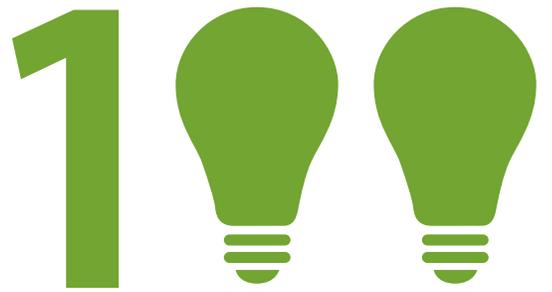


Reforma Urbana



Ideas para las Ciudades de México





Reforma Urbana

100 Ideas para las Ciudades de México

Septiembre 2013

CTS EMBARQ México

Adriana Lobo, Directora Ejecutiva

Salvador Herrera, Director Adjunto

Instituto Mexicano para la Competitividad

Juan Pardini, Director General

Gabriela Alarcón, Directora de Investigación de Desarrollo Urbano

Centro Mario Molina

Mario Molina, Presidente

Guillermo Velasco, Coordinador de Programas y Proyectos

En la presente edición:

- Dirección de la publicación: Rodrigo Díaz
- Coordinación y edición: Luis Zamorano
- Redacción y contenidos : Rodrigo Díaz y Julie Clerc
- Diseño y concepto gráfico: Cerca Diseño
- Fotografía: CTS EMBARQ México
- Colaboración: Adriana Lobo
Salvador Herrera
Luis Zamorano
Gisela Méndez
Gabriela Alarcón
Gabriel Tarriba
Guillermo Velasco
Sofía Víguri
Isabel Carreras
- Apoyo: ClimateWorks
Embajada de Francia en México

La presente publicación fue realizada por el Centro de Transporte Sustentable de México A.C. El contenido representa la visión de Centro de Transporte Sustentable de México. A.C y por ningún motivo compromete la postura de las entidades e instituciones que apoyan o fondean la publicación. Prohibida la reproducción total o parcial de cualquier capítulo, fotografía o información publicada sin autorización expresa del Centro de Transporte Sustentable de México A.C, titular de todos los derechos.

Índice

La Gran Reforma Urbana que México Necesita	7
La Misión CITÉS 2013 y la Reforma Urbana	9
I. De la Ciudad en 3D a la Ciudad Conectada	11
La Ciudad en 3D	13
De la Ciudad en 3D a la Ciudad Conectada	17
La Ciudad Conectada	18
De la Crisis a la Oportunidad	19
II. Cien Ideas para las Ciudades de México	21
7 Diálogos por la Reforma Urbana	23
1. Ideas para Planear el Territorio	25
2. Ideas para Fortalecer lo Metropolitano	28
3. Ideas para Acercar la Ciudad	31
4. Ideas para Mover la Ciudad	36
5. Ideas para Reformular las Políticas de Vivienda	41
6. Ideas para Revitalizar el Barrio	44
7. Ideas para Innovar en la Ciudad	47
III. La Reforma Urbana a través de la Misión a Francia CITÉS 2013	51
La Misión CITÉS 2013	53
Buenas Prácticas Francesas	57
1. Planear el Territorio: el Esquema Rector de la Región Île-de-France	57
2. Fortalecer lo Metropolitano: los Institutos Públicos de Cooperación Intermunicipal	58
3. Acercar la Ciudad: La Política Nacional de Gestión del Suelo Urbano	59
4. Mover la Ciudad: Los Instrumentos para la Articulación del Desarrollo Urbano y de la Movilidad	60
5. Reorientar las Políticas de Vivienda: La Vivienda Socialmete Integrada	62
6. Revitalizar el Barrio: El Programa Nacional de Renovación Urbana	64
7. Innovar en la Ciudad: Los Polos de Innovación y de Competitividad	66
Lecciones Aprendidas	67
Bibliografía	68



La Gran Reforma Urbana que México Necesita

México es un país con un gran potencial para ser una nación de ciudades; para ello se requiere abordar los problemas urbanos de manera integral. El tema urbano debe ser prioritario para la discusión política y ciudadana; necesitamos una visión estratégica que entienda a la ciudad como la máxima expresión del colectivo humano.

El primer paso es contar con un Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda que emane de una visión estratégica y genere un desarrollo sustentable para las ciudades mexicanas. Para ello es necesario que la Federación recupere su rol como ejecutor de la política pública urbana nacional. Corresponde al ámbito federal generar los instrumentos técnicos y financieros que definan el desempeño de las zonas urbanas para que los estados y municipios puedan dirigir el crecimiento de sus ciudades de la forma en que el siglo XXI nos exige: sustentables, bajas en carbono, competitivas y con alta calidad de vida.

México necesita una gran Reforma Urbana; la necesidad de transformación debe tocar lo institucional, lo legal, lo programático y lo presupuestal a escala nacional. Las ideas que aquí se presentan son las aportaciones que el Centro Mario Molina, el Instituto Mexicano para la Competitividad y CTS EMBARQ México hacen en conjunto.

Este documento incluye una visión amplia de la sustentabilidad, que incorpora de manera equilibrada las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo territorial. Está estructurado a partir de siete ejes temáticos: Planear el Territorio, Fortalecer lo Metropolitano, Acercar la Ciudad, Mover la Ciudad, Reformular las Políticas de Vivienda, Revitalizar el Barrio, e Innovar en la Ciudad.

Reforma Urbana es producto de un proceso amplio que generó un colectivo de organizaciones y personas a través de los siete Diálogos por la Reforma Urbana durante julio y agosto de 2013, en donde más de 500 personas provenientes del sector público, la academia, la iniciativa privada y la sociedad civil, contaron con un espacio para proponer y discutir visiones y propuestas concretas para hacer que las ciudades de México puedan enfrentar sus desafíos y detonar su inmenso potencial social y económico. A su vez, aprovechando las posibilidades que nos ofrece la tecnología, estos diálogos fueron alimentados por más de 5 mil tweets provenientes de todo el país, que sirvieron para debatir y enriquecer los ejes temáticos originalmente planteados.

Teniendo en cuenta que la experiencia de otros países puede aportar a la Reforma Urbana que México necesita: conceptos, instrumentos, herramientas y esquemas institucionales de probada eficacia, este libro es también producto de la experiencia acumulada durante la misión de Cooperación Interinstitucional y Territorios Sustentables (CITÉs) que tuvo lugar en Francia en junio del presente año.

Hoy las ciudades mexicanas tienen buenas perspectivas. El Gobierno de la República ha dado claras señales con la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la recuperación de la rectoría de la política urbana.

Aprovechemos el momento. Tomemos las decisiones oportunamente para estar a la altura del reto que representa el inicio del siglo de las ciudades para México.

Adriana Lobo

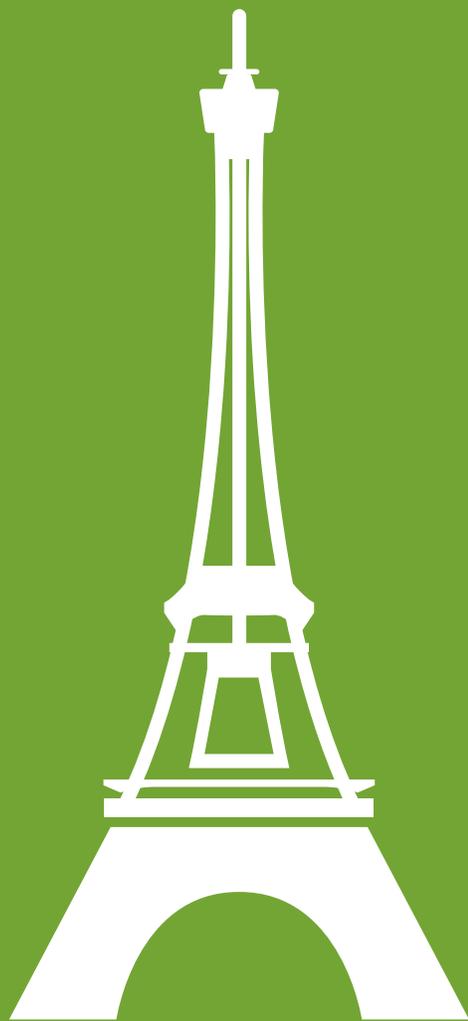
Directora Ejecutiva
Centro de Transporte Sustentable EMBARQ México

Gabriela Alarcón

Directora de Investigación de Desarrollo Urbano
Instituto Mexicano para la Competitividad

Guillermo Velasco

Coordinador de Programas y Proyectos
Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente



La Misión CITÉS 2013

y la Reforma Urbana

El desarrollo de la ciudad conlleva grandes expectativas, ya sea en México, en Francia o en cualquier parte del mundo. Esas expectativas son, también, retos: acceso equitativo a los servicios, movilidad sustentable, oferta de vivienda bien ubicada, calidad del aire, dinamismo económico, derecho a la ciudad. Enfrentarse a ellos obliga tanto a la sociedad civil como al gobierno y a los profesionales del sector urbano a buscar innovaciones, comparar soluciones, dialogar y negociar para identificar el mejor camino hacia el desarrollo de una ciudad de acuerdo a su potencial.

Durante los últimos dos años, la cooperación franco-mexicana ha hecho hincapié en la organización intermunicipal, las políticas de ordenamiento del territorio, de movilidad urbana, de vivienda social, y de gestión metropolitana. Más allá de una cooperación técnica, se trata de compartir una visión de la ciudad sustentable y de propiciar un diálogo a nivel político sobre los retos de la ocupación urbana de los territorios. En este marco, la Embajada de Francia en México, en colaboración con CTS EMBARQ México, propuso un viaje de estudio para conocer el abanico de políticas públicas, instituciones y modos operativos que presiden, hoy en día, al desarrollo de las metrópolis francesas. La Misión CITÉS 2013 pretende ir más allá de un encuentro entre instituciones y actores, y contribuir al debate sobre el futuro urbano en México y en Francia, fomentando nuevas oportunidades de cooperación concretas.

Es un honor tener un espacio en esta publicación, coordinada por CTS EMBARQ México, el Centro Mario Molina A.C (CMM) y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), para presentar caminos concretos que permitirán acompañar el cambio de paradigma y transitar hacia un modelo de ciudad más densa y vibrante.

Sra. Elisabeth Beton Delègue

Embajadora de Francia en México

I. De la Ciudad en 3D a la Ciudad Conectada



La Ciudad en 3D

En el inicio del nuevo sexenio, México se plantea grandes metas y compromisos económicos, sociales y ambientales. De acuerdo a lo suscrito en el Plan Nacional de Desarrollo, se plantea el objetivo de “incrementar y democratizar la productividad de nuestra economía”,¹ para lo cual se señala la necesidad de eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país. Con anterioridad, el Pacto por México se había fijado la meta de crecer al 5% a lo largo de estos seis años. En el ámbito social, el Plan Nacional de Desarrollo señala como una de sus cinco metas la creación de un México Incluyente “para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.”² En materia ambiental, México se ha comprometido en distintas instancias internacionales a transitar a una economía baja en carbono, lo que entre otras cosas implica reducir sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en un 30% respecto a la línea base tendencial de emisiones para el año 2020.³

Para lograr estas metas resulta fundamental contar con el aporte de las ciudades. El México contemporáneo es un país eminentemente urbano: el 78% de su población vive en una localidad urbana de más de 2,500 habitantes, y el 63% en centros urbanos de más de 15 mil habitantes. El impacto de las ciudades no es menor: el conjunto de las 93 urbes con población superior a los 100 mil habitantes contribuye con el 88% de la Producción Bruta Total del País, concentrando el 83% del personal ocupado de México.⁴ Las ciudades no son sólo los lugares donde se genera el conocimiento y la innovación en ciencia y tecnología, sino también donde se concentran la producción e intercambio artístico y cultural. Son las puertas que abren nuestra economía y nos conectan con el resto del mundo.

Sin embargo, el patrón de ocupación territorial que siguen las ciudades mexicanas atenta gravemente contra la consecución de los grandes objetivos de país. Nuestras ciudades crecen de acuerdo a un modelo de ocupación del territorio en 3D –Distante, Disperso y Desconectado–, caracterizado por la expansión desproporcionada, fragmentada y no planificada de la mancha urbana. Así, mientras la población urbana de México se duplicó en los últimos 30 años, la superficie urbanizada se multiplicó por seis.⁵ Un modelo de ocupación territorial así resulta altamente improductivo, profundiza la desigualdad y genera altos niveles de contaminación y emisiones de GEI. A su vez, esta situación aumenta el riesgo urbano al cambio climático, potenciado por la ocupación de territorios susceptibles a fenómenos meteorológicos extremos.

¹ Plan Nacional de Desarrollo (2013), pág. 85.

² Plan Nacional de Desarrollo (2013), pág. 21.

³ Gobierno de México, Programa Especial de Cambio Climático.

⁴ ONU – Hábitat (2011). Estado de las Ciudades de México.

⁵ SEDESOL (2012). La Expansión de las Ciudades 1980-2010.

La economía mexicana pretende crecer a un ritmo del 5% anual, pero el modelo urbano en 3D es altamente ineficiente e improductivo, ya que aumenta distancias, tiempos y costos de traslado al interior de las ciudades. Tan sólo en la Ciudad de México se pierden 3.3 millones de horas-hombre al día producto de la congestión vehicular. Estas horas-hombre significan valor de tiempo perdido de 33 mil millones de pesos al año,⁶ equivalentes al presupuesto anual de la UNAM. La situación se repite en otras ciudades del país que han experimentado sostenidos aumentos en los niveles de congestión. Estos se verán agravados por el incremento del parque vehicular, el cual se estima aumente de los 30 millones de unidades actuales a 70 millones en 2030.⁷ Por otro lado, el patrón de crecimiento extenso y fragmentado hace que las ciudades mexicanas sean ineficientes de abastecer, equipar y administrar. Bajo el modelo en 3D resulta caro proveer servicios de electricidad, agua y alcantarillado, recolectar la basura, hacer labores de limpieza, mantenimiento y vigilancia de calles y espacios públicos. Así, se estima que si una ciudad lograra reducir a la mitad la velocidad de expansión de su mancha urbana, se lograrían ahorros en los costos de inversión en infraestructura del orden del 30%, y del 68% en los costos de mantenimiento y operación de los servicios públicos.⁸ En este sentido, el crecimiento en 3D no hace más que contribuir a la inestabilidad financiera de los municipios mexicanos, de los cuales se estima que el 70% se encuentra en situación de bancarrota.⁹

Actualmente, dos de cada tres pobres en México viven en una ciudad. El modelo en 3D promueve la desigualdad social y espacial, pues segrega a los sectores de menores ingresos, confinándolos en zonas sin equipamiento, mal servidas y pobremente equipadas, alejadas de las fuentes de trabajo y redes sociales. Asimismo, es preciso considerar que los 35 millones de pobres urbanos hoy gastan más para satisfacer sus necesidades básicas,¹⁰ existiendo una correlación entre el aumento en los gastos familiares y el hecho de vivir en la periferia urbana extrema.¹¹ Así, el aumento en las distancias de traslado al interior de la ciudad se ha traducido en que muchas familias gasten hasta un 25% de sus ingresos sólo en movilizarse,¹² situación insostenible para los sectores de menores recursos. Esto ha contribuido en gran medida a que en México se haya disparado el fenómeno de la vivienda abandonada: de acuerdo a un estudio del INFONAVIT, el 12% de los créditos otorgados entre 2006 y 2009 fueron destinados a viviendas que hoy se encuentran en esta situación.¹³ La pérdida de redes de protección social, consecuencia directa del patrón de crecimiento disperso y fragmentado de las ciudades, dificulta el acceso a servicios sociales básicos de calidad y aleja a las familias de bajos ingresos de sus redes sociales y económicas, consolidando su situación de pobreza.

