



CONDUSE
VIAJERO

Mesa
Habitabilidad

CDMX



CONDUSE
CONSEJO PARA EL DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

CONDUSE Viajero - Habitabilidad

Fecha: 15 de marzo del 2016

Sede: Casa del Arquitecto, Roma Norte.

I. Introducción

La sesión inició a las 10:30 horas y finalizó a las 14:30 horas. Contó con la asistencia de miembros del Colegio de Arquitectos, la Asociación Mexicana de Urbanistas A. C. (AMU), el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), así como funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y de la Delegación Benito Juárez.

El presidente del Colegio de Arquitectos, José Luis Cortés dirigió unas palabras previas al evento, con las cuales enfatizó la importancia de la arquitectura y del urbanismo para la planeación urbana de la Ciudad de México. Posteriormente, hizo uso de la palabra el Arq. Felipe de Jesús Gutiérrez, Secretario de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), para señalar los desafíos que enfrenta actualmente la Ciudad de México en materia del desarrollo urbano y ordenamiento del territorio.

En su momento el Moderador de la sesión, Mtro. Antonio Moya presentó los antecedentes y la composición del Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (CONDUSE); también se refirió a los alcances del Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU), así como a los trabajos realizados en los Talleres de Participación Ciudadana para la actualización de dicho instrumento de planeación. El objetivo del CONDUSE Viajero de Habitabilidad, fue “conocer la opinión de los Colegios y gremios relacionados con el desarrollo urbano y ordenamiento del territorio de la Ciudad de México, a fin de fortalecer la propuesta ciudadana en el marco de actualización del Proyecto del Programa General de Desarrollo Urbano”.

II. Desarrollo de la sesión

Para la dinámica de trabajo, el Moderador presentó los temas de interés a debatir en la sesión, a saber: 1) Planeación urbana centralizada o planeación urbana

descentralizada; 2) Vivienda y Normas de Ordenación General; 3) Usos de suelo y expansión de la actividad económica; y 4) Participación Ciudadana, Transparencia y Rendición de Cuentas.

Antes de formular las preguntas detonadoras de la discusión, el Moderador explicó por cada tema los resultados principales obtenidos en los Talleres del CONDUSE, a partir de lo cual planteó una serie de preguntas con las que propició el diálogo y la retroalimentación entre los participantes. Las opiniones compiladas se desglosan a continuación:

1. Planeación urbana centralizada o planeación urbana descentralizada¹.

Acerca de este tema, el Moderador indicó que no hubo un consenso claro entre los participantes del CONDUSE, pues se percibieron dos posiciones: por un lado, hubo quienes señalaron que los grandes proyectos de inversión urbana deberían ser única y exclusivamente tarea del Gobierno; en cambio, otros aceptaron la necesidad de incorporar al sector privado, siempre y cuando éste retribuya a la población con mejoras a nivel de barrios y colonias.

Apuntó que otra preocupación de los Consejeros era el papel del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en la definición de las Áreas de Gestión Estratégica como instrumento de planeación del desarrollo urbano. En este contexto, el Moderador realizó la siguiente pregunta: ¿Cómo se podrían conciliar los intereses del gobierno, inversionistas y las demandas de la ciudadanía en la planeación y ejecución de los proyectos urbanos?

Al respecto los participantes argumentaron que no se tienen organizados de manera adecuada los niveles superiores de la planeación. Esto es importante porque, desde la visión de los participantes, se debe reconocer que la Ciudad funciona a diferentes niveles, incluyendo el regional, que a veces se olvida, de tal manera que la planeación debe hacerse a nivel metropolitano y después bajarlo a la escala local, de ahí que se tenga que adoptar un enfoque de integración funcional de la Ciudad de México.

¹ Este apartado incluye también el tema de la Integración Metropolitana, pues los participantes lo abordaron desde el inicio de la sesión.

Se enfatizó que una limitante para la planeación es que el gobierno local no tiene el presupuesto suficiente para desarrollar toda la infraestructura y equipamiento que se necesita para el funcionamiento óptimo de la Ciudad, aunado a que no hay una dirección clara en la planeación; por ejemplo, en el tema de la movilidad, se sigue privilegiando el uso del automóvil a través de la construcción de vialidades, mientras que la movilidad peatonal y el mejoramiento del transporte público no ha avanzado al ritmo que la metrópoli lo requiere.

Asimismo se advirtió que existen numerosos instrumentos de planeación (Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y Programa Integral de Movilidad) que funcionan de manera desligada; por tanto, se propuso la formulación de un solo instrumento, que esté unificado y que sea más efectivo, con ello se lograría reducir la discrecionalidad en las decisiones en materia urbana.

En cuanto a las atribuciones por nivel de gobierno, se expresó que las delegaciones son las que deben decidir aspectos como las densidades de construcción o los cambios de usos de suelo (y no la ALDF), pues tienen mayor cercanía con las necesidades de la ciudadanía, pero antes de dotarlas de mayores atribuciones, es importante fortalecer este nivel de gobierno, pues actualmente su proceder es ineficiente. Ante este escenario, el gobierno central debe intervenir sólo en cuestiones de carácter local cuando las delegaciones sean incapaces de hacer frente a los problemas.

