema pero desde otro ángulo se dijo que lo que se tenía que hacer era que la Asamblea Legislativa funcionara bien, pues ellos eran los representantes de los habitantes y, por ende, los habitantes tenían que exigir a sus representantes la atención y resolución de los problemas que enfrentan.

También se señaló para que la participación ciudadana fuera efectiva se tenían que determinar protocolos específicos durante la realización de los grandes proyectos, pues se sostuvo que el diálogo con la ciudadanía debía ser colaborativo y no confrontativo. Y por lo tanto había que desarrollar una política de inclusión real de la participación ciudadana. Igualmente, se precisó que se debía generar un nuevo entendimiento sobre la participación ciudadana a través de dos vertientes: a) replantear el conjunto de la planeación urbana, incluyendo el hecho de que los planes de desarrollo urbano no pueden actualizarse cada tres años, puesto que tarda aproximadamente año y medio en salir a la luz; y b) redefinir conceptualmente lo que es la participación ciudadana.

Por último se apuntaron las siguientes ideas: 1) Todo el proceso de la política pública debe acompañarse de herramientas efectivas de participación ciudadana, 2) Los conflictos en la Ciudad son generados por el uso de suelo, por lo tanto, la participación ciudadana debe apuntalarse en ese sentido, y 3) la participación debe pasar por una discusión política, que incluya al Jefe de Gobierno, para encontrar el mejor escenario posible a través de la construcción de consensos.



III. Conclusión del Taller

Para concluir la sesión, el Dr. Manuel Perló agradeció la asistencia y participación de los académicos y los exhortó a enviar los estudios, diagnósticos o informes que pudieran apoyar la construcción del Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU). Finalmente precisó que la información proporcionada podría ser publicada en la página *Web* del CONDUSE para que también pudiera ser consultada por la ciudadanía.