6 Instituto Mexicano para la Competitividad (2011). Índice de Competitividad Municipal en Materia de Vivienda.
7 CTS EMBARQ México-World Bank (2008). Low Carbon Development for Mexico Study.
8 SEDESOL (2012).
9 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2012).
10 OECD (2013). Getting it Right, OECD Perspectives on Policy Challenges in Mexico.
11 Centro Mario Molina (2012). Evaluación de la Sustentabilidad de la Vivienda en México; OECD (2007).
12 CTS EMBARQ México (2012).
13 INFONAVIT (2011). Plan Financiero 2011-2015.

México se ha comprometido a proteger el medio ambiente y reducir sus emisiones de GEI, pero el modelo en 3D es esencialmente contaminante, porque es intensivo en el uso de recursos naturales y energéticos, lo que a su vez contribuye a generar mayores emisiones de GEI. El patrón de ocupación territorial extendido y fragmentado dificulta además la introducción de sistemas de transporte público eficientes, desincentiva la caminata y la bicicleta, y fomenta el uso masivo de automóvil particular (que a su vez genera mayor congestión vehicular). Este es un tema no menor al momento de plantear políticas nacionales de cambio climático, toda vez que el transporte representa la segunda fuente de emisiones de GEI, con el 20.4 % del total nacional.¹⁴

El modelo en 3D no es producto del azar, sino la consecuencia de un sistema que se sustenta en la premisa de que el suelo urbano es un bien en extremo abundante, cuya utilización óptima se alcanza al dejar que las dinámicas del mercado actúen libremente sobre él. Este modelo apuesta por satisfacer necesidades de corto plazo, sin tener en cuenta los gigantescos costos sociales, económicos y ambientales que se generan por la incorporación indiscriminada y no planeada de suelo periférico y rural a la mancha urbana. Este escenario ha sido favorecido por una serie de situaciones a nivel nacional y local:

- Falta de liderazgo en la definición de un modelo de desarrollo urbano que guíe las políticas públicas del país. No existe una clara directriz nacional sobre el tipo de ciudades que México quiere y necesita, ni cómo alcanzarlas.
- No existen las instancias de coordinación intersectorial y territorial propias del desarrollo urbano, a lo que se suma la falta de organismos metropolitanos o intermunicipales para la coordinación de la planeación, implementación y gestión de políticas y programas territoriales y urbanos. En este sentido, las ciudades siguen siendo manejadas desde una perspectiva fragmentada y limitada a territorios político-administrativos. A su vez, el marco legal que las regula es obsoleto, no existiendo mayor coherencia entre planes y programas urbanos desarrollados por las instituciones públicas en los distintos niveles de gobierno.
- A nivel municipal las instituciones albergan competencias desmesuradas para la correcta gestión de territorios funcionales que, en la mayor parte de los casos, van más allá de las fronteras de un municipio.
- Impera la política de la excepción por arriba de las reglas establecidas. Gran parte de las decisiones urbanas queda a entera discreción de las autoridades locales.

.....
¹⁴ SEMARNAT – INE (2010). Inventario de Emisiones de GEI.

- No se cuenta con los instrumentos legales y normativos que faciliten el acceso a suelo apto para el desarrollo urbano, impidan la conversión no planificada de vastas zonas de suelo rural en urbano, definan estándares de ocupación, condicionen la entrega de fondos federales al seguimiento de un modelo de desarrollo de ciudades, faciliten la coordinación metropolitana, y establezcan mecanismos de participación ciudadana y sanciones por no cumplir con lo establecido por los instrumentos de planificación territorial.
- No hay capacidad técnica ni financiera en las instituciones públicas (especialmente a nivel local) para la adecuada planeación y gestión de las ciudades; de hecho, la mayoría de los municipios no cuenta con un instituto de planeación. Esta debilidad institucional no sólo dificulta una adecuada gestión del territorio urbano, pero también da pie a la corrupción en la conversión de usos de suelo.
- Persisten criterios de asignación de recursos financieros por parte de la Federación a proyectos que en la práctica fomentan el crecimiento urbano expandido y fragmentado. Tal es el caso de subsidios para viviendas localizadas en periferias extremas, y de los fondos metropolitanos utilizados en la construcción de grandes obras de infraestructura vehicular orientadas a las periferias urbanas. Esta situación se ve agravada por el subsidio a los combustibles, que el año 2012 alcanzó los 223 mil millones de pesos,¹⁵ y que en la práctica promueve el uso del automóvil particular en nuestras ciudades.
- Las políticas de vivienda se guían por la fijación de metas cuantitativas para la colocación de créditos de vivienda de interés social. Estas metas no se encuentran integradas a planes de desarrollo urbano ni toman en cuenta las reales necesidades habitacionales de la población en situación de rezago.
- La operatividad de los Planes de Desarrollo Urbano es limitada, y no existe seguimiento y evaluación a su puesta en práctica.
- Hay una ausencia crónica de datos metódicamente recabados y centralmente sistematizados, lo cual constituye la base para una toma de decisiones informada y congruente con la heterogénea realidad de los centros urbanos en México.

.....
¹⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013).

De la Ciudad en 3D a la Ciudad Conectada

La Reforma Urbana -entendida como un cambio estructural en la manera como nuestras ciudades se planean y gestionan- resulta crucial para que las zonas urbanas de México, y el país en su conjunto, puedan aumentar su productividad, ser más competitivas en el ámbito internacional, reducir la pobreza de gran parte de sus habitantes, mejorar la calidad vida de su población, y crecer con un manejo sustentable de los recursos naturales y el medio ambiente.

La Ciudad Conectada representa el cambio de modelo en que debe sustentarse esta Reforma Urbana. En ella, el territorio, los usos de suelo, y las redes de infraestructura y servicios se planean de manera integrada en favor de dar mayor accesibilidad para el crecimiento económico y social, mejorar la calidad de vida de la población y proteger el medio ambiente. La Ciudad Conectada supone revertir la tendencia del modelo 3D: de la ciudad distante a la ciudad cercana, de la ciudad dispersa a la ciudad compacta, de la ciudad desconectada a la ciudad continua. Considera el suelo urbano como un bien escaso que debe ser gestionado bajo los dictados del interés público. Apuesta por el crecimiento bajo en carbono, privilegiando un desarrollo compacto, que acerque las personas a sus actividades y disminuya las distancias y tiempos de viaje, evitando la urbanización de nuevas periferias, promoviendo a su vez el aprovechamiento, recuperación y mejoramiento de la ciudad existente. La Ciudad Conectada articula su crecimiento a través de la concurrencia de redes de infraestructura y sistemas de integrados de transporte, conectando eficientemente la ciudad con el resto del territorio y en su interior a través de barrios abiertos, completos, que privilegian el movimiento de las personas y no de los vehículos, con calles bien equipadas, amables y seguras.

Sin embargo, y tal como su nombre lo indica, las Ciudades Conectadas no se desarrollan de manera aislada, sino en conjunto con otras ciudades y dentro de un marco en que las políticas locales son parte de una gran estrategia nacional urbana. Aunque la planeación y gestión de las ciudades son tareas que constitucionalmente competen al ámbito estatal y municipal, es primordial recuperar la influencia de lo federal en el contexto urbano para así alcanzar objetivos de alcance nacional que no pueden depender de iniciativas locales aisladas. Esto además permite potenciar la coordinación de zonas metropolitanas y de redes de ciudades, y construir un marco financiero y legal que facilite el acceso al suelo urbano, la provisión de redes de infraestructura y servicios, y la creación de capacidades técnicas a nivel local.

Mirar hacia el modelo de ocupación territorial de sus ciudades brinda a México una enorme oportunidad para romper el círculo vicioso que ha producido el modelo en 3D en este sentido, el nuevo modelo de planeación y gestión urbana, elemento estructurador de la Reforma, debe estar sustentado en seis grandes ámbitos de acción, propios del ámbito federal, destinados a revertir los factores que han propiciado este paradigma de crecimiento:

- Una visión nacional y de largo plazo para el desarrollo de las ciudades
- Actualización, mejora y fortalecimiento de mecanismos legales y normativos
- Una institucionalidad para la coordinación de las políticas de desarrollo urbano
- Fortalecimiento institucional a nivel local
- Reorientación de esquemas de financiamiento urbano
- Potenciamiento de los canales de participación ciudadana

La Ciudad Conectada

- 1. De ciudades aisladas a regiones.** La Ciudad Conectada no actúa sola, sino en un esquema de interacción y cooperación con las ciudades que la rodean. Cuenta con vías expeditas para el intercambio comercial con los centros urbanos, conformando polos, corredores y regiones de desarrollo de alcance nacional e internacional.
- 2. De la ciudad extendida a la ciudad compacta.** La Ciudad Conectada privilegia densificar antes que expandirse hacia la periferia. En ella están claramente delimitados los límites de crecimiento de la ciudad, que descartan áreas de riesgo y protegen zonas de reserva ecológica.
- 3. De la ciudad dispersa al tejido continuo.** En la Ciudad Conectada se privilegia la construcción en sitios baldíos intraurbanos antes que la urbanización de nuevo suelo extraurbano. En ella no tienen cabida los grandes fraccionamientos cerrados por bardas, las calles de acceso restringido ni la construcción de autopistas intraurbanas, verdaderas barreras a la continuidad del tejido urbano.
- 4. Del suelo nuevo al mejoramiento de la ciudad.** La Ciudad Conectada apuesta por la reconversión de zonas en deterioro, construyendo en áreas subutilizadas proyectos donde conviven vivienda, oficinas y comercio. En ella se rescata una vivienda deshabitada en el centro antes de construir una nueva en la periferia.
- 5. De zonas dormitorio a ciudades completas.** En la Ciudad Conectada se privilegian los usos mixtos. En barrios bien equipados y abastecidos cada hogar puede satisfacer a pie la mayoría de sus necesidades de abastecimiento, educación escolar, atención primaria de salud, y esparcimiento. Se privilegia la descentralización de los centros de trabajo, favoreciendo su convivencia con las áreas residenciales y comerciales en barrios de densidad media y alta.
- 6. De mover vehículos a dar accesibilidad a las personas.** En la Ciudad Conectada la movilidad se articula en torno a Sistemas Integrados de Transporte. En ellos se da la integración de infraestructura, operación y tarifa de sistemas de transporte público con redes para el peatón y la bicicleta.
- 7. De vías para coches a calles para ciudadanos.** En la Ciudad Conectada la calle es el primer espacio público. Sus banquetas están diseñadas no sólo para caminar, sino para el intercambio social, para realizar actividades recreativas y favorecer la actividad económica del comercio local. Sus barrios son abiertos, libres de barreras o bardas que impidan el libre acceso, existiendo continuidad con la trama vial de los barrios vecinos.

De la Crisis a la Oportunidad

En términos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, ¿qué tendría que hacer México para transitar del modelo en 3D a uno de Ciudades Conectadas, y así liberar el inmenso potencial de las ciudades y convertirlas en los grandes motores de un crecimiento social, económica y ambientalmente sustentable?

La respuesta es rotunda: romper el círculo vicioso del crecimiento en 3D a través de una profunda reforma institucional, legal y financiera que involucre a los tres órdenes de gobierno bajo el liderazgo del gobierno federal. Para ello, la gran Reforma Urbana que México necesita deberá cambiar o reorientar políticas y programas gubernamentales hoy débiles, dispersos y sin lineamientos claramente definidos, y crear una nueva institucionalidad que reconozca el carácter intersectorial del desarrollo territorial y urbano.

Algunos pasos ya se han dado en esta dirección. México ha comenzado a implementar políticas que reconocen la importancia de las ciudades y la manera en que ocupan el territorio. La creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) es un buen inicio, ya que eleva al rango de Secretaría la elaboración de políticas urbanas de carácter nacional, ofreciendo la posibilidad de alinear y potenciar dependencias y programas antes dispersos. A su vez, resulta positivo el hecho que el Plan Nacional de Desarrollo reconozca explícitamente la crisis que afecta a las ciudades mexicanas, y apunte a objetivos, líneas de acción y estrategias claramente definidas para enfrentar los enormes costos económicos, sociales ambientales planteados por el paradigma de crecimiento en 3D. Valioso es también que por primera vez este documento mencione la necesidad de contar con políticas integradas de desarrollo urbano y movilidad, de implementar sistemas integrados de transporte urbano, de fomentar la movilidad ciclista y peatonal, y que se fije como política de carácter nacional la racionalización del uso del automóvil.

El avance en la discusión de la Ley General de Asentamientos Humanos también contribuye decisivamente a la creación de un marco legal e institucional adecuado para el desarrollo sustentable de las ciudades. Particularmente significativa es la definición de herramientas para la planeación y gestión urbana, y al reconocimiento que esta propuesta hace del fenómeno metropolitano. Finalmente, es necesario valorar la existencia de iniciativas que promueven la creación de urbes más compactas y mejor equipadas. Este es el caso del desarrollo de programas orientados la vivienda en renta y el fomento a productos de crédito para el mejoramiento de vivienda por parte de INFONAVIT, dos herramientas fundamentales para el mejor aprovechamiento de la ciudad ya construida.

Es un hecho que la Reforma Urbana comienza a dar sus primeros pasos. Mantener el rumbo y reforzar el ritmo es una tarea de país en la que las instituciones de la sociedad civil no pueden

quedar ausentes. El presente documento es el aporte que las tres instituciones detrás de Reforma Urbana proponen a México para incluir en los programas sectoriales con directo impacto en las ciudades, particularmente el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda. Surgen de una serie de diálogos temáticos con representantes del sector público, la iniciativa privada, la academia y la sociedad civil, y de las experiencias recogidas en la misión CITÉS a Francia 2013, de la cual se hace un reporte al final de esta publicación. Son 100 propuestas que abarcan lo urbano desde una perspectiva intersectorial y a diferentes escalas: territorio, metrópolis, municipio y barrio. Son 100 ideas para mejorar la calidad de vida de la población del país, para reducir la pobreza y la desigualdad, para detonar la productividad, para proteger el medio ambiente y enfrentar el cambio climático. 100 ideas para activar el gigantesco potencial de México a través de sus ciudades.

.....

II. Cien Ideas

para las Ciudades de México



7 Diálogos por la Reforma Urbana

Reforma Urbana es antes que nada una construcción colectiva que se nutre de las experiencias, puntos de vista e iniciativas de una serie de personas provenientes de diversas disciplinas comprometidas con el futuro de las ciudades de México. Dado este carácter colectivo es que desde sus inicios Reforma Urbana ha buscado integrar al mayor número de personas e instituciones en la elaboración y discusión de propuestas que por su propia naturaleza necesitan de amplios acuerdos ciudadanos.

Dentro de este espíritu, 100 Ideas para la Reforma Urbana es el resultado directo de siete diálogos temáticos abiertos y realizados durante los meses de julio y agosto de 2013. Bajo la guía de una serie de expertos invitados como ponentes, más de 500 personas provenientes tanto del sector público como de la academia, la iniciativa privada y la sociedad civil contaron con un espacio para proponer y discutir visiones y propuestas concretas para hacer que las ciudades de México puedan enfrentar los desafíos futuros y así detonar todo su inmenso potencial social y económico. A su vez, estos diálogos fueron alimentados por más de 5 mil tweets provenientes de todo el país, que bajo el hashtag #ReformaUrbana sirvieron para debatir y enriquecer las ideas planteadas.