Sin embargo, se manifestó también una postura contraria a la anterior, pues se dijo que cualquier proyecto urbano, sobre todo aquellos relacionados con vialidades, deben llevarse a cabo por la autoridad central a partir de un modelo amplio de ciudad.

En lo referente a la delimitación de estrategias para el desarrollo urbano, algunos participantes consideraron que la planeación debe ser definida por el gobierno central, contemplando el nivel megalopolitano; al mismo tiempo – se insistió – que las delegaciones tendrían que aplicar en sus territorios las estrategias determinadas por la autoridad central.

Un punto relevante fue la afirmación de que es necesario enfrentar el problema relativo a que los procesos de urbanización han superado a la planeación, ante la existencia de 59 zonas metropolitanas que existen en el país. Lo anterior obliga a considerar el

nivel metropolitano como la base de la planeación; por tanto, a nivel Ciudad de México, la columna vertebral de la planeación urbana debería ser la integración como Zona Metropolitana del Valle de México en cuanto a transporte y vialidades, agua y drenaje.

Sin embargo, se precisó que lo anterior tiene un obstáculo, al menos en el rubro legislativo, pues no hay un instrumento legal que norme la integración metropolitana, de tal manera que no se sabe quién tendría que hacerse cargo de qué y con qué atribuciones. Adicionalmente, el artículo 115 de la Constitución tiene un principio que fragmenta a la Ciudad de México respecto a los Estados, por lo tanto, la Constitución de la Ciudad de México tiene que ser pensada desde una perspectiva diferente; es decir, en su escala regional - metropolitana.

De este modo, se afirmó indispensable que en el futuro inmediato se consolide el nivel metropolitano como un cuarto nivel de gobierno, pues en la actualidad los problemas se presentan en dicha escala, incluso éstos son a nivel de la región centro, por ejemplo, en temas como el transporte público no se ha logrado desarrollar un verdadero sistema de transporte regional.

Por último, se mencionó que existe una contradicción en la práctica en cuanto a la planeación, porque si bien la SEDUVI tiene las atribuciones para la conducción del desarrollo urbano en la Ciudad de México, al momento de ejercer los proyectos carece de presupuesto para hacer intervenciones puntuales y efectivas en el territorio, ya que su perfil de trabajo es más normativo; por tanto, la planeación termina haciéndola un grupo de inversores.

2. Vivienda y la Norma de Ordenación General 26.

El Moderador explicó que 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.

En este orden de ideas, también se refirió a los asentamientos irregulares, señalando entre los Consejeros la existencia de dos posturas: una que versa sobre la no criminalización y la regularización de las viviendas de estos grupos, y otra sobre su

reubicación en suelo urbano a partir de una política de vivienda social. En este tenor, las preguntas realizadas fueron: ¿Qué incentivos consideran necesarios para construir vivienda de interés social en las zonas centrales?, ¿Cómo puede reducirse el fenómeno de gentrificación? y ¿Cómo podría desarrollarse un mercado de vivienda en renta para la población más joven y de menores ingresos?

Al respecto, los participantes argumentaron que, para empezar, es necesario subir el monto mínimo de la Norma 26 (aproximadamente a 25 salarios mínimos anuales, equivalente a más o menos \$500,000), pues con el estándar actual es imposible construir una vivienda digna para el sector de menores ingresos. Además, se dijo que la Norma 26 debe incluir una enmienda en donde el desarrollador reciba cualquier pago sólo después de que haya entregado la propiedad del terreno a quien lo compró. También se propuso que la Norma 26 incorpore esquemas de captura de plusvalías, pues la diferencia entre valores catastrales y comerciales es abismal, lo cual lleva a una enorme especulación por el precio del suelo. No obstante, se señaló que antes de tomar una decisión sobre el destino de dicha norma, es importante realizar un análisis sobre los beneficios y desventajas que ha tenido desde su aplicación. Esto debe acompañarse, de datos estadísticos claros y accesibles para su mejor comprensión.

En otro orden de ideas, se comentó que las delegaciones deberían tener la atribución de asignar, en su jurisdicción, la tasa de impuesto predial, pues con esto se podría crear competencia entre las propias delegaciones y propiciar un descenso en los precios del suelo y la vivienda. En la misma línea se propuso que, para ampliar el mercado de vivienda en renta, se tendría que explorar un esquema de fianzas de arrendamiento, mismas que podrían generar mayor confianza entre arrendatarios y arrendadores.

Asimismo, se propuso que una posible solución al problema de la vivienda podría darse a través de la subdivisión de las grandes viviendas en predios más pequeños. En este aspecto, se enfatizó que el reto es mayúsculo toda vez el rezago existente con la regularización del suelo a nivel local y federal, sobre todo con la existencia de una gran extensión de suelo ejidal.

Por último, se mencionó que el tema de la vivienda siempre se intenta resolver desde una perspectiva intuitiva, ya que el gobierno carece de estudios actualizados sobre el problema real de la vivienda en la Ciudad.

