

Rumbo a la Reforma Urbana

Retos y Oportunidades
de la Iniciativa de
Ley General de las
Ciudades y el Territorio



Rumbo a la Reforma Urbana

Retos y Oportunidades
de la Iniciativa de
Ley General de las
Ciudades y el Territorio

www.embarqmexico.org

 **CTSEMBARQ**
México

Adriana Lobo de Almeida, Directora Ejecutiva
Fernando Páez Mendieta, Director de Sistemas Integrados de Transporte
Luis Zamorano Ruiz, Director de Desarrollo Urbano y Accesibilidad
Julia Martínez Fernández, Directora de Economía, Medio Ambiente y Cambio Climático
Lorena Baca Cartagena, Directora de Alianzas Estratégicas
Angélica Vesga Rodríguez, Directora de Comunicación
Gustavo Zacarías Martín, Director de Administración y Finanzas

En la presente publicación

• **Dirección y contenido de la publicación:**

Luis Zamorano Ruiz

• **Revisión interna**

Adriana Lobo de Almeida

Rodrigo Díaz González

Tanya Jiménez Salas

• **Revisión externa**

Julio García Coll

Gerardo Gómez del Campo

Salvador Gómez Rocha

• **Colaboración**

Erika Kulpa Verdín

• **Corrección de estilo**

Mario Pérez Magallón

• **Apoyo económico**

WRI Ross Center for Sustainable Cities

Latin America Regional Climate Initiative

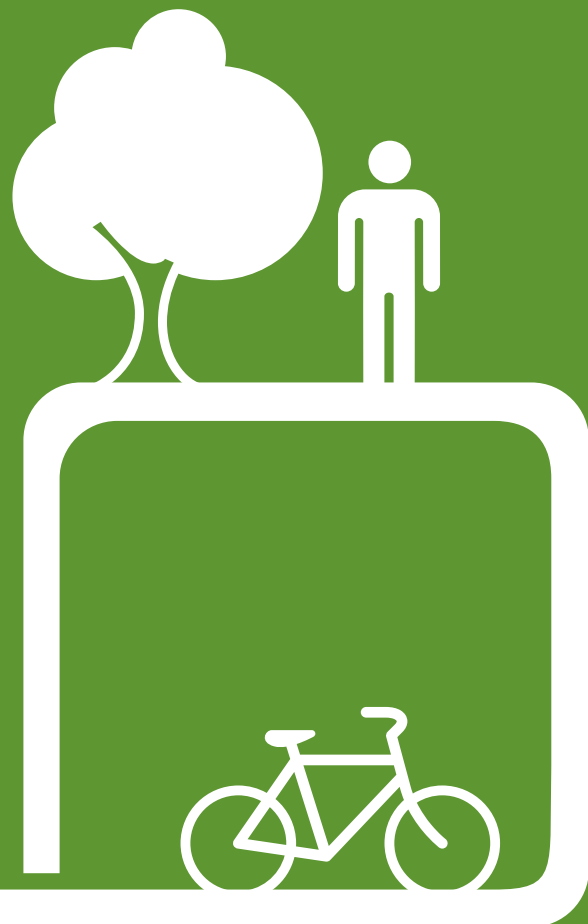
ZAMORANO, L. (2015), *Rumbo a la Reforma Urbana. Retos y Oportunidades de la Iniciativa de Ley General de las Ciudades y el Territorio*, CTS Embarq México, México.



CONTENIDO

Prólogo	5
Antecedentes sobre la Reforma Urbana	7
Surgimiento de la agenda urbana	9
La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976	11
La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988 y su reforma de 1996, en materia de regulación ecológica de los asentamientos humanos	14
La reforma de 1992 al régimen de propiedad agraria y la nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993	16
Principales orientaciones y ejes de la iniciativa de Ley General para las Ciudades y el Territorio	19
Nuevos conceptos urbanos incorporados	20
Integración de políticas de uso de suelo y movilidad	22
Planeación integral de largo plazo	23
Planeación y gestión metropolitana	26
Ciudad compacta, conectada y con mezcla de usos de suelo	28
Fomento y protección de los espacios públicos	32
Movilidad Urbana Sustentable	34
Temas pendientes	39
Siguientes pasos	42
Bibliografía	44