100 Ideas para la Reforma Urbana es la profundización de las propuestas presentadas por CTS EMBARQ México, el Instituto Mexicano para la Competitividad y el Centro Mario Molina el primer semestre de 2013 para su consideración en el Plan Nacional de Desarrollo. Se estructuran en torno a los siete grandes ámbitos de acción planteados en dicha oportunidad, y serán presentadas al Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto para su incorporación en los programas sectoriales relacionados con el desarrollo de las ciudades de México.

Expertos participantes en los 7 Diálogos por la Reforma Urbana

Adrián Fernández

Coordinador del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) en México

Alfonso Iracheta

Presidente Nacional de Foropolis

Agustín Martínez

Presidente del Consejo Directivo de Bicitekas A.C.

Angélica Núñez

Especialista en desarrollo urbano del Banco Mundial

Cecilia Martínez

Ex directora de la Oficina de América del Norte ONU-Habitat

Eugene Towle

Socio Director de Softec

Francisco Búrquez

Senador y Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial del Senado de la República

Gabriel Quadri

Ex candidato presidencial y director de SIGEA Carbon

Gabriella Gómez-Mont

Directora del Laboratorio para la Ciudad del Gobierno del Distrito Federal

Gerardo Gómez del Campo

Abogado especialista en derecho urbano

Gustavo Lipkau

Arquitecto, socio fundador de Futura Desarrollo Urbano

Jan Skoryna

Gerente de Finanzas de la Subdirección de Planeación y Finanzas INFONAVIT

Javier Jileta

Director de Scientika

José Castillo

Arquitecto, socio de Arquitectura 911 y profesor invitado GSD Harvard

José Sarukhán

Premio Nacional de Ciencias y Artes en el área de Ciencias Físico-Matemáticas y Naturales (1990)

Juan José Méndez

Director General del Banco Estatal de Tierra del Estado de Puebla

Julio García Coll

Coordinador de Asesores SEDATU

Lorena Zárate

Presidenta Coalición Internacional para el Hábitat (HIC)

Maite Ramos

Presidenta de la Comisión de Movilidad de COPARMEX

Marco Rascón

Analista político y activista social

Rufino León

Secretario de Transportes y Vialidad del Gobierno del Distrito Federal

Sara Topelson

Ex subsecretaria de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de SEDESOL

Simón Neumann

Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal

1. Ideas para Planear el Territorio

El modelo de desarrollo urbano en 3D -Distante, Disperso y Desconectado- es en buena medida el resultado de una institucionalidad urbana débil y fragmentada, en la cual políticas y programas quedan dispersos en numerosas dependencias que no actúan de manera coordinada ni tienen la real capacidad para incidir de manera efectiva en la manera que nuestras ciudades se desarrollan. A ello ayuda la existencia de instrumentos de planeación que usualmente carecen de una visión integral del uso, programación, financiamiento y gestión del territorio, duplican esfuerzos, dejan áreas desatendidas, o dificultan la coordinación interinstitucional. Por ello, no es de extrañar que alrededor del 60% de suelo urbanizado en México sea de origen irregular. En el caso de las nuevas urbanizaciones el panorama no es muy diferente: aprovechan las falencias en los sistemas de planeación del territorio para incorporar con facilidad suelo agrícola al desarrollo urbano, lo que se ha traducido en un excesivo crecimiento de la superficie de nuestras ciudades, que en los últimos 30 años multiplicaron por seis su superficie urbanizada.¹⁶ La falta de capacidad técnica a nivel local no hace más que agravar el problema: de acuerdo a datos del Instituto Mexicano para la Competitividad, tan sólo el 36% de municipios urbanos cuenta con un Instituto Municipal de Planeación.¹⁷

77.8%

de la población de México es urbana.
INEGI, 2010

88%

de la Producción Bruta Total del país se genera en las 93 ciudades con más de 100 mil habitantes.
ONU-Hábitat, 2011

36%

de los municipios urbanos de México cuenta con un Instituto Municipal de Planeación.
IMCO, 2012

Objetivo

Promover la coordinación interinstitucional y facilitar la planeación, gestión y evaluación de las políticas y acciones sobre el territorio y las ciudades de México.

Idea 1

Crear una figura supra-sectorial a nivel federal para la integración y coordinación de planes y programas territoriales. Esta figura- estructurada a la manera de una comisión intersecretarial presidida por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)- debe estar a cargo de la implementación, coordinación, seguimiento y evaluación de la planeación y ordenamiento del territorio, contando con la capacidad para dirigir procesos y estrategias concretas.

¹⁶ SEDESOL, 2012.

¹⁷ IMCO, 2012.

Idea 2

Simplificar el Sistema Nacional de Planeación del Territorio.

Se propone simplificar y homologar los distintos instrumentos de planeación a nivel nacional con impacto directo en las ciudades (vivienda, infraestructura, medio ambiente y cambio climático), coordinando la ejecución de presupuestos para evitar posibles traslajos u omisiones. De esta manera, se pretende lograr una coherencia de acciones en el territorio a través de una cartera de programas y proyectos alineados en torno a metas y objetivos específicos.

Idea 3

Diferenciar a los municipios. Implica establecer un solo sistema con tres categorías de municipios -metropolitanos, urbanos y rurales- para ordenar el marco normativo, legal y administrativo del país. Para cada uno de ellos se requiere establecer reglas y tratamientos diferenciados para la generación de políticas, aplicación de programas y asignación de recursos técnicos y financieros.

Idea 4

Reconocer a la Zona Metropolitana del Valle de México como un territorio que requiere un marco institucional y normativo especial.

No implica fusionar los estados que concurren en el territorio metropolitano ni crear un cuarto orden de gobierno, sino establecer una diferenciación para la elaboración de políticas y programas específicos desde el ámbito federal que reconozcan el tamaño y complejidad de la metrópolis.

Idea 5

Establecer sistemas funcionales urbano-rurales. Implica extender el concepto de zona metropolitana a sistemas en los que una ciudad central concentra servicios, infraestructura y equipamiento en un territorio donde lo urbano está intrínsecamente relacionado con el entorno rural que le rodea.

Idea 6

Crear un Observatorio Territorial y Urbano Nacional dependiente de la SEDATU que concentre y vincule información estadística y documental hoy dispersa proveniente de instituciones como INEGI, CONAPO, y el Registro Único de Vivienda (RUV). Dentro de sus funciones están el dar seguimiento a indicadores de políticas urbanas, y proveer herramientas de análisis para la elaboración y monitoreo del desempeño de instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio.

Idea 7

Condicionar la entrega de transferencias federales a estados y municipios. Los fondos etiquetados para la planeación y ordenamiento del territorio deben estar sujetos a resultados de desempeño y al cumplimiento de metas de país y de las ciudades receptoras.

Idea 8

Integrar Plan de Ordenamiento Territorial y Programa de Desarrollo Urbano en un solo instrumento de planeación y ordenamiento del territorio que alinee estrategias ambientales como urbanas.

Idea 9

Vincular planeación territorial con estrategias de cambio climático. Implica posicionar la planeación urbana y territorial como una de las armas más efectivas para enfrentar las dos grandes vertientes de cambio climático: adaptación y mitigación. En este sentido, la planeación territorial alinea, fortalece y garantiza líneas de acción contenidas en concepto de ciudades sustentables del Programa Especial de Cambio Climático (PECC). Asimismo, en seguimiento a lo que establece la Ley General de Cambio Climático, deberán calcularse e inscribirse en el registro de emisiones de Gases de Efecto Invernadero de la SEMARNAT las correspondientes a los sectores Transporte y Desarrollo Urbano.

Idea 10

Actualizar y reformular guías y metodologías para la elaboración de los instrumentos reconocidos en el Sistema Nacional de Planeación del Territorio. En ellas se deben definir tanto los procedimientos para su elaboración, aprobación, monitoreo y evaluación como los mecanismos de coordinación interinstitucional. A su vez, esto conlleva el desarrollo de instrumentos orientados a la identificación de prioridades programáticas y presupuestales en políticas de planeación territorial.

Idea 11

Potenciar la valoración de impactos ambientales y sociales en el análisis costo-beneficio para la planeación y ordenación del territorio, desarrollando mecanismos e indicadores que vayan más allá de la mera evaluación financiera para programas y proyectos.

“La planeación de una ciudad debería responder, primero que nada, al entorno ambiental en el que ésta se desarrolla. Debe haber un respeto al entorno, seguir el acotamiento que el espacio y el territorio proveen para el desarrollo urbano. Eso es algo que claramente no ocurre en las ciudades de México.”

José Sarukhán

“Lo que manda son las decisiones de corto plazo. La planeación urbana no puede estar ceñida a decisiones de tres años, ni siquiera de seis años.”

Adrián Fernández

“La atención del territorio es un tema intersectorial, es decir, que afecta a diversas dependencias y niveles de gobierno, y eso institucionalmente nunca se ha reconocido en México.”

Gerardo Gómez del Campo

Idea 12 **Obligar a la rendición cuentas en la gestión del territorio en los tres órdenes de gobierno.** Es necesario fomentar la corresponsabilidad en la observancia de lo definido en los instrumentos de planeación territorial, estableciendo sanciones efectivas por su no cumplimiento. Esto se traduce en el término de la rendición de cuentas individual aislada, en la creación de mecanismos orientados a otorgar transparencia a los procesos de planeación y gestión del territorio, y en el establecimiento de instancias colegiadas a cargo de su monitoreo y auditoría.

Idea 13 **Crear instancias para la planeación del territorio integradas por los tres órdenes de gobierno,** y para la coordinación de otras instancias sectoriales de planeación, como los Consejos de Cuencas, los Consejos de Desarrollo Sustentable, etc.

Idea 14 **Dotar de recursos a la planeación territorial.** Para ello se plantea crear un fondo a nivel federal a cargo de SEDATU para financiar la elaboración de instrumentos estatales y municipales de planeación y ordenamiento del territorio.

2. Ideas para Fortalecer lo Metropolitano

63 millones de mexicanos viven en las 59 zonas metropolitanas del país. Se espera que este número aumente a 78 millones en 2030.¹⁸ Aunque la Constitución Mexicana faculta a los gobiernos locales para generar acuerdos intermunicipales, temas como la planeación urbana, la movilidad, la atención a riesgos ambientales, y las estrategias ante el cambio climático han quedado fuera de la agenda de coordinación metropolitana o intermunicipal, resultando en visiones y acciones fragmentadas y/o contradictorias. Sistemas ambientales que trascienden las jurisdicciones administrativas y que también deben ser gestionados a nivel metropolitano, como las cuencas hídricas, cuencas atmosféricas, y áreas naturales protegidas, en la práctica son atendidos por organismos gubernamentales que no funcionan de manera coordinada ni poseen una visión integral. Asimismo, los fondos federales destinados a fortalecer la consolidación de las zonas metropolitanas no exigen el cumplimiento de criterios mínimos de planeación integral, corresponsabilidad, e institucionalidad metropolitana.

.....
¹⁸ INEGI, 2012.

Objetivo

Facilitar la gestión estratégica y sustentable de las ciudades a través del fortalecimiento de la institucionalidad metropolitana, la mejora y alineamiento de los instrumentos de planeación y de gestión, y el condicionamiento de los esquemas de financiamiento metropolitano al cumplimiento de criterios de planeación integral para la ocupación del territorio.

Idea 15

Unificar criterios para la definición de municipios metropolitanos, estableciendo un sistema único nacional para alinear criterios de CONAPO, SEDESOL, INEGI y estados. A su vez, se considera la integración de ciudades que, a pesar de estar compuestas por un solo municipio, dado su tamaño e importancia estatal deben ser consideradas en esta categoría (casos de Hermosillo, Culiacán, Irapuato, Ciudad Obregón, Durango, La Paz, Campeche, Ciudad Victoria, etc.)

Idea 16

Priorizar la acción en determinadas zonas metropolitanas en base a una estrategia nacional de desarrollo. Esto facilita la aplicación y prueba de nuevos modelos de orden metropolitano y el desarrollo de proyectos detonantes específicos.

Idea 17

Supeditar los programas de desarrollo urbano municipal a planes metropolitanos y programas estatales de desarrollo urbano. Implica alinear usos de suelo, proyectos estratégicos, presupuestos y tiempos de ejecución, en cinco temas de obligada coordinación metropolitana: planeación urbana, usos de suelo, riesgos, medio ambiente y movilidad urbana.

Idea 18

Establecer incentivos y sanciones a la coordinación metropolitana. La Federación debe inducir la coordinación metropolitana ocupando las herramientas actualmente a su disposición, como las comisiones intersectoriales, la política de vivienda, los fondos metropolitanos, y la política de coordinación fiscal. Implica condicionar la entrega de recursos de carácter metropolitano a la existencia de instancias formales para la planeación, coordinación y seguimiento de políticas, programas y proyectos de escala metropolitana.

59

son las zonas metropolitanas del país. En 1990 eran 37.
INEGI, 2012

367

municipios y delegaciones son metropolitanos.
INEGI, 2012

63.8

millones de mexicanos viven en una zona metropolitana.
INEGI, 2012

40%

de los municipios tiene algún tipo de acuerdo de cooperación con el gobierno estatal o con otros municipios en materia urbana.
IMCO, 2011

“La mejor forma de lograr objetivos para un desarrollo urbano sustentable no es sólo a través de la planeación, sino que también a través de grandes zanahorias como los recursos del Fondo Metropolitano, que no pueden ser ejercidos a discreción de los gobiernos locales.”

Gabriel Quadri

“La descentralización de muchas facultades a los municipios se dio sin apoyos ni incentivos, sin capacitación, y en consecuencia muy pocos de ellos tienen la capacidad de entender la necesidad de coordinarse para hacer planes de carácter metropolitano.”

Julio García Coll

“Entiendo como un mal necesario la rectoría del gobierno federal en el tema urbano; sin embargo, las soluciones innovadoras y particulares siempre van a surgir desde las ciudades.”

José Castillo

Idea 19 **Fortalecer las instituciones locales a cargo de la planeación integral, seguimiento y evaluación de políticas de carácter metropolitano.** Deben ser organismos públicos autónomos, dotados de una visión técnica, y estables en el tiempo, regulados por la Ley General de Asentamientos Humanos y las leyes estatales a cargo de la definición de lineamientos generales para la ocupación y gestión del territorio. Esto incluye la creación de Juntas de Coordinación Metropolitana de carácter intersectorial para la toma de decisiones.

Idea 20 **Involucrar a los ciudadanos en la planeación del territorio metropolitano.** Considera el desarrollo de instancias para la participación efectiva de la ciudadanía en la elaboración, implementación y monitoreo de planes y programas de planeación de las ciudades. Ello implica la instrumentación de métodos de planeación participativa, y el fortalecimiento de acciones colectivas para la vigilancia del cumplimiento de los instrumentos, leyes y normas que regulan la ocupación del territorio urbano.

Idea 21 **Crear la figura del administrador de la ciudad,** definido por un marco legal e institucional específico. Dependiendo de la escala y características de cada centro urbano, su labor es la de velar por la ejecución eficiente –más allá de la duración de los distintos períodos de gobierno- de lo señalado por los distintos instrumentos de planeación urbana.