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

El Moderador indicó que los participantes 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.

Lo anterior podría asemejarse al modelo de las llamadas Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES), sin embargo, apuntó que hubo un rechazo generalizado entre los Consejeros hacia ellas, pues consideraron que éstos amenazan con expulsar a la población de menos recursos de sus colonias. En este sentido, las preguntas planteadas fueron: ¿Cómo podrían generarse nodos productivos y de servicios en otras zonas de la ciudad, alejados del llamado Distrito Central de Negocios? y ¿Qué aspectos del desarrollo urbano tienen que ser reforzados para que la Ciudad de México sea más competitiva y aproveche sus potencialidades?

Los participantes comentaron que, antes de pensar en consolidar una Ciudad policéntrica, es necesario diferenciar entre el valor del suelo y el precio del suelo, pues ambos se prestan al juego de la especulación. Por ello, el valor del suelo debe estar alineado con el catastro, de tal manera que sea coherente con la recaudación fiscal que llega a las delegaciones. También en relación con el impuesto predial, se dijo que éste debería servir como medida para generar competitividad entre el sector empresarial; en otras palabras, se expresó que los impuestos son la única medida viable para regular el mercado del suelo.

También se mencionó que otra forma de hacer más competitivo el mercado del suelo es a través de subastas públicas, con lo cual se lograría una mejor redistribución de las plusvalías generadas por la venta de predios. De igual forma, se dijo que, de acuerdo con experiencias internacionales, se tiene comprobado que la única forma de controlar la especulación del suelo es mediante la regulación; además, dado que el suelo es un bien monopólico, no puede ser tratado como cualquier mercancía, ni dejarse al libre mercado.

Sobre la diversificación de las actividades económicas en el territorio, se dijo que en la actualidad hay una buena extensión de suelo que está catalogado como rural; sin

embargo, su actividad económica es prioritariamente de servicios. Lo anterior implica, según lo expresado, que la infraestructura urbana y la catalogación del suelo debe hacerse en función de las actividades reales que se llevan a cabo en los distintos espacios urbanos.

Para equilibrar los usos comerciales del suelo deben establecerse máximos y mínimos en los terrenos, por ejemplo, en aquellos destinados a funcionar como supermercados. Además se indicó que podrían explorarse formas diferentes de expansión de la actividad económica en el territorio, como a través de “centros de barrio”, que incluyan áreas multifuncionales con mixtura de usos de suelo (comercio, vivienda, oficinas) en aquellos territorios de menor desarrollo de la Ciudad.

En este contexto, se advirtió que los usos de suelo deben ser decididos según la visión de ciudad que se tenga. Al respecto se ejemplificó señalando que muchos de los espacios públicos de la Ciudad funcionan a nivel metropolitano, pues reciben a visitantes de los municipios conurbados.

4. Participación Ciudadana, Transparencia y Rendición de Cuentas.

El Moderador señaló que, en cuanto al combate a la corrupción y la credibilidad de las acciones del gobierno, los Consejeros coincidieron en exigir un fortalecimiento de los mecanismos de participación y transparencia como un eje transversal en el diseño de la política urbana actual, por ejemplo, a través de la fiscalización de las acciones del gobierno, la planeación conjunta con la ciudadanía de las intervenciones urbanas, así como la creación de un sistema de corresponsabilidad a través de órganos ciudadanos de vigilancia. Al respecto preguntó: ¿En qué casos la participación ciudadana puede ser vinculatoria para la aprobación de los nuevos proyectos urbanos?

Los participantes respondieron, primero, que la participación ciudadana debe darse a partir de los comités vecinales y a través de cada delegación, pero no como siempre se ha hecho, sino con una visión diferente de la que tienen actualmente, de tal manera que se logre definir una imagen urbana común entre los vecinos.

Sin embargo, se aclaró que la participación ciudadana en las delegaciones está cooptada por unos cuantos vecinos, que son quienes deciden a nombre de todos los demás; por tanto, comentaron que funciona como una “dictadura ciudadana”.

Se mencionó también que el nivel de gobierno delegacional es altamente opaco, sus procesos no son transparentes, y es por ello que la ciudadanía desconfía de la capacidad de sus delegados. En este sentido, se propuso que fuera la SEDUVI quien se encargara de aportar la visión técnica a la planeación, pero la ciudadanía debe definir la dirección del desarrollo urbano a través de las delegaciones.

Por otro lado, se reconoció que actualmente la participación ciudadana ha logrado incidir en los proyectos urbanos y se ha visto cómo ha cambiado el sentido de varios de éstos, pero al mismo tiempo, se dijo que para darle legitimidad a la participación ciudadana, es necesario un nuevo marco regulatorio.

Finalmente, se comentó que resulta indispensable impulsar programas de participación que vinculen a los vecinos y a los desarrolladores, lo cual deberá hacerse según el lugar de residencia de los vecinos, es decir, que solo participen aquellos que viven en algún lugar cercano al desarrollo inmobiliario en cuestión.