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



PRÓLOGO

Desde hace al menos dos décadas, México experimenta un círculo vicioso en sus políticas de desarrollo urbano y movilidad. A medida que nuestras ciudades se expanden sin control, con un patrón poco denso, incluso respecto de sus densidades históricas, se generan condiciones -al menos en las áreas periféricas- que dificultan el transporte público de calidad¹. Ante la falta de alternativas de transporte público que ofrezcan condiciones adecuadas de frecuencia, rapidez, seguridad y comodidad, los habitantes de las zonas urbanas periféricas optan por adquirir un automóvil en cuanto tienen posibilidad de hacerlo. La experiencia nos indica que, cuando una persona cambia su modo de traslado de transporte público a auto particular, es difícil que regrese a la primera opción. Posiblemente lo haría si el transporte público le ofreciera suficientes ventajas en relación a su auto, pero si prevalecen las condiciones de baja densidad, distancia, fragmentación y discontinuidad de la red vial, esto no sucederá, reforzando el círculo vicioso e insustentable.

Esta falta de sustentabilidad no se refiere solamente a los efectos ambientales (por ejemplo la mayor generación de emisiones), sino a los económicos y sociales. Para la población que vive en las periferias urbanas, el gasto acumulado de vivienda y transporte puede llegar a representar el 40% del ingreso familiar² y hasta 4 o 5 horas diarias perdidas. Para los gobiernos locales, el costo per cápita por operar y mantener las redes de infraestructura y servicios públicos se incrementa a medida que la densidad habitacional disminuye.

El crecimiento urbano de las últimas décadas no es atribuible a una sola causa, es multifactorial. Resulta evidente que la normatividad urbana en los ámbitos federal y local está más orientada hacia la expansión periférica que hacia el crecimiento intraurbano, y marcada por la casi total ausencia de instrumentos que permitan a los sectores socioeconómicos menos favorecidos el acceso a una vivienda bien ubicada. Lo anterior prevalece, aun cuando desde 1988 se establecieron en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente diversos lineamientos sobre la regulación ecológica de los asentamientos humanos, que debieron orientar un desarrollo urbano sustentable. Además, los programas de desarrollo urbano de la mayoría de las ciudades establecen como “urbanizable” extensiones de suelo que son mucho más grandes que los requerimientos reales, lo que resulta en el uso ineficiente del suelo y en un patrón urbano extenso y fragmentado. Los programas de financiamiento y subsidio a la vivienda social han medido su éxito por el número de viviendas financiadas, sin considerar la integración de los conjuntos en una estructura urbana mayor.

Casi nadie sale ganando con el modelo urbano distante, disperso y desconectado que caracteriza a las ciudades mexicanas. Los ciudadanos invertimos cada vez más tiempo y dinero en nuestros traslados; como sociedad, estamos expuestos a mayor concentración de contaminantes y generamos mayores afectaciones al medio ambiente. Los gobiernos locales operan en el límite de la bancarrota por el creciente gasto en infraestructura, equipamientos y en la prestación de los servicios públicos. Incluso, frecuentemente los constructores de vivienda ven incrementados los costos de urbanización por tener que conectarse a las remotas redes de servicios públicos. Solamente los especuladores inmobiliarios parecen beneficiarse del caos urbano que caracteriza el crecimiento de nuestras ciudades, lo que también favorece los actos de corrupción entre particulares y autoridades.

El cambio hacia un modelo urbano sustentable requiere, entre otros muchos factores, de la transformación profunda del marco legal, de planeación, institucional y programático en los tres órdenes de gobierno. La esperada reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), cuyo proceso y principales postulados se presentan en este documento, es un paso de la mayor trascendencia en el sentido correcto.

Hacemos votos para que su discusión y aprobación ocurra pronto; nuestras ciudades no pueden esperar más.

Adriana Lobo

Directora Ejecutiva

Centro de Transporte Sustentable EMBARQ México

¹ Éste requiere de una densidad habitacional mínima promedio de 100 habitantes por hectárea (hab/ha), siendo idónea una relación de 150 habitantes por hectárea. Si bien las zonas centrales e intermedias de las ciudades mexicanas pueden alcanzar las densidades que favorecen un adecuado transporte público, los municipios periféricos tienen una densidad habitacional considerablemente más baja: por ejemplo, en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), Tultepec tiene 34 hab/ha e Ixtapaluca concentra 17.74 hab/ha.