Idea 22 **Definir una cartera de proyectos urbanos detonantes del plan metropolitano.** Implica promover desde el sector público una serie de intervenciones físicas virtuosas, como la construcción de equipamiento y espacios públicos, que cambien la dinámica de las ciudades y reorienten el modelo de desarrollo urbano a su alrededor.

Idea 23 **Generar impuestos locales de carácter metropolitano** que se utilicen para el financiamiento de los programas y proyectos contenidos en los planes metropolitanos.

Idea 24

Establecer un sistema de subastas para permisos de construcción de grandes desarrollos inmobiliarios. En un esquema así, la localización y características de los proyectos a autorizar están determinados por la proyección de crecimiento y la estimación de necesidades urbanas en el corto, mediano y largo plazo.

3. Ideas para Acercar la Ciudad

Gran parte de las causas que explican el patrón de crecimiento urbano en 3D tienen que ver con la existencia de instrumentos de planeación y financieros que en la práctica fomentan la expansión urbana, el alto costo del suelo urbano, y la falta de mecanismos fiscales y normativos que faciliten el desarrollo intraurbano. Esto se ha traducido en que mientras la población urbana del país se duplicó en los últimos 30 años, la superficie urbanizada se multiplicó por 6.¹⁹ La mayor parte de este crecimiento ha tenido lugar en la periferia extrema de nuestras ciudades, en lugares lejanos a las fuentes de trabajo y centros de equipamiento. De acuerdo a un estudio de BBVA Bancomer, sólo un 3.4% de las viviendas inscritas en el Registro Único de Vivienda en 2012 se encontraban en zonas intraurbanas.²⁰ Esto lo reafirma un estudio de Roberto Eibenschutz y Carlos Goya, que a fines de la década pasada estimaba en 21.9 kilómetros la distancia promedio de los nuevos mega-desarrollos habitacionales al centro de las metrópolis.²¹ La tendencia no ha hecho más que subrayarse en los últimos años.

La consecuencia más dramática de este crecimiento explosivo es el incremento en las distancias y tiempos de viaje al interior de nuestras ciudades. De 40 años de vida productiva, millones de mexicanos pasan hasta 3 de ellos atorados en congestionamientos viales. De acuerdo a una estimación del Instituto Mexicano para la Competitividad, tan solo en la Ciudad de México se estima una pérdida diaria de 3.3 millones de horas hombre por los congestionamientos viales, lo que equivale a unos 33 mil millones de pesos anuales, cifra superior al presupuesto asignado a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 2012.²² A su vez, millones de mexicanos de escasos recursos gastan hasta la cuarta parte de sus ingresos en transporte²³ como consecuencia de lo lejos que viven de sus centros de trabajo. Hay quienes tienen que decidir entre pagar una hipoteca o pagar el costo del transporte público para llegar al trabajo, lo que es socialmente inaceptable.

¹⁹ SEDESOL, 2012.

²⁰ BBVA Bancomer, 2012.

²¹ Eibenschutz y Goya, 2009.

²² IMCO, 2011.

²³ CTS EMBARQ México, 2012.

3.4%

de las viviendas inscritas en Registro Único de Vivienda se encuentran en zonas intraurbanas.
BBVA Bancomer, 2012

85,000

hectáreas intraurbanas baldías hay en las ciudades con población superior a los 50 mil habitantes.
SEDESOL, 2012

5.1

millones de viviendas, capaces de albergar a más de 20 millones de personas, se pueden construir en las 85 mil hectáreas intraurbanas baldías (estimación de 60 viviendas por hectárea)

Objetivo

Generar los mecanismos legales, fiscales y financieros para hacer un uso más eficiente del suelo urbano, habilitar terrenos intraurbanos baldíos o subutilizados, facilitar procesos de densificación urbana, y hacer factible la renovación de áreas susceptibles de cambio, impidiendo así el crecimiento excesivo de las manchas urbanas.

Idea 25

Desarrollar una política nacional de suelo urbano, que considere el suelo como un bien social cuyo uso debe estar orientado al mejoramiento de la calidad de vida de la población, el fomento a la productividad y la protección del medio ambiente. Aunque tiene que fomentarse la participación de la iniciativa privada, debe ser el Estado el que coordine, oriente, facilite y, según sea el caso, controle o sancione el uso del suelo urbano. Especial énfasis debe hacerse en la creación de mecanismos que garanticen el acceso a suelo urbano a los sectores de menores ingresos.

Idea 26

Adoptar el Desarrollo Orientado al Transporte Sustentable (DOTS) como modelo urbano para las ciudades mexicanas. El modelo DOTs articula en el mismo territorio criterios de movilidad no motorizada, espacios públicos, transporte público, usos mixtos, plantas bajas activas y gestión del automóvil, todo ello en un marco amplio de participación ciudadana.

Idea 27

Definir Normas Oficiales Mexicanas para el desarrollo urbano, en ámbitos como la dotación de servicios, eficiencia energética, vialidad, equipamiento, etc. Con ello se pretende establecer estándares mínimos de habitabilidad y eficiencia en las ciudades de México.

Idea 28

Respetar usos de suelo ambientalmente valiosos. Implica establecer un enfoque ambiental del desarrollo territorial basado en la función social y ambiental de la propiedad. El mecanismo utilizado para la preservación de estos suelos es el pago por servicios ambientales que vayan a un fondo concurrente de la Federación y los estados.

Idea 29

Decretar zonas de protección ambiental en todas las ciudades mexicanas. Las leyes federales en materia urbana y ambiental deben establecer la obligatoriedad de su definición y precisar mecanismos para la administración de las áreas de protección ambiental.

Idea 30

Establecer reservas territoriales perimetrales ligadas a los planes metropolitanos. En este sentido, deben instrumentarse mecanismos normativos para el control planeado del crecimiento urbano, y herramientas legales, normativas y financieras que faciliten el desarrollo inmobiliario en terrenos periurbanos de alto potencial.

Idea 31

Financiar la adquisición de suelo urbano de interés social a través de la creación de un fondo federal para este fin administrado por la SEDATU. Éste debe condicionar la entrega de recursos financieros a estados y municipios al cumplimiento estricto y auditable de lineamientos de control sobre las formas urbanas.

Idea 32

Detectar zonas aptas para el reciclaje urbano en planes metropolitanos, bien conectadas, servidas y equipadas, y en ellas desarrollar una norma específica que permita potenciar y hacer más eficiente su desarrollo inmobiliario con proyectos de usos de suelo mixtos y vivienda orientada a distintos sectores socioeconómicos.

Idea 33

Promover procesos de densificación y reciclaje en zonas intraurbanas de acuerdo a criterios DOTS. Esto se realiza a través de los mecanismos normativos y financieros con que cuenta la Federación (subsidios de vivienda, financiamiento a Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), fondos metropolitanos, etc.), pudiendo condicionarse la entrega de recursos al cumplimiento de determinados estándares y al desarrollo de zonas y proyectos estratégicos.

Idea 34

Densificar áreas alrededor de redes y estaciones de transporte público de acuerdo a criterios DOTS. Implica desarrollar instrumentos fiscales y normativos orientados a la conformación de grandes corredores urbanos de uso mixto que concentren flujos y actividades. En este sentido, los procesos de gestión del suelo urbano deben ligarse a la creación de estrategias para el mejoramiento de la movilidad en las zonas que acogerán los nuevos proyectos.

“Tenemos que crear institutos como el INVI para subsidiar la vivienda social y así permitir que se construya en zonas intraurbanas.”

Simón Neumann

“Si no hay una política nacional de suelo urbano con orientaciones claras para que los precios de la tierra intraurbana y periurbana valgan lo que tengan que valer en relación a su uso, y si no hay prioridades en el tiempo para ocupar ese suelo, vale poco decir que tenemos 100 mil hectáreas vacías en el país, porque los desarrolladores van a seguir construyendo donde los conviene y no dónde la comunidad, a través de planes urbanos, determine.”

Alfonso Iracheta

“Hay acciones del gobierno que generan valor en el suelo, y este valor no está siendo capturado por él mismo.”

Juan José Méndez

Idea 35 **Fomentar usos mixtos en nuevos proyectos inmobiliarios** de acuerdo a criterios DOTS. Estos usos no sólo se refieren a la variedad de actividades presentes en una zona, sino también a la diversidad de ingresos que debe encontrarse en ella. Una política así permite reducir distancias y tiempos de viaje al interior de las ciudades.

Idea 36 **Generar nuevas centralidades urbanas** en zonas altamente pobladas pero carentes de fuentes de trabajo y equipamiento. Esto implica crear incentivos normativos y financieros que hagan atractivo el establecimiento de nuevos usos en áreas periféricas que hoy son exclusivamente residenciales.

Idea 37 **Establecer una política de activación del suelo intraurbano** y así aprovechar servicios e infraestructura existentes. Esto implica definir sanciones a aquellos terrenos intraurbanos desocupados o subutilizados. Según sea el caso, puede establecerse la condonación o reducción de impuestos prediales para favorecer la inversión, o el incremento de la carga fiscal para desincentivar la especulación. En este sentido, el cálculo del impuesto predial no debe hacerse sobre el valor del terreno, sino sobre su potencial de construcción.

Idea 38 **Implementar esquemas de captura de plusvalías**, que son impuestos aplicados según el incremento de valor en el suelo y en la propiedad a raíz de inversiones públicas en el entorno urbano (infraestructura, mejoras en el transporte público, etc.), o cambios normativos que aumentan su rentabilidad. Este modelo de generación de valor se traduce en recursos económicos que pueden ser destinados a una bolsa para el financiamiento de infraestructura urbana y el desarrollo de proyectos de alto interés social.

Idea 39 **Fomentar esquemas de participación público-privada.** Con base en la Ley de Asociaciones Público Privadas se propone fomentar esquemas que permitan el desarrollo de proyectos inmobiliarios y de desarrollo social estratégicos en terrenos de propiedad pública ubicados en zonas intraurbanas o periurbanas. Los proyectos deben de encontrarse plenamente justificados en el beneficio social que se busca obtener, debiendo demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento.

- Idea 40** **Desarrollar un mercado de capitales para la inversión inmobiliaria,** que facilite la compra de terrenos intraurbanos y la ejecución de obras de infraestructura en ellos.
- Idea 41** **Transparentar el mercado de suelo urbano.** Esto considera la apertura de la base de datos del Registro Único de Vivienda (RUV), que incluye el Registro de Reserva Territorial. Esto facilita la gestión y aplicación de planes y programas territoriales, impidiendo a la vez malas prácticas que fomentan la especulación inmobiliaria.
- Idea 42** **Reconocer y aprovechar los atributos de la urbanización popular.** Implica rescatar valores de los procesos de urbanización realizados de manera informal –como su flexibilidad y capacidad de adaptación a las reales necesidades de los habitantes-, pero que pueden ser considerados en una estrategia integral orientada a incrementar la oferta de suelo urbano y mejorar las condiciones de vida de quienes viven en estos sectores. En este sentido, se sugiere incorporar procesos de planeación pública y participación de la iniciativa privada para el desarrollo de proyectos de construcción y mejoramiento de vivienda en áreas bien conectadas de origen informal.
- Idea 43** **Impulsar esquema de pequeños desarrolladores inmobiliarios.** Con ello se busca convertir en inversionistas a propietarios individuales de predios susceptibles de ser densificados, pudiéndose ofrecer en renta las propiedades generadas. Para ello es necesario activar mecanismos legales para impulsar, facilitar y a la vez regular la labor de estos micro-emprendedores inmobiliarios.
- Idea 44** **Generar descuentos o exenciones fiscales, registrales y notariales** que faciliten y hagan menos costoso el cambio de domicilio, con la finalidad que la población pueda reubicarse con base en la cercanía a su empleo, lugar de estudio, redes sociales, etc.

4. Ideas para Mover la Ciudad

México carece de una política nacional de transporte urbano sustentable. La existencia de sistemas de transporte público desconectados, ineficientes, incómodos, inseguros y contaminantes, así como la implantación de un modelo de desarrollo urbano que favorece el uso del automóvil particular, ha provocado un explosivo aumento en los niveles de congestión vehicular en las ciudades mexicanas, con el subsecuente aumento en los tiempos de traslado, mayor contaminación y pérdidas económicas millonarias. De acuerdo a un estudio del IMCO, tan sólo en la Ciudad de México se estima una pérdida diaria de 3.3 millones de horas hombre por los congestionamientos viales, lo que equivale a unos 33 mil millones de pesos anuales.²⁴

La flota vehicular en México era de 5 millones de unidades en 1980. En 2010 alcanzó los 32 millones. De continuar la tendencia, la flota llegará a 70 millones de unidades en 2030.²⁵ A pesar de este aumento, 3 de cada 4 viajes urbanos se siguen haciendo en transporte público, a pie o en bicicleta. Sin embargo, el 77% de la inversión federal en movilidad se destina a infraestructura orientada al automóvil.²⁶ A esto hay que agregar los 223 mil millones de pesos destinados a subsidiar gasolina en 2012. De acuerdo a cálculos de la Secretaría de Hacienda, el 30% de estos fondos fueron aprovechados por el 10% más rico de la población.²⁷

El Programa de Transporte Masivo (PROTRAM) ha sido un valioso esfuerzo para revertir esta tendencia, pero no alcanza a satisfacer las necesidades del país: deja fuera a las ciudades de menos de 500 mil habitantes y no asigna financiamiento a proyectos de movilidad no motorizada. Asimismo, y aunque sus reglas de operación así lo establecen, los proyectos financiados no se vinculan a procesos integrales de desarrollo urbano. Finalmente, la continuidad del programa se ve amenazada al no contar con una fuente permanente de financiamiento.

Objetivo

Mejorar las condiciones de movilidad en las ciudades mediante la implementación de sistemas integrados de transporte público, el fomento a opciones no motorizadas, y la generación de políticas y programas para el uso más racional del automóvil particular.

.....
²⁴ IMCO, 2011.

²⁵ CTS EMBARQ México-World Bank, 2008.

²⁶ ITDP, 2012.

²⁷ SHCP, 2013.

Idea 45

Hacer la transición de políticas de transporte a políticas de movilidad, concepto más amplio e integral que abarca el viaje y las circunstancias en que éste se desarrolla. El paradigma de la movilidad es intersectorial, y considera no sólo la infraestructura y los vehículos, sino también las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de quienes se movilizan.

Idea 46

Generar un marco normativo y legal a nivel federal para la movilidad. En este sentido, se propone que Art. 115 de la Constitución reconozca al transporte público como un servicio público básico, y que la Ley General de Asentamientos Humanos incorpore un capítulo de movilidad, el que dé importancia y fomenta la movilidad no motorizada, promueva la integración de políticas de movilidad y desarrollo urbano, y favorezca la implementación de sistemas integrados de transporte urbano.

Idea 47

Establecer una Norma Oficial Mexicana para la operación de servicios de transporte público, que regule aspectos como emisiones, características de la flota y calidad del servicio. A su vez, deben establecerse sistemas para el monitoreo del cumplimiento de esta Norma, que incluyan la aplicación de sanciones a los operadores que no cumplan con ella.