² Desarrollo Orientado al Transporte, ITDP, México 2014 (Gasto de los Hogares en Vivienda y Transporte, 2012, elaboración ITDP con datos de la ENIGH 2010 y 2012, p. 34); asimismo, en la “Evaluación de la sustentabilidad de la vivienda en México” del 2012, el Centro Mario Molina señala que la suma de los gastos en vivienda y transporte es del 40% de los ingresos de los derechohabientes de El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

ANTECEDENTES SOBRE LA REFORMA URBANA

“Reforma Urbana” es una iniciativa impulsada por CTS EMBARQ México que engloba los cambios normativos, institucionales, programáticos y financieros que requiere México para pasar del actual patrón urbano 3D: Distante, Disperso y Desconectado, hacia un modelo 3C: Compacto, Conectado y Coordinado; que implica una mayor densidad habitacional, mezcla de usos de suelo y espacios públicos de calidad. Este modelo genera como resultado una movilidad sustentable y una mejor calidad de vida para sus ciudadanos.

Algunos cambios ya se han dado, fundamentalmente en el Gobierno Federal. La creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) a fines de 2012 -cuyo propósito es “planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial, asegurar la vivienda digna y el desarrollo urbano y rural”-, elevó a rango de Secretaría los temas urbanos. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo (2013) y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (2014) incorporaron por primera vez la promoción de un modelo urbano integral, por encima del excesivo enfoque sobre la política de vivienda que distinguió a las administraciones federales anteriores. El Plan y Programa vigentes incorporan por primera vez temas como: regeneración urbana, densificación, desarrollo intraurbano, movilidad sustentable y Desarrollo Orientado al Transporte Sustentable, priorizándolos sobre el modelo expansivo de las ciudades, mismo que es cuestionado y criticado por sus efectos negativos.

A nivel programático se han realizado algunas modificaciones a los programas de subsidio y crédito a la vivienda, especialmente en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), que estableció una política de contornos de contención urbana, que de acuerdo a su cercanía a la mancha urbana, a los servicios, equipamientos y zonas de empleo, resultan elegibles para recibir subsidio a la vivienda social.

En el marco legislativo, sin duda, el mayor aporte a la Reforma Urbana vendrá de la transformación de la actual Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en una nueva ley que responda a la problemática y requerimientos actuales de las ciudades mexicanas.

Una Ley General es aquella que distribuye y precisa competencias entre los tres órdenes de gobierno, tratándose de materias concurrentes, por lo que la referida propuesta se convertirá en el marco regulatorio del sector urbano en México. Lo anterior respetando las disposiciones constitucionales que confieren a los municipios buena parte de las atribuciones en materia urbana.

A finales de 2012, CTS EMBARQ México fue invitado por la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial del Senado de la República a sumarse a la revisión de las iniciativas existentes y a la elaboración de una nueva propuesta que tomara como base el amplio trabajo existente, incorporando temas y conceptos faltantes, e intensificando algunos otros, como aquellos relacionados con la Movilidad Urbana Sustentable.

Casi dos años después, gracias al trabajo constante de la Comisión, de los expertos e instituciones invitadas al proceso de reforma de la LGAH y de los integrantes de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, se elaboró y entregó a las Comisiones Unidas del Senado, para su discusión, una iniciativa para reformar de la Ley General de Asentamientos Humanos, y transformarla en la Ley General de las Ciudades y el Territorio.

El presente reporte da cuenta de los antecedentes y del proceso de reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos, conducido por la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial de la LXXII Legislatura del Senado de la República.

SURGIMIENTO DE LA AGENDA URBANA

En 1976 se llevó a cabo en Vancouver, Canadá, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I). En la Declaración emitida por dicha Conferencia, se puso de manifiesto la preocupación de la comunidad internacional por la situación de las ciudades en los países en desarrollo: fuertes procesos migratorios del campo hacia las ciudades, altas tasas de urbanización, inequidad, pobreza, falta de infraestructura y servicios urbanos, entre otros.

La situación de las ciudades mexicanas no era la excepción. De acuerdo al Sistema Urbano Nacional (SUN) del Consejo Nacional de Población (CONAPO), México se transformó en un país predominantemente urbano a mediados de la década de los 70, pasando de un grado de urbanización de 47.1% en 1970 a 55% en 1980³.

En un entorno de fuerte migración hacia las ciudades, la falta de una política urbana de Estado, o incluso de acciones sistemáticas que proveyeran de suelo con servicios básicos y vivienda a la nueva población urbana, favoreció el surgimiento de asentamientos irregulares en la periferia de las ciudades mexicanas, especialmente en la Ciudad de México, que debido al centralismo y a la concentración de las actividades económicas, creció de manera exponencial en el periodo citado.