Idea 48

Ligar políticas de movilidad con políticas de desarrollo urbano. Planes y programas de movilidad urbana deben ir en sintonía y ser parte integral de políticas más amplias de desarrollo urbano. En este sentido, estas políticas integradas deben estar orientadas a maximizar accesibilidad de los ciudadanos reduciendo distancias y tiempos de viaje, lo que en gran medida se logra impulsando un modelo de Desarrollo Orientado al Transporte Sustentable (DOTS).

32

millones de vehículos motorizados circulan en México. En 1980 eran 5 millones.
INEGI, 2010

16,500

personas mueren al año es accidentes de tránsito en México.
CONAPRA, 2012

223

mil millones de pesos se destinaron a subsidiar gasolina en 2012.
SHCP, 2013

Idea 49 **Planear la movilidad a nivel metropolitano.** Implica desarrollar instancias metropolitanas de movilidad en las Juntas de Coordinación Metropolitana a cargo de la planeación, seguimiento y control de la operación de sistemas de transporte público, la planeación y gestión de la vialidad, y la coordinación intersectorial con otras dependencias relacionadas (Obras Públicas, Desarrollo Urbano, Medio Ambiente).

Idea 50 **Otorgar atribuciones claras en movilidad y transporte urbano en el gobierno federal.** Bajo este esquema, la planeación de la movilidad está en las ciudades, SEDATU la incentiva a través de programas y fondos para desarrollar planes de movilidad, los cuales son revisados en conjunto con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Esta última entidad entra en el nivel de proyecto de transporte.

Idea 51 **Redistribuir recursos para la movilidad urbana,** hoy destinados de manera preferente a infraestructura orientada al automóvil particular, y favorecer sistemas de transporte público y no motorizado. La redistribución puede hacerse tomando como base la participación real y deseada de cada medio en el reparto modal.

Idea 52 **Desarrollar indicadores para la evaluación de sistemas de movilidad urbana** que permitan su monitoreo y faciliten la evaluación de soluciones y la priorización de recursos. La aplicación de estos instrumentos debe estar a cargo de las instancias metropolitanas de movilidad.

Idea 53 **Impulsar sistemas integrados de transporte urbano.** La integración debe ser física, operacional y tarifaria, y para ello es necesario seguir un plan integrado de mediano y largo plazo de movilidad y desarrollo urbano. Para ello se propone destinar asistencia técnica y recursos financieros federales para la planeación e implementación de estos sistemas.

Idea 54 **Cambiar el sistema de concesiones de transporte público.** Implica facilitar el traspaso de un modelo basado en el hombre-camión a un esquema empresarial planeado y regulado por instituciones gubernamentales. Ello significa el desarrollo de mecanismos legales para la prestación de servicios condicionados al cumplimiento de estándares mínimos de orden técnico, de calidad del servicio, y de sustentabilidad financiera. Bajo este esquema, es rol de la Federación el asistir técnicamente y otorgar financiamiento para la

modernización del transporte público, condicionando fondos a una adecuada relación entre la autoridad y los prestadores del servicio.

Idea 55

Garantizar la accesibilidad y conectividad vial, rescatando el dominio de lo público en el diseño y gestión de la estructura vial urbana. En ésta deben contemplarse espacios adecuados para la circulación de cada medio y la interrelación entre ellos, privilegiando la caminata, la bicicleta y el transporte público. A su vez, se propone establecer mecanismos para dar conectividad a fraccionamientos cerrados y garantizarla en todo nuevo desarrollo inmobiliario.

Idea 56

Gestionar el uso del automóvil privado. Desde los planes de movilidad y desarrollo urbano financiados por la federación se deben exigir requisitos para la gestión de la demanda de transporte, como gestión de estacionamientos, promoción de esquemas de intermodalidad, estrategias para regular y desincentivar el uso del automóvil privado, etc.

Idea 57

Fomentar programas de movilidad institucional. Implica generar regulaciones e incentivos normativos y fiscales para que las empresas e instituciones desarrollen sistemas orientados a racionalizar el uso del automóvil entre quienes acuden a sus dependencias. Contempla implementar sistemas de auto compartido, gestión del estacionamiento, promoción de la bicicleta, fomento a esquemas de teletrabajo, redistribución de personal para acercarlo a su lugar de residencia, etc.

Idea 58

Fomentar el uso de la bicicleta como medio de transporte urbano a través de un Programa Nacional de Fomento a la Bicicleta a cargo de la SEDATU que provea financiamiento y asistencia técnica para la generación de planes y estrategias locales, y para la construcción de infraestructura ciclista (ciclovías, estacionamientos, rediseño de vías, bicicletas públicas, etc.)

Idea 59

Priorizar al peatón en las políticas de movilidad urbana. Involucra el desarrollo de programas de financiamiento y asistencia técnica para fomentar la movilidad peatonal, y el condicionamiento de recursos federales para obras urbanas al cumplimiento de

“El éxito en un sistema de transporte público depende del esquema de regulación y negociación con los concesionarios, que finalmente es la parte más complicada para estructurar un sistema integral de transporte.”

Rufino H León Tovar

“La movilidad es el aparato circulatorio de la ciudad. Por lo tanto, no podemos verla como una política aislada.”

Maite Ramos

“Hay que darle orden y coherencia a la inversión pública y a la infraestructura urbana tomando en cuenta que el 80% de la población se mueve en transporte público y en transporte no motorizado. ¿Por qué no aplicar el 80% del recurso destinado a infraestructura urbana para la mayoría de la población?”

Agustín Martínez

“Después de fungir como instancia de asesoría técnica del PROTRAM durante los últimos 4 años, estamos convencidos de que existen la necesidad y condiciones para ampliar el universo de financiamiento a ciudades más pequeñas.”

Adriana Lobo

“Proponemos replicar la experiencia de Chihuahua, que con la asesoría de CTS EMBARQ México será la primera ciudad mexicana en realizar la integración física operacional y tarifaria de todos sus rutas de transporte público.”

Fernando Páez

estándares de accesibilidad y seguridad para el adecuado desplazamiento a pie.

Idea 60 **Modificar reglas de operación de Programa de Transporte Masivo (PROTRAM)** para que puedan canalizarse recursos a ciudades intermedias (de menos de 500 mil habitantes), hoy desatendidas.

Idea 61 **Desarrollar mecanismos para financiar la operación del transporte público**, hoy no cubierta por fondos federales, que sólo cubren la construcción de infraestructura.

Idea 62 **Condicionar entrega de fondos federales a la existencia de un ente gestor del sistema de transporte público.** En este sentido, la solicitud de fondos por parte de estados y municipios debe estar acompañada de un decreto de creación del ente y un plan operativo de trabajo.

Idea 63 **Eliminar el subsidio a la gasolina de manera progresiva** y aprovechar los recursos liberados para el financiamiento de sistemas de movilidad urbana sustentable. Una vez terminado el subsidio, se propone desarrollar un impuesto específico a los combustibles que proporcione ingresos estables para financiar las políticas de movilidad urbana sustentable.

Idea 64 **Dar certidumbre financiera y jurídica a la participación privada en movilidad urbana** a través de la fijación de reglas claras de operación de servicios de transporte público (tarifa, estándares de provisión, resolución de conflictos, etc.) establecidas en contratos de servicio. Esto a su vez implica el desarrollo de canales transparentes de información.

Idea 65 **Incluir al transporte de carga en políticas y programas de movilidad urbana.** Esto significa considerar la planeación y regulación de circulación de transporte de carga en planes y programas integrados de desarrollo urbano y movilidad.

Idea 66

Hacer de la seguridad vial una política de país. Implica unificar lineamientos y mecanismos a través de una Ley de Seguridad Vial, y el desarrollo de programas federales de asistencia técnica y financiera para que estados y municipios implementen medidas de gestión de tráfico, rediseño vial, capacitación y educación vial. Relacionado con esto, se propone la obligatoriedad a nivel nacional de estrictos exámenes para la obtención de licencias de conducir. Estas políticas se deben complementar con programas de capacitación para conductores de transporte público, policías, y funcionarios públicos a cargo de políticas de movilidad.

Idea 67

Garantizar la accesibilidad universal en las ciudades del país, a través de la fijación de normas oficiales y el apoyo financiero de un fondo federal para asegurar el acceso efectivo de personas con movilidad reducida a todos los edificios y espacios públicos, y a sistemas de transporte público especialmente adaptados a sus necesidades.

5. Ideas para Reformular las Políticas de Vivienda

La consecuencia más dramática de este crecimiento urbano en 3D es el aumento sistemático de las viviendas abandonadas en el país. Según datos de INFONAVIT, el 31% de los derechohabientes que no hace uso de su vivienda aduce como razón para justificar esta drástica decisión la gran distancia a centros de trabajo y redes familiares y sociales.²⁸ Esta alta tasa de deshabitación, que en algunos municipios llega hasta casi el 35% del total de las viviendas,²⁹ desvaloriza los inmuebles, dificulta el mantenimiento de equipamiento y áreas verdes, y genera entornos poco atractivos tanto para la llegada de comercio como para la realización de actividades al aire libre. Asimismo, la expansión desmedida dificulta enormemente la provisión de transporte público de calidad, que además resulta caro para la población de menores recursos. Esta situación no hace más que acrecentar las de por sí elevadas condiciones de desigualdad social existentes en nuestras ciudades.

Sin embargo, y a pesar de los altos números de vivienda deshabitada, en México todavía hay casi 36 millones de personas que viven en situación de rezago habitacional, ya sea por

²⁸ INFONAVIT, 2011.
²⁹ IMCO, 2011.

9

millones de viviendas es el rezago habitacional aproximado en México. INEGI, 2010

35.7

millones de mexicanos viven en situación de rezago habitacional. INEGI, 2010

71.1%

de los hogares mexicanos habita en una vivienda propia. INEGI, 2010

10.8

millones de soluciones habitacionales se necesitarán para atender el crecimiento de la población en México en los próximos 20 años. CONAPO, 2005

34%

de los recursos públicos destinados al financiamiento de vivienda se centran en la población con ingreso inferior a 2.6 salarios mínimos. CONAVI, 2012

la precariedad de sus viviendas o por el grado de hacinamiento en que se habitan. La mayor parte de estas familias no tiene acceso a mecanismos formales de financiamiento. De hecho, en 2012 sólo el 34% de los recursos públicos destinados al financiamiento de vivienda se concentraron en la población con ingreso inferior a los 2.6 salarios mínimos.³⁰

Objetivo

Integrar las políticas habitacionales de carácter nacional con planes más amplios de desarrollo urbano y ocupación del territorio. A su vez, promover el alineamiento de los incentivos del gobierno federal a través de una profunda reformulación de los criterios de asignación de recursos federales.

Idea 68

Enfocar las políticas de vivienda al rezago cualitativo. El rezago de 9 millones de viviendas de México es mayoritariamente cualitativo, no cuantitativo, por lo que es necesario reforzar esfuerzos públicos al financiamiento y asistencia técnica para programas de mejoramiento y autoconstrucción en sitio propio.

Idea 69

Estimar las reales necesidades de vivienda para cada ciudad. Para ello se tiene que contar con un completo registro de demandantes a nivel nacional que identifique la demanda presente y proyectada de vivienda nueva, vivienda en renta y mejoramiento del parque habitacional existente. Tanto los programas de financiamiento como los distintos instrumentos de planeación territorial tienen ajustarse a estas estimaciones de carácter oficial, las cuales deberán quedar plasmadas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Idea 70

Enfocar políticas de vivienda en sectores no atendidos. La distribución de los recursos para la vivienda debe hacerse de acuerdo a las reales necesidades habitacionales, y no a la capacidad de crédito de las familias. En este sentido, los esfuerzos deben concentrarse en el 60 por ciento de la población que es autoempleada o trabaja en el sector informal, y que en la actualidad no cuenta con programas públicos que atiendan sus necesidades.

.....
³⁰ CONAVI, 2012.

Idea 71

Diversificar las opciones al acceso a la vivienda. Las políticas sectoriales deben enfocar sus esfuerzos en esquemas distintos a la propiedad privada de la vivienda, más flexibles, y que reconozcan las necesidades cambiantes en el tiempo y el espacio de las familias mexicanas. Entre estos esquemas a promover están la renta de vivienda, la renta con opción de compra, o esquemas público privados de tenencia de la tierra.

Idea 72

Financiar el desarrollo urbano, no sólo la vivienda. El financiamiento a la vivienda debe ser entendido como el último eslabón de una cadena que debe considerar mecanismos integrados para el financiamiento del suelo, la infraestructura y servicios.

Idea 73

Fomentar la combinación de mecanismos de financiamiento a la vivienda, que no deben quedar limitados a esquemas de crédito y subsidios. Aportes en especie, en mano de obra y asistencia técnica son claves para el desarrollo de programas de autoconstrucción y mejoramiento de viviendas.

Idea 74

Establecer porcentajes mínimos de vivienda de interés social que deberán ser provistos en nuevos desarrollos inmobiliarios en áreas intraurbanas. Los subsidios a la vivienda pueden ser direccionados para favorecer este tipo de desarrollos socialmente integrados.

Idea 75

Generar opciones de financiamiento para la vivienda productiva, combinando las funciones de habitación con la posibilidad de instalar comercios y servicios de nivel barrial. Basado en un concepto DOTS, este esquema impulsa la economía local y fomenta la movilidad no motorizada.

Idea 76

Otorgar apoyos a la vivienda que vayan más allá de lo financiero a través de programas públicos de asistencia técnica en los que arquitectos, constructores e ingenieros asesoren a las familias en procesos de autoconstrucción y mejora de vivienda. Esto se puede traducir en una reducción de costos, en el establecimiento de mejores procesos constructivos, y en la edificación de viviendas que se relacionen de mejor manera con su entorno inmediato.

“En los dos últimos años observamos una transición de créditos para comprar casas a créditos para mejorar casas.”

Jan Skoryna

“De cada 100 hectáreas que crece una ciudad en México, 15 las hacen los desarrolladores de vivienda. Sin embargo, estamos pidiendo a los desarrolladores que construyen el 15% de la ciudad que sean los responsables del 85% de la infraestructura urbana.”

Gene Towle

“La mayor parte del déficit de vivienda en México –y de la región– es cualitativo, no cuantitativo. ¿Qué programas tenemos en nuestros países que atiendan el déficit cualitativo? Mínimos.”

Lorena Zárate

Idea 77 **Recuperar la responsabilidad pública en la urbanización.**

La responsabilidad de la planeación de obras para la provisión de infraestructura y servicios como pavimentación, agua potable, drenaje y alumbrado público debe quedar en manos del sector público, debiendo ejecutarse de acuerdo a lo señalado por instrumentos de planeación territorial. En un esquema así, la participación del sector privado se limita a la ejecución de las obras. Esto implica establecer una secuencia en la urbanización del territorio urbano: primero la dotación de infraestructura, luego la lotificación y finalmente la edificación de viviendas y otros usos.

Idea 78 **Privilegiar criterios de densidad más que de verticalidad en el otorgamiento de financiamiento a la vivienda.**

Considera el fomento a tipologías constructivas flexibles que faciliten la expansión de las viviendas y la densificación en sitio propio, las que no necesariamente pasan por la construcción en altura.