En este marco, el Estado decidió enfrentar la alta demanda de suelo y vivienda, producto del crecimiento económico y poblacional, a través de la sistematización de una política habitacional a partir de un conjunto de instituciones que se especializaron por sectores para atender las exigencias de vivienda en México. En febrero de 1972 se obligó a los patrones, a través de una reforma constitucional, a que mediante aportaciones se constituyera el Fondo Nacional de la Vivienda y con ello establecer un sistema de financiamiento de otorgamiento de crédito barato y suficiente para adquirir vivienda. Esto dio origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que durante sus 42 años de existencia ha financiado más del 70% de la vivienda de interés social en México.

Un año más tarde se creó el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México (FIDEURBE) y en 1974 la Comisión para la Tenencia de la Tierra (CORETT). En mayo de ese mismo año, se creó por decreto, en adición a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) para otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores del Estado.

³ Cabe mencionar que el CONAPO considera como localidades urbanas aquellas que concentran al menos 15,000 habitantes, mientras que para el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la clasificación de urbana comienza a partir de los 2,500 habitantes. Bajo la clasificación del INEGI, México se transformó en predominantemente urbano desde la década de los 50.

En 1976, se aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos y durante los últimos días de gobierno del Presidente Luis Echeverría, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), encargada de implementar las disposiciones legales y conceptos urbanos correspondientes al Gobierno Federal que meses antes habían quedado contenidos en dicha ley.

Las instituciones públicas creadas durante la década de los setenta tuvieron dos claras líneas de acción: la regularización de la tenencia de la tierra como mecanismo para resolver la ocupación informal del suelo y la construcción masiva de vivienda para los derechohabientes de los sistemas de seguridad social. Las políticas urbanas integrales estuvieron prácticamente ausentes. Poco o nada ha cambiado hasta ahora.



México se ha caracterizado por la inexistencia de planeación urbana integral.

LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE 1976

Probablemente con objeto de darle viabilidad jurídica a la LGAH, meses antes de su publicación se reformó el artículo 115 de la Constitución para dotar a los estados y municipios de mayores facultades en materia de desarrollo urbano, como: 1) la expedición de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que les permitieran cumplir con lo señalado en el artículo 27 Constitucional (sobre la propiedad de la tierra); y 2) la planeación y regulación de las conurbaciones integradas por centros de población pertenecientes a dos o más entidades federativas.

La primera Ley General de Asentamientos Humanos fue un texto sumamente breve, de apenas 47 artículos desarrollados en poco menos de ocho cuartillas. Estuvo orientada fundamentalmente a la distribución de competencias y atribuciones entre los tres órdenes de gobierno.

A continuación se destacan algunos conceptos y consideraciones que resultan interesantes debido a que expresan las preocupaciones y prioridades que hace 40 años existían sobre el desarrollo de las ciudades:

El **artículo 3** establece que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, mediante:

V.- La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente, la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso;

VI.- El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano;

VII.- La descongestión de las grandes urbes;

De lo anterior puede inferirse lo siguiente: 1) existía una preocupación por vincular las zonas industriales y las habitacionales por medio de transporte; no obstante, ningún artículo de la ley planteaba conceptos tales como mezcla de usos de suelo o integración de las zonas habitacionales y productivas; 2) era manifiesta la preocupación por evitar la sobre-concentración de la población en unas pocas ciudades con fuerte vocación industrial, especialmente en la Ciudad de México, que en ese momento tenía 6.9 millones de habitantes.

La LGAH de 1976 contenía diversas referencias al tema de las conurbaciones. Era notoria la preocupación por ordenarlas, tanto aquéllas formadas al interior de un mismo estado, como por las que estaban integradas por municipios pertenecientes a dos o más entidades federativas. La LGAH definía al fenómeno de conurbación como: “dos o más centros de población que forman o tienden a formar una unidad geográfica económica y social”. Cabe mencionar que el uso del término “Zona Metropolitana” se consolidó más tarde. Resulta claro que desde hace 40 años los temas de coordinación en la planeación y gestión de las ciudades conformadas por más de un municipio se han considerado un reto, y que los resultados en el tema son magros, en gran medida por la inexistencia de herramientas institucionales concretas que obliguen o incentiven eficazmente la coordinación.

La LGAH de 1976 planteaba algunas consideraciones para vincular la planeación urbana y los presupuestos federales, y orientar las inversiones de las diferentes dependencias federales:

En su **artículo 14** establecía que “Corresponde a la Secretaría de la Presidencia”:

I.- Coordinar la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Para tales efectos se establece la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano; la que deberá integrarse por las dependencias que determine el Titular del Poder Ejecutivo, y será presidida por el Secretario de la Presidencia.