6. Ideas para Revitalizar el Barrio

Gran parte de los conjuntos de vivienda de interés social, particularmente aquéllos situados en zonas periféricas extremas, han experimentado un sostenido proceso de deterioro. El fenómeno de la vivienda abandonada se ha extendido en México, situación generada en gran medida por la alta concentración de pobreza en un mismo lugar, la lejanía de los nuevos conjuntos a los centros de trabajo, la falta de equipamientos, la mala calidad de los servicios públicos, y la ausencia de mantenimiento por parte de los municipios y de los propios vecinos. A su vez, se calcula que el 60% de la superficie urbanizada del país es de origen informal. En la mayoría de estos barrios –que concentran la mayor parte de la pobreza urbana- la acción del estado ha sido espaciada, escasa, y muchas veces inexistente. En este sentido, el proceso de urbanización en México sigue siendo incompleto: el 14% de las viviendas urbanas no cuenta con agua potable, mientras el 11% no tiene acceso a sistemas de alcantarillado en el hogar.³¹

.....
³¹ INEGI, 2010.

Objetivo

Consolidar el tejido urbano a través de la intervención física y social en barrios en deterioro, pero cuya infraestructura y viviendas cuentan con potencial de recuperación. Con ello se pretende ampliar la oferta habitacional, mejorar las condiciones de seguridad y habitabilidad en los barrios, dinamizar la economía local, y fomentar la participación ciudadana.

Idea 79

Transitar de políticas de vivienda a políticas de barrio, lo que implica pensar los planes y programas habitacionales en íntima relación con el entorno en que se desarrollan. Para ello deben establecerse estándares mínimos no sólo para la vivienda, sino para el barrio que ésta conforma junto a otras, el que a su vez debe estar plenamente integrado - física y socialmente- a un tejido urbano más amplio.

Idea 80

Priorizar en planes metropolitanos y fondos federales los barrios con mayores carencias. Más del 10% de las familias urbanas en México no cuentan con servicios básicos en sus viviendas, estando muchas veces localizadas en zonas inadecuadas para el habitar humano. Los barrios en que estas familias viven deben ser prioridad en una estrategia nacional orientada a terminar con la marginalidad urbana, lo que implica un agresivo plan de mejoramiento físico -que puede incluir la relocalización- y acompañamiento social.

Idea 81

Integrar políticas de mejoramiento de vivienda y barrio. Los programas orientados a la dotación o mejoramiento de espacios públicos y equipamientos deben considerar también problemas como la vivienda deshabitada o en estado de precariedad. La revitalización del barrio debe partir por la habilitación de su condición de lugar apto para la habitación.

14%

de viviendas urbanas no tiene acceso a agua potable.
INEGI, 2010

11%

de viviendas urbanas no tiene acceso a alcantarillado.
INEGI, 2010

26%

de las viviendas financiadas por INFONAVIT entre 2006 y 2009 están deshabitadas. El 44% de ellas está en estado de abandono.
INFONAVIT, 2011

"Hace décadas que no estamos construyendo barrios en México. Un buen barrio tiene que ser capaz de darle a la gente las posibilidades de desarrollar sus capacidades."

Francisco Búrquez

"Tenemos que empezar por lo básico, y lo básico es infraestructuras de agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, banquetas y mejoramiento de la vivienda."

Cecilia Martínez

"Parte de la revitalización de los barrios pasa por la reconstrucción y regeneración de los mercados públicos, vistos no únicamente como unidades económicas, sino también como valores culturales."

Marco Rascón

"La política nacional que se orientó a hacer sólo vivienda hizo que se rompiera el tejido social. ¿Cómo evitar viviendas abandonadas? Construyendo el barrio y no sólo rescatando las viviendas."

Sara Topelson

Idea 82 **Crear una Agencia Nacional de Mejoramiento Urbano** que concentre, coordine y priorice esfuerzos programáticos y financieros a nivel federal para el mejoramiento del espacio físico y el entorno social de los barrios.

Idea 83 **Definir visiones estratégicas para los barrios** a través de la elaboración de planes metropolitanos y planes parciales dotados de una visión ordenadora de políticas públicas de impacto local. Estos planes deben ir más allá de la mera regulación del uso de suelo: tienen que definir una imagen futura deseada y establecer los instrumentos y mecanismos institucionales, financieros y normativos para plasmar estas visiones estratégicas de mediano y largo plazo.

Idea 84 **Incorporar a la ciudadanía en la planeación y gestión de sus barrios** a través de la implementación de procesos de planeación participativa en los que la comunidad cuente con real poder de decisión en la identificación de necesidades y posterior definición de visión, desarrollo, implementación y gestión de iniciativas de mejoramiento del entorno físico y social en que viven.

Idea 85 **Incorporar en los órganos de participación comunitaria a quienes trabajan y estudian en los barrios**, y hacerlos corresponsables en la planeación, desarrollo y gestión de programas de sociales y de infraestructura de impacto directo en el espacio barrial.

Idea 86 **Condicionar el financiamiento federal a proyectos inmobiliarios** vía créditos y subsidios al cumplimiento de lineamientos y estándares urbanos mínimos, referidos a localización, conectividad, provisión de servicios, equipamiento, criterios básicos de diseño urbano, acceso a redes de transporte público, heterogeneidad funcional, etc.

Idea 87 **Fomentar formas de participación público privada en los barrios.** Implica desarrollar mecanismos para atraer la inversión privada a proyectos de escala barrial con capacidad de detonar la economía y generar empleos de carácter local. Bajo este esquema, el rol de las instituciones públicas es proveer los incentivos adecuados y establecer una adecuada regulación de las inversiones para que éstas se enmarquen dentro de lo señalado por los instrumentos de planeación territorial, y así tengan un impacto positivo a nivel económico, social y ambiental en los barrios que las albergan.

Idea 88 **Dotar de centralidades a los barrios.** Comprende la implementación de programas para la construcción de espacios con capacidad para congregarse a la comunidad y crear un sentido de pertenencia con el lugar que se habita. Entre estos espacios se cuentan bibliotecas barriales, sedes comunitarias, plazas, parques, canchas, etc. La construcción de estos lugares se debe complementar con programas de acompañamiento social para la gestión comunitaria de los mismos.

Idea 89 **Reactivar los mercados públicos.** Considerarlos como equipamientos clave de la ciudad que puedan ser receptores de fondos federales. Para ello deberán establecerse herramientas normativas a nivel local que los protejan de grandes usos comerciales que destruyen el tejido del barrio sin beneficiar mayormente la economía local.

Idea 90 **Territorializar el ámbito de representación de los regidores,** quienes hoy no responden ante comunidades específicas. Esto ayudaría a canalizar mejor las inquietudes y necesidades ciudadanas relacionadas con el entorno físico y social en que habitan.

7. Ideas para Innovar en la Ciudad

En México existe escaso margen para la innovación urbana. Entre las causas se encuentran la brevedad de los mandatos municipales, las inadecuadas reglas de operación para los programas públicos, así como la existencia de un aparato gubernamental que prefiere la implementación de fórmulas ya probadas. En este sentido, la innovación urbana tiene un grado de riesgo inherente que rara vez las instituciones públicas están dispuestas a asumir. A su vez, las empresas, universidades, centros de investigación, organismos no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil carecen de los espacios e incentivos necesarios para participar en proyectos de semejante naturaleza. Nuestras ciudades innovan poco, pero copian mucho, siendo común la importación de modelos, sistemas y tecnologías sin el necesario proceso de adaptación a la realidad local, lo que comúnmente se traduce en malos procesos de implementación y pobres resultados. A su vez, el país no forma los profesionales que sus ciudades necesitan: en la actualidad sólo 9 universidades imparten licenciaturas relacionadas con el urbanismo en México, número insuficiente para atender los grandes desafíos que demanda la planeación y gestión de ciudades cada día más complejas.

9 universidades imparten licenciaturas relacionadas con el urbanismo en México

5% de los presidentes municipales en municipios metropolitanos tiene educación primaria o inferior. 73% cuenta con licenciatura, maestría o doctorado.
CIDE, 2011

80% de la población con estudios superiores habita en las 77 zonas urbanas más grandes del país.
IMCO, 2012

Objetivo

Fomentar la creación e instrumentación de soluciones novedosas aplicables a la realidad específica de las ciudades de México, atrayendo actores que hoy no tienen cabida en la generación de políticas públicas, programas y proyectos de carácter urbano.

Idea 91

Crear agencias gubernamentales para la innovación urbana en los tres niveles de gobierno que entiendan al Estado como un facilitador de la innovación, más que como un gestor. Estas agencias intersectoriales deben favorecer un cambio de cultura al interior del sector público, ayudando a superar barreras de estandarización, verticalidad y reticencia al riesgo que dificultan el desarrollo de procesos para la innovación en las ciudades. Dotados de un margen adecuado de flexibilidad, estos espacios pueden funcionar como lugares de encuentro entre sociedad civil e instituciones públicas para el desarrollo de iniciativas conjuntas, o para el apoyo técnico y económico a proyectos ciudadanos.

Idea 92

Fomentar asociaciones público privadas para la innovación urbana. Implica involucrar a la iniciativa privada en el desarrollo de proyectos de alto impacto social, aplicando esquemas de riesgo compartido con instituciones públicas. A su vez, debe fomentarse coparticipación y financiamiento de la empresa privada en investigación académica de alcance urbano.

Idea 93

Desarrollar observatorios urbanos ciudadanos, compuestos por sectores académicos, empresariales y de la sociedad civil, para el desarrollo de propuestas específicas de impacto en la ciudad. Para potenciar su éxito, deben crearse los canales de comunicación y cooperación con instituciones públicas para facilitar la implementación de las iniciativas generadas.

Idea 94

Crear el Fondo Sectorial “Innovar en la Ciudad” CONACYT-SEDATU, orientado a financiar la investigación, desarrollo y pruebas piloto de iniciativas relacionadas con vivienda, transporte público y movilidad no motorizada, planeación territorial, infraestructura urbana, medio ambiente, espacio público, etc. Estará abierto a universidades, centros de investigación, e investigadores independientes, pero también a la iniciativa privada y organizaciones de la sociedad civil.

Idea 95 **Fortalecer la enseñanza de estudios urbanos en el país,** impulsando un mayor número de licenciaturas en universidades, y aumentando becas para estudio de maestría y doctorado en universidades internacionales de alto nivel, exigiendo y garantizando trabajo en agencias de planeación urbana a los becarios.

Idea 96 **Desarrollar programas para llevar profesionales a las comunidades** –especialmente a las más carenciadas– para el desarrollo de proyectos ciudadanos. En un esquema así, se debe fomentar la participación de jóvenes recién egresados de las universidades para lograr un vínculo de largo plazo con el trabajo comunitario.

Idea 97 **Impulsar ferias de ideas urbanas para alimentar planes de gobierno,** en las que los ciudadanos puedan no sólo dar a conocer sus propuestas, sino también encontrar financiamiento, asistencia técnica y un espacio para contactarse con personas e instituciones con intereses afines.

Idea 98 **Definir una cartera de desafíos urbanos** a enfrentar al principio de cada período de gobierno, estableciendo instrumentos financieros y técnicos para alcanzarlos en conjunto con la iniciativa privada, academia y sociedad civil.

Idea 99 **Crear barrios para la innovación urbana** que agrupen físicamente instituciones públicas y centros de generación de conocimiento públicos y privados. Esta estrategia comprende la creación y mejora de espacios públicos para la interacción social, como calles, plazas, parques y equipamientos comunitarios orientados a facilitar el contacto entre las personas y la organización comunitaria. Este programa debe insertarse en el contexto de una estrategia orientada a promover un desarrollo urbano compacto, conectado y de usos mixtos en concordancia con criterios DOTS.

Idea 100 **Ampliar alcance de presupuestos participativos** en los que la ciudadanía tenga voz y voto no sólo para decidir cómo se van a utilizar los recursos públicos, sino también para impulsar propuestas desarrolladas a nivel comunitario, las que pueden contar con un porcentaje garantizado de financiamiento.

“Tenemos que empezar a crear mecanismos y espacios híbridos de interacción entre gobierno y sociedad civil”

Gabriella Gómez-Mont

“El cambio no va a venir del Estado. El cambio va a venir del ciudadano que se responsabilice y que empuje a ese Estado.”

Javier Jileta

“La cantidad de planeación e implementación de proyectos que falta en el país es enorme, inmensa, absoluta, comparable a la cantidad de gente que sale de las universidades sin trabajo.”

Gustavo Lipkau

“Para favorecer la innovación es importante pensar un cambio en la cultura en el sector público: dejar la verticalidad y la formalidad”

Angélica Núñez

III. La Reforma Urbana

a través de la Misión a
Francia CITÉS 2013



La Misión CITÉS 2013

La misión de Cooperación Interinstitucional y Territorios Sustentables (CITÉS) 2013 se inscribe dentro de un marco de cooperación que desde hace dos años existe entre México y Francia en los temas de ordenamiento territorial, vivienda social, movilidad sustentable y servicios públicos urbanos.

En 2011 la Embajada de Francia en México organizó, en colaboración con el CTS EMBARQ México y el Centro de Estudios sobre las Redes, los Transportes, el Urbanismo y las obras públicas (CERTU por sus siglas en francés), una primera misión técnica a Francia para conocer experiencias relacionadas con la planificación del transporte urbano. Una delegación de dieciocho personas, compuesta por representantes de la iniciativa privada, la academia, la sociedad civil y de instituciones de los tres órdenes de gobierno, participó en ese viaje de estudio que cubrió las ciudades de Burdeos, Nantes y Lyon.

En 2012, la Embajada de Francia en México desarrolló un programa de talleres y conferencias para tratar el tema del modelo de producción masiva de vivienda social en México, así como las perspectivas de renovación del parque existente. Dicho programa culminó con el seminario internacional "Vivienda social y desarrollo urbano en México y América Latina: las alternativas al modelo de producción habitacional masiva en las periferias urbanas." La exposición "Hacia nuevas viviendas sociales", traída a México por la *Cité de l'Architecture et du Patrimoine de Paris* (Ciudad de la Arquitectura y del Patrimonio de París; un museo), fue presentada en más de ocho ciudades mexicanas, ofreciendo nuevas perspectivas sobre la cuestión de la vivienda social, tomando como ejemplo casos europeos. Paralelamente, y en colaboración con la asociación francesa *Les Ateliers de Cergy*, la Embajada de Francia en México participó en la organización de un taller internacional de urbanismo en Puebla, cuyo objetivo fue proponer estrategias para revalorizar el centro histórico y así limitar la extensión de la metrópoli.

De la primera misión a Francia en 2011 surgió la idea de un proyecto de densificación urbana en la ciudad de Puebla, la cual se concretó a través del primer Desarrollo Urbano Integral Sustentable (DUIS) intraurbano en México. Hoy esta iniciativa cuenta con la asistencia técnica y el apoyo financiero de la Agencia Francesa de Desarrollo para su implementación.

Debido al éxito de la misión, se decidió realizar un nuevo viaje de estudio a Francia en 2013. Éste persiguió los siguientes objetivos:

1. Compartir con la delegación mexicana la experiencia francesa en materia de políticas de planificación, renovación e innovación urbana a nivel metropolitano.
2. Abrir un espacio de diálogo entre los actores clave de ambos países sobre la articulación de las diferentes estrategias de desarrollo territorial a nivel metropolitano y los instrumentos financieros que las sostienen.
3. Analizar la factibilidad de adaptar algunas políticas urbanas implementadas en Francia al contexto de desarrollo de las ciudades mexicanas a través de una cooperación política y técnica entre instituciones francesas y mexicanas.

Representantes del poder ejecutivo a nivel federal, estatal y municipal, del poder legislativo a nivel federal y de organizaciones de la sociedad civil, así como del sector empresarial, constituyeron el grupo de veinte personas que participó en la Misión CITÉS 2013.



La delegación mexicana en las escaleras del Hotel de la Región Île-de-France.

La delegación mexicana

Adriana Lobo

CTS EMBARQ México

Adriana Rojas

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)

Alberto Rimoch

Arquitecto

Antonio Veléz

Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México

Carlos Medina

Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de la Vivienda (CANADEVI)

Carlos Zedillo Velasco

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

Francisco Búrquez

Senador y Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial del Senado de la República

Fernando Lozada

Especialista en Transporte y Movilidad Urbana

Gabriela Alarcón

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)

Gabriela Brindis

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)

Guillermo Velasco

Centro Mario Molina (CMM)

Isidro Pastor

Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México

José Felipe Velázquez

Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno de la ciudad de Puebla

Julie Clerc

CTS EMBARQ México

Ramón Salgado

Cámara Mexicana de Industria de la Construcción (CMIC)

Rosa Elba Pérez

Diputada Federal

Salvador Herrera

CTS EMBARQ México

Simón Neumann

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) del Gobierno de la Ciudad de México

Tatiana Bilbao

Arquitecta

Timothee Rossignol

Ingenieros Civiles Asociados (ICA)

Yutsil Sanginés

Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI)

Yann Thoreau La Salle

Embajada de Francia en México

Del 24 al 28 de junio de 2013 la delegación mexicana visitó las ciudades de París y Lille en Francia. El programa de actividades privilegió la multiplicidad de enfoques para tratar de los temas de planeación, renovación e innovación urbana. Participaron autoridades federales, regionales y municipales del gobierno francés, representantes de los institutos públicos de cooperación intermunicipal, así como operadores públicos y privados de servicios urbanos.

Las instituciones contactadas

Embajada de México en Francia

Cooperación internacional

Ministerio de la Igualdad de los Territorios y de la Vivienda

Políticas de producción de vivienda y de renovación urbana

Ministerio de Ecología, Desarrollo Sustentable y Energía

Plan Ciudad Sustentable

Ministerio de Economía, Finanzas y Empleo

Polos de competitividad

Autoridad para el Ordenamiento del Territorio y el Atractivo Regional (DATAR)

Polos de innovación

Agencia Nacional para la Renovación Urbana

Programa Nacional de Renovación Urbana (PNRU)

Caisse des Dépôts et des Consignations

Financiamiento de la vivienda social

Consejo Regional de Île-de-France

Esquema Rector de Île-de-France (SDRIF)

Instituto Público de Suelo de la Región Nord-Pas de Calais

Asesoría a gobiernos locales en gestión del suelo

Comunidad Urbana Lille Métropole

Programa de Renovación Urbana, Plan de Desarrollo Económico, Plan de Desplazamientos Urbanos

Municipio de Athis-Mons

Renovación del barrio de "Noyer Renard"

Empresa Pública de Urbanización de Paris (SEMAPA)

Regeneración del barrio de Paris Rive Gauche

Empresa Pública Lille Métropole Renovación Urbana

Renovación del barrio de l'Unión

Empresa Pública Euralille

Creación del barrio de Euralille

Lille's Agency

Consultores en desarrollo de empresas

Buenas Prácticas Francesas

La misión CITÉS ofreció a la delegación mexicana la oportunidad de conocer buenas prácticas francesas en materia de planeación, renovación e innovación urbana. Éstas representan a su vez útiles ejemplos de instrumentos para la implementación de cada una de las siete propuestas para la Reforma Urbana en México.

1. Planear el Territorio: el Esquema Rector de la Región Île-de-France

Planear el territorio es la primera propuesta de Reforma Urbana para México. Promueve la creación de herramientas para mejorar la coordinación interinstitucional y facilitar la planeación, gestión y evaluación de las políticas y acciones sobre el territorio.

La región-capital de Île-de-France cuenta con un instrumento de planificación metropolitano: el Esquema Rector de la Región Île-de-France (SDRIF). Es un documento que estipula la organización del territorio de la Región Île-de-France, que es la más poblada y rica del territorio francés. El Código de Urbanismo indica que el SDRIF “determina el destino general de las diferentes partes del territorio, las medidas de protección y de valorización del medio-ambiente, la ubicación de las grandes infraestructuras de transporte y de los grandes equipamientos (...) y el crecimiento de la mancha urbana”. El SDRIF tiene la misión de asegurar la coherencia entre:

- a) Las políticas públicas sectoriales del gobierno nacional, regional y departamental.
- b) Las escalas de ordenamiento territorial.
- c) Las temporalidades de los documentos de planeación regional.

El SDRIF indica la jerarquía de las normas de urbanismo, estableciendo que éstas deben ser compatibles, a nivel nacional, con los esquemas de servicios públicos elaborados por la Delegación Interministerial de Ordenamiento Territorial y a la Atracción Regional (DATAR) y, a nivel regional, con las normas que rigen los parques naturales regionales. El SDRIF se impone, a nivel regional, sobre el Plan de Desplazamientos Urbanos (PDU) de Île-de-France y el Esquema Regional de Infraestructuras y de Transportes, a nivel intercomunal, sobre los Esquemas de Coherencia Territorial (SCOT) y, a nivel municipal, sobre los Planes Locales de Urbanismo (PLU). De esta manera, el SDRIF define los lineamientos que tendrán que seguir los gobiernos locales al generar sus documentos de urbanismo.

La Región Île-de-France en cifras

1,281

municipios

8

departamentos

11,8

millones de habitantes (19% de la población francesa)

981,3

habitantes/km²

80%

de espacios naturales o agrícolas

209

representantes electos

4,6

billones de euros de presupuesto

572,398

millones de euros de Producto Interno Bruto (PIB)

Desde 1995 el Consejo Regional de Île-de-France es responsable de elaborar el SDRIF. Sin embargo, la revisión y aprobación del SDRIF corre a cargo del gobierno nacional y su implementación está co-financiada por el gobierno nacional a través de contratos con la Región y con los Departamentos. En 2004 se revisó el SDRIF para redactar una versión actualizada: se consideraron varios escenarios prospectivos de evolución socio-económica del territorio, se identificaron los grandes desafíos regionales y se definieron las orientaciones estratégicas a mediano plazo (2030). Participaron a su elaboración los consejos generales de los Departamentos, el Consejo Económico y Social Regional, las cámaras de comercio, profesiones y agricultura.

2. Fortalecer lo Metropolitano: los Institutos Públicos de Cooperación Intermunicipal

Fortalecer lo metropolitano es la segunda propuesta de Reforma Urbana para México. Busca facilitar la gestión estratégica y sustentable de las ciudades a través del fortalecimiento de la institucionalidad metropolitana, la mejora y el alineamiento de los instrumentos de planeación y de gestión urbana, y el condicionamiento de los esquemas de financiamiento metropolitano al cumplimiento de criterios de planeación integral para la ocupación del territorio.

El reconocimiento de las zonas metropolitanas en Francia fue una cuestión de definición que evolucionó hacia una cuestión de estrategia para reequilibrar el desarrollo del territorio durante los años 1960. El Instituto Nacional de Estadísticas y Estudios Económicos (INSEE) estableció primero que el concepto de *aglomeración* se aplica cuando el 40% de los habitantes de los municipios periurbanos o rurales trabajan en un centro urbano. Después el gobierno nacional, a través de la Delegación interministerial de Ordenamiento del Territorio y Atractivo Regional (DATAR), decide desarrollar algunas ciudades grandes de la provincia en balance de la ciudad-capital de Paris. Así es como en 1966 se crean los cuatro Institutos Públicos de Cooperación Intermunicipal (EPCI por sus siglas en francés) o “comunidades urbanas” de Burdeos, Lille, Lyon y Estrasburgo.

En 1999 la ley estableció tres nuevos EPCI de acuerdo a la evolución de las escalas territoriales:

- a) La comunidad de municipios: de menos de 50,000 habitantes, y debe escoger por lo menos dos atribuciones obligatorias dentro de las de ordenamiento territorial, desarrollo económico, gestión de los desechos, vivienda social, obras viales y equipamientos públicos. El territorio francés cuenta hoy con 2,358 comunidades de municipios.
- b) La comunidad de aglomeración: de entre 50, 000 y 450, 000 habitantes, tiene atribuciones obligatorias en desarrollo económico, ordenamiento territorial y vivienda social. Hoy existen 202 comunidades de aglomeración en Francia.
- c) La comunidad urbana: de más de 450,000 habitantes, tiene atribuciones obligatorias en desarrollo económico, social y cultural, ordenamiento territorial, vivienda social, gestión

del agua y del transporte público, y protección del entorno urbano. Hoy existen 16 comunidades urbanas en Francia.

En 2010 se creó una nueva EPCI de más de 500, 000 habitantes: la metrópoli. Además de tener las atribuciones que le delegan los municipios, puede elegir otorgarse atribuciones de los departamentos y de las regiones, con el acuerdo de éstos.

3. Acercar la Ciudad: La Política Nacional de Gestión del Suelo Urbano

Acercar la ciudad es la tercera propuesta de Reforma Urbana para México. Busca generar mecanismos legales, fiscales y financieros para dar un uso más eficiente al suelo urbano, habilitar terrenos intraurbanos baldíos o subutilizados, facilitar procesos de densificación urbana, y hacer factible la renovación de áreas susceptibles de cambio.

La política nacional de vivienda en favor de la mezcla social en Francia obliga al gobierno francés a contar con una política nacional de gestión del suelo. Ésta tiene como objetivo ayudar a que los gobiernos locales y las empresas públicas puedan:

- a) Comprar terrenos a un precio razonable y de manera anticipada.
- b) Construir infraestructura pública y viviendas en ubicaciones intraurbanas clave.
- c) Contar con reservas territoriales antes del inicio de un proyecto.
- d) Asegurar el cumplimiento de los objetivos de interés público que tiene el gobierno para su territorio.

Para lograr alcanzar estos objetivos, la ley del 18 de enero 2013 refuerza algunas medidas coercitivas -como el porcentaje mínimo de vivienda social para los municipios- e introduce medidas incitativas que fomentan la producción de vivienda social. Una de éstas es el descuento de hasta 100% sobre el precio de venta de los bienes del gobierno nacional. De esta manera, la ley abre la posibilidad de derogar el principio general de cesión de bienes públicos basado en la venta al precio de mercado.

La política nacional de gestión de suelo se traduce también en la creación de Institutos Públicos de Suelo por parte del gobierno nacional. El gobierno nacional controla el Instituto a través del nombramiento de su Director General. Sin embargo, el Instituto dispone de un consejo de administración en el que todas las autoridades locales están representadas. El consejo de administración se encarga de aprobar los programas, presupuestos y actividades operativas del Instituto. Dichos programas están financiados por un impuesto especial y adicional a los impuestos locales para las empresas y para los habitantes que se localizan dentro del territorio que corresponde al Instituto.

La Comunidad Urbana Lille Metrópoli en cifras

85

municipios

1,106,885

habitantes (4ta zona metropolitana después de París, Lyon y Marsella)

1,785

habitantes/km²

2,500

empleados

1,734

millones de euros de presupuesto en 2013

"Regresando a México me puse de acuerdo con mi homólogo del municipio de Cholula, contiguo al municipio de Puebla, para ver cómo podíamos alinear nuestros instrumentos normativos. Creo que es muy importante superar los conflictos políticos y territoriales para trabajar a nivel metropolitano por nuestras ciudades."

José Felipe Velázquez

Paralelamente a los trece Institutos Públicos de Suelo creados por el gobierno nacional existen veinte Institutos Públicos de Suelo que fueron creados por los gobiernos locales. Sin embargo, todos los Institutos comparten la misma misión, que consiste en:

- a) Negociar y adquirir los terrenos por vía amigable, ya sea por ejercicio del derecho de prioridad de uso con fines públicos, o por derecho de expropiación.
- b) Gestionar los territorios adquiridos.
- c) Regenerar los territorios a través de obras de demolición, descontaminación, y reverdecimiento, pero no de urbanización.
- d) Ceder los terrenos al gobierno local con plazos de pago y posibilidad de deducción de impuestos.

En total, los 33 Institutos Públicos de Suelo atienden a 39 millones de habitantes, que constituyen el 62% de la población francesa.

4. Mover la Ciudad: Los Instrumentos para la Articulación del Desarrollo Urbano y de la Movilidad

↳ Mover la ciudad es la cuarta propuesta de Reforma Urbana para México. Se orienta a mejorar las condiciones de movilidad en las ciudades mediante la implementación de sistemas integrados de transporte público, el fomento a opciones de transporte no motorizadas y la generación de políticas para el uso más racional del automóvil particular. ↘

En Francia los grandes proyectos de transporte del gobierno nacional tienden a detonar grandes proyectos de desarrollo urbano orientado a la creación o la revitalización de barrios que cuentan con una buena conexión a los servicios de transportes.

El proyecto de Euralille es ejemplar en ese sentido. Desde 1990, Euralille fue concebido por el alcalde de la ciudad de Lille, Pierre Mauroy, como un centro urbano con servicios terciarios de alto nivel. El proyecto se concretó cuando en 1994 se decidió la creación de una nueva línea del Tren de Alta Velocidad (TGV por sus siglas en francés) de 333 kilómetros, conectando Lille con el resto de Europa.

Así es como el barrio de Euralille se ha vuelto un hipercentro europeo ubicado en el corazón de la metrópoli de Lille: Bruselas está ahora a treinta y cinco minutos, París a una hora y Londres a una hora y media en tren. Además los habitantes de Lille tienen un sinfín de opciones para acercarse al centro histórico y al resto de la metrópoli: las conexiones por TGV, la red de trenes regionales, buses y tranvías, así como los servicios públicos individuales de taxi y de bicicleta pública (V'Lille).



Maqueta del plan maestro Rem Koolhaas de Euralille.



Parque Henri Matisse en el centro de Euralille.

Poco a poco, Euralille se ha especializado en el sector de los servicios bancarios, financieros y de auditoría. Con más de 400 empresas implantadas, 14 mil empleados y 357,000 metros cuadrados de oficinas, Lille es hoy el tercer centro de negocios en Francia, después de *La Défense* en París y de La Part-Dieu en Lyon. También es un lugar reconocido como sede de turismo de negocios y encuentros profesionales. Euralille es además un barrio residencial que cuenta con una amplia oferta de centros recreativos, servicios y comercios. Hoy el

El Instituto Público de Suelo de Nord-Pas-de-Calais

32

miembros

8

representantes del consejo regional

representantes de los dos consejos generales

representantes de las cámaras regionales del comercio y de la industria, de la agricultura y de las profesiones

representantes de los Institutos Públicos de Cooperación Intermunicipales

5,500

hectáreas regeneradas

80

millones de euros de presupuesto en 2012

proyecto sigue reinventándose a través del proyecto de *Euralille 3000*, que tiene como objetivo la reedificación del barrio con la creación de 250, 000 metros cuadrados adicionales de viviendas, oficinas y comercios.

Para la realización de Euralille, la ciudad de Lille tuvo que declarar el territorio donde se construiría el proyecto como Zona de Ordenamiento Concertado (ZAC por sus siglas en francés). Este instrumento ofrece a los gobiernos un cuadro jurídico, financiero y técnico que facilita la elaboración de un proyecto urbano, concertado con la población local, y la construcción de obras de urbanización en colaboración con empresas privadas.

Una vez definida la ZAC, la responsabilidad de realizar el proyecto se entregó a la Empresa Pública de Euralille. Creada en 1990, la SAEM es una sociedad anónima de economía mixta encargada de tres ZAC en Lille. Está constituida por un equipo de profesionales de la urbanización que tienen por responsabilidad gestionar los aspectos técnicos y jurídicos de las ZAC. Las Empresas Públicas de Urbanización en Francia son una nueva figura jurídica de empresas al servicio de los gobiernos locales. Se caracterizan por el hecho de que su capital proviene mayormente de recursos públicos, los cuales están controlados por los gobiernos locales.

En el caso de que la realización se entregara a una empresa privada de urbanización, la ZAC sigue siendo un instrumento de injerencia pública. Por lo tanto, no deja de intervenir en la definición del contenido del proyecto y en el control de los avances.

5. Reorientar las Políticas de Vivienda: Vivienda Socialmente Integrada

Reorientar las políticas de vivienda es la quinta propuesta de Reforma Urbana para México. Busca integrar las políticas habitacionales de carácter nacional con planes más amplios de desarrollo urbano y ocupación del territorio. A su vez, promueve la alineación de los incentivos del gobierno federal a través de una profunda reformulación de los criterios de asignación de recursos y subsidios federales.

En Francia el gobierno nacional tiene tres tipos de estrategias para facilitar el acceso a la vivienda social:

- a) La construcción de nuevas viviendas.
- b) La garantía de un proceso de atribución transparente y equitativo.
- c) El fomento a la movilidad residencial dentro del parque de viviendas sociales.

Las políticas habitacionales francesas cuentan con instrumentos que promueven la construcción de vivienda de interés social en barrios socialmente integrados, bien conectados y equipados. En este sentido, la ley de Solidaridad y la Renovación Urbana (SRU) es la primera en imponer un porcentaje mínimo de 20% de vivienda social a todos los municipios para contrarrestar el fenómeno de segregación territorial de la vivienda social a nivel local. Otra ley promulgada en 2013 refuerza este principio, aumentando a 25% el porcentaje mínimo de vivienda social para 801 municipios de los 1,287 contemplados por la ley. Esta vez la ley establece un plazo: si los municipios no alcanzan su objetivo en 2025, la ley prevé que el *Préfet*, funcionario público representante del gobierno nacional a nivel local, pueda imponer sanciones financieras.



Prototipos de nuevas viviendas sociales del barrio de renovación urbana de Le Noyer Renard en Athis-Mons.

Para poder construir estas nuevas viviendas sociales existen varios instrumentos:

- a) *Acción Vivienda*: representa la participación de los empleadores en el esfuerzo de construcción de vivienda social. Cada empleador privado que tenga un mínimo de veinte empleados debe pagar un impuesto equivalente al 0.45% de la nómina del año anterior. Este impuesto está directamente etiquetado para financiar la vivienda social.
- b) *Livret A*: es un producto bancario de ahorro que los ciudadanos franceses pueden contratar en cualquier banco establecido en Francia. Es libre de impuestos, tiene un límite de 22,950 euros y una tasa de interés del 1.75% que varía en función de la tasa de inflación. Este dinero es recolectado por el banco público Caisse des Dépôts y des Consignations (CDC por sus siglas en francés), que contribuye al financiamiento de proyectos de vivienda social (construcción y renovación) a través de su capacidad de inversión a largo plazo (entre 35 y 60 años) como accionista minoritario junto a los inversionistas privados.

“Hay que formar en México la capacidad técnica de regenerar la ciudad, empezando por construir barrios densos de usos mixtos alrededor de los Centros de Transferencia Modal (CETRAM), como lo hemos visto en Paris Rive Gauche y en Euralille.”

Simón Neumann

“Es interesante ver cómo se entiende el modelo de desarrollo sustentable en Francia. Mientras en México entendemos la sustentabilidad como dejar de hacer las cosas mal, en Francia se entiende como mejorar las cosas que ya existen a través de la reconstrucción de la ciudad sobre la ciudad.”

Guillermo Velasco

La transparencia del proceso de atribución de vivienda social está garantizada por un sistema de demanda que funciona en todo el territorio nacional. Los demandantes de vivienda social tienen que completar un formulario único y entregar los documentos que se necesitan para procesar su demanda. Una vez registrada la demanda se crea un número en la base nacional de datos que no puede ser replicado.

6. Revitalizar el Barrio: Programa Nacional de Renovación Urbana

Revitalizar el barrio es la sexta propuesta de la Reforma Urbana para México. Promueve la consolidación del tejido urbano a través de la intervención física y social en barrios altamente deteriorados pero cuya infraestructura y viviendas cuentan con potencial de recuperación y mejora.

En Francia, la política de producción masiva de vivienda social se enfrentó en la década de 1990 a problemas similares a los que enfrenta desde el 2000 la política de vivienda en México: deterioro de las viviendas y de su entorno, delincuencia y concentración de pobreza.

En 2003, la ley francesa de Solidaridad y Renovación Urbana afirmó la necesidad de reducir las desigualdades entre los territorios y de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios periféricos en los que se concentra la vivienda social. Para lograr dicho objetivo, se crearon tres instrumentos:

- a) El Programa Nacional de Regeneración Urbana (PNRU)
- b) La Agencia Nacional para la Renovación Urbana, la cual se encarga de implementar el PNRU)
- c) El Observatorio Nacional de las Zonas Urbanas Deterioradas, el cual se encarga de evaluar el PNRU.

El Programa Nacional de Regeneración Urbana (PNRU) es la respuesta política que se le ha dado a la "crisis de las afueras". Ocurrida en 2003 en las zonas periféricas de las grandes ciudades francesas, esta crisis tuvo que ver con el hecho de que es en esas zonas donde se concentra la vivienda social y los problemas de desempleo y de desintegración social.

Creado en 2005 por el gobierno nacional, el PNRU tiene como objetivo fomentar el desarrollo económico, reducir el desempleo, mejorar las viviendas sociales y el entorno urbano, ampliar el acceso al sistema de salud universal, fortalecer el sistema de educación y los demás servicios públicos, y restablecer la seguridad pública en estos barrios periféricos. Los proyectos financiados por el PNRU comprenden obras de reordenamiento urbano, rehabilitación, demolición y producción de vivienda y de infraestructura pública, así como generación de espacios de actividades económicas y comerciales exclusivamente en las Zonas Urbanas Deterioradas (ZUS por sus siglas en francés).



El Programa Nacional de Regeneración Urbana en cifras (2003-2013)

12,350

mil millones de euros de subvención del ANRU

500

barrios renovados

4

millones de habitantes beneficiados

137,000

demoliciones

Renovación de edificios del barrio de renovación urbana de "Le Noyer Renard" en Athis-Mons.

Para la implementación del programa, el gobierno nacional creó la Agencia Nacional para la Renovación Urbana (ANRU). La ANRU permite centralizar las fuentes de financiamiento de los proyectos de renovación urbana y acelerar los procesos administrativos. Sin embargo, los proyectos de renovación urbana son de iniciativa de los gobiernos municipales, es decir, están elaborados por los alcaldes con el apoyo del Préfet. La aprobación del proyecto por la ANRU depende de su nivel de ambición para renovar el barrio, evaluado a partir del diagnóstico y de la estrategia presentada por el alcalde. La participación financiera de la ANRU se determina de acuerdo al esfuerzo financiero del gobierno local y a la situación financiera en la que se encuentra dicho gobierno. Una vez aprobado el proyecto por la ANRU, se firman convenios plurianuales con el municipio. Un programa operacional y un calendario de corto plazo (cinco años) están definidos para aterrizar los compromisos financieros de todos los participantes al proyecto.

Los resultados del PNRU son monitoreados por el Observatorio de las Zonas Urbanas Deterioradas (ONZUS por sus siglas en francés), el cual permite reajustar los criterios para definir las ZUS en función de la evolución de los barrios renovados y de la reorientación de las acciones del PNRU para ser más eficaz.

7. Innovar en la Ciudad: Polos de Innovación y de Competitividad

 Innovar en la ciudad es la séptima propuesta de Reforma Urbana para México. Fomenta la creación e instrumentación de soluciones novedosas aplicables a la realidad específica de las ciudades mexicanas, atrayendo actores que hoy no tienen voz en la generación de políticas públicas, programas y proyectos de carácter urbano. 

En Francia, el Ministerio de la Ecología, del Desarrollo Sustentable y de la Energía, consciente de los desafíos que enfrentan las ciudades hoy en día, decidió crear en 2012 un gran centro de enseñanza, investigación e innovación dentro de la Universidad de París-Este para reunir todas las disciplinas que participan en la concepción de una ciudad sustentable. Ubicado a quince kilómetros de París, el Polo Científico y Técnico de París-Este ofrece la oportunidad de establecer relaciones privilegiadas, intercambiar ideas y favorecer las colaboraciones entre el mundo de la investigación y de la enseñanza superior, y el de los actores económicos y de los gobiernos locales. El Polo es fuente de innovación en materia de ingeniería civil, infraestructuras de servicios, urbanismo, y modelos de simulación y de monitoreo. Por ello, se ha convertido en un socio de todos los actores públicos y privados que habitan dentro del territorio al que pertenece el Polo.

Esta política de investigación e innovación del Ministerio de la Ecología, del Desarrollo Sustentable y de la Energía está en estrecha colaboración con la política del Ministro de la Economía, de las Finanzas y del Empleo, que privilegia la creación de polos de competitividad en el territorio nacional. Así, en el sur de París la asociación de Advancity reúne a más de 130 empresas, más de 30 universidades y centros de investigación que representan 150 laboratorios, más de 3 mil investigadores, y 30 gobiernos locales. Este cruce de todas las competencias es una plataforma de innovación que fabrica proyectos colaborativos. Advancity contribuye al desarrollo sustentable del territorio en el que se encuentra (al sur de la región Île-de-France) gracias a los 400 proyectos estampados desde el 2005. En seis años, 135 proyectos fueron financiados por un monto global de inversión de más de 200 millones de euros, con 87 millones de euros de subvención pública aportados por en gran parte por el gobierno nacional y la región.

Lecciones Aprendidas

Las políticas nacionales territoriales y urbanas desarrolladas en Francia causaron profunda impresión en los participantes mexicanos de la misión CITÉS 2013. Elementos como la rectoría del sector público en lo urbano, la apuesta por la regeneración urbana antes que la urbanización de nuevos territorios, la visión de largo plazo dentro del proceso de planeación, la perspectiva metropolitana en la planeación, y el desarrollo de mecanismos eficaces para el seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos urbanos, son sólo algunos de los múltiples aspectos del modelo francés que pueden ser tomados en cuenta a la hora de definir las directrices que guiarán las políticas urbanas y territoriales del México de los próximos años.

Este enfoque integral y multidisciplinario reconoce que la planeación del territorio es un tema intersectorial, que afecta distintos niveles y áreas de gobierno. Por ello entiende que en una adecuada planeación territorial deben coincidir marco legal, estructura institucional y esquemas de financiamiento. A su vez, vincula y alinea políticas, programas y estrategias medioambientales, de infraestructura, uso de suelo e inversión sobre el territorio dotándolas de herramientas efectivas para su planeación, implementación y gestión.

No se propone copiar el modelo francés ni tomar todos sus elementos sino tenerlo como un referente valioso que puede orientar cambios necesarios al marco en que se desenvuelven las políticas urbanas y territoriales mexicanas. En este sentido, el conocer de cerca experiencias internacionales provee valiosa información para delinear políticas y programas que necesariamente deberán adaptarse a las particulares características de las ciudades mexicanas. La Reforma Urbana construye su propio camino teniendo en cuenta las rutas ya trazadas por otros, lo cual es sin duda la mejor manera de avanzar.

"El IINFONAVIT en México está trabajando en un programa de rehabilitación de conjuntos habitacionales en situación de deterioro. Quisiéramos que fuera la semilla de un programa más ambicioso a nivel de la federación, como el Programa Nacional de Renovación Urbana en Francia."

Carlos Zedillo

"El modelo de polo de competitividad a la francesa es muy interesante a partir del momento en el que se asocian los gobiernos locales. Así, los proyectos que se financian con recursos públicos corresponden a una demanda explícita de los gobiernos locales y dan soluciones a los problemas específicos que se encuentran en el territorio."

Salvador Herrera

El Polo Científico y Técnico de Paris-Este

15,000

estudiantes

6,000

empleados

1,300

investigadores y profesores

600

alumnos en doctorado

500

ingenieros y técnicos

50

laboratorios

1

incubadora de empresas innovadoras

Bibliografía

Centro Mario Molina (CMM). *Evaluación de la Sustentabilidad de la Vivienda en México*. México, 2012.

CTS EMBARQ México-World Bank. *Low Carbon Development for Mexico Study*. México, 2008.

Eibenschutz Hartman y Goya Escobedo. *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006*. México, 2009.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). *Plan Financiero 2011-2015*. México, 2011.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). *Índice de Competitividad Municipal en Materia de Vivienda*. México, 2011.

Organización de las Naciones Unidas-Hábitat. *Estado de las Ciudades de México*. México, 2011.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). *Getting it Right, OECD Perspectives on Policy Challenges in Mexico*. México, 2013.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). *Documento base para la elaboración de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda*. México, 2013.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). *La Expansión de las Ciudades 1980-2010*. México, 2012.

Secretaría de Gobernación (SEGOB). *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*. México, 2013.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)-Instituto Nacional de la Energía (INE). *Inventario de Emisiones de GEI*. México, 2010.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). *Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009-2012*. México, 2009.

Reforma Urbana es una iniciativa conjunta del Centro de Transporte Sustentable CTS EMBARQ México, el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C (IMCO) y el Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente (CMM), que han unido sus esfuerzos para impulsar una reforma estructural dirigida a otorgar al país un marco institucional, legal y financiero orientado a detonar el inmenso potencial social y económico de las ciudades de México, y a mejorar la calidad de vida de los casi 90 millones de habitantes que viven en ellas.

CTS EMBARQ MÉXICO

El CTS EMBARQ México es una Organización No Gubernamental mexicana que cataliza y apoya la implementación de proyectos y políticas públicas en materia de movilidad, transporte público, desarrollo urbano, cambio climático y calidad del aire.

Belisario Domínguez #8 P.A

Colonia Villa Coyoacán

C.P 04000, México, D.F

www.embarqmexico.org • @EMBARQMx • facebook.com/ctsembarqmexico

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD

El Instituto Mexicano para la Competitividad es un centro de investigación aplicada independiente, a-partidista y sin fines de lucro. Estudia fenómenos económicos y sociales que afectan la competitividad en el contexto de una economía globalizada.

Musset #32

Colonia Polanco

C.P 11560, México, D.F

www.imco.org.mx • @imcomx • facebook.com/imcomx

CENTRO MARIO MOLINA

El Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente es una asociación civil, independiente y sin fines de lucro, creada en 2004, cuyo propósito es encontrar soluciones prácticas, realistas y de fondo a los problemas relacionados con la protección del medio ambiente, el uso de la energía y la prevención del cambio climático, a fin de fomentar el desarrollo sustentable.

Prolongación Paseo de los Laureles #458, Despacho 406

Colonia Bosques de las Lomas, Cuajimalpa

C.P 05120, México, D.F

www.centromariomolina.org • @CentroMMolina • facebook.com/CentroMarioMolina

Esta publicación es posible gracias al apoyo de ClimateWorks y de la Embajada de Francia en México.