Asimismo, el **artículo 15** señalaba que:

En materia de desarrollo urbano, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará las medidas necesarias para que las instituciones de crédito solo autoricen operaciones acordes con los planes Municipales, Estatales y Nacional, a que se refiere el Artículo 4o. de esta Ley.

Lo dispuesto anteriormente ha sucedido poco en la práctica. Cada dependencia del Gobierno Federal parece decidir la ubicación de sus inversiones sin tener en consideración los programas estatales y municipales de desarrollo urbano y sin procurar mayor coordinación con otras dependencias de su mismo nivel de gobierno.

La LGAH de 1976 señalaba que “la ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo mediante la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población” y se definía como mejoramiento a “la acción tendiente a reordenar y renovar los centros de población, mediante el más adecuado aprovechamiento de sus elementos materiales integrantes y necesarios”.

Durante la década de los 70, las políticas urbanas estaban orientadas a la generación de vivienda para satisfacer las necesidades planteadas por la gran migración campo-ciudad ocurrida desde 1950. Esta política se tradujo en un gran aumento de la superficie urbanizada, no obstante, la ley establecía también la política de mejoramiento a través de la renovación y mejor aprovechamiento de las ciudades. Sin duda, hoy en día que la migración campo-ciudad se ha reducido, las prioridades urbanas han dado un giro. Al menos en el discurso público, pareciera existir un consenso en que el modelo urbano debe transformar su orientación expansiva hacia un modelo de desarrollo urbano intraurbano a través de la consolidación, densificación y regeneración de la ciudad existente.

Finalmente, es oportuno señalar que cuando la primera LGAH fue aprobada, no existía la posibilidad de que la tierra de propiedad agraria (ejidos y comunidades) se desincorporara de ese régimen y pasara al régimen de propiedad privada. La legislación en la materia establecía que la propiedad agraria era inembargable, inalienable, intransferible e indivisible. Por ello, la LGAH establecía que “cuando en los procesos de urbanización deben comprenderse terrenos ejidales o comunales, los Ayuntamientos en cuya jurisdicción queden ubicados, harán las gestiones correspondientes a fin de que se expidan los decretos de expropiación, según las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria”.

LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DE 1988 Y SU REFORMA DE 1996

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEyPA) contempla, desde su versión original de 1988 y hasta la versión vigente reformada integralmente en 1996, con algunos cambios menores, una serie de lineamientos en materia de sustentabilidad que debieran respetar los asentamientos humanos:

ARTÍCULO 23.- Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

I.- Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;

II.- En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;

III.- En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;

IV.- Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental;

VI.- Las autoridades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;

IX. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida.

Como puede apreciarse, aunque se trata de regulaciones expresas y claras sobre la sustentabilidad urbana, en la práctica se ha carecido de herramientas e instrumentos específicos para hacerlas realidad. También llama la atención la falta de incorporación de estos criterios en la LGAH y en la normatividad urbana local.



La inversión pública ha privilegiado el automóvil particular por encima del transporte público.

LA REFORMA DE 1992 AL RÉGIMEN DE PROPIEDAD AGRARIA Y LA NUEVA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE 1993

Una de las principales causas de la Revolución Mexicana fue la concentración de la tierra en manos de pocos propietarios bajo la forma de grandes latifundios. Es por ello que la Constitución Mexicana de 1917 estableció el régimen de propiedad social del suelo: ejidos y comunidades. La figura del ejido se creó para evitar que los actores privados volvieran a acaparar la tierra. Para ello, una de las principales limitaciones que se otorgó a la propiedad social fue su carácter de “inembargable, imprescriptible, inalienable, e intransmisible”. Bajo este régimen de propiedad, ejidatarios y comuneros eran usufructuarios de tierras que pertenecían a la nación. Para cambiar de manos, la propiedad social tenía que ser necesariamente expropiada por el Estado, y para ello se necesitaba demostrar la causa de utilidad pública. Debido a la vasta extensión de los ejidos a lo largo de todo el territorio nacional, así como a la falta de capacidad del Estado de proveer de suelo urbano a la población de menores ingresos, enormes porciones de las ciudades mexicanas se desarrollaron a través de la invasión o venta ilegal de suelo ejidal. Se estima que alrededor de dos tercios de las tierras que rodeaban las grandes urbes eran de propiedad ejidal⁴. Esta situación llegó a su punto máximo a principios de la década de los 90. Fue entonces cuando se pusieron en marcha programas federales como Solidaridad, cuyo objetivo era regularizar miles de predios urbanos en todo el país y dotarlos de infraestructura social básica, dando certeza jurídica y un mínimo de calidad de vida urbana a sus habitantes.



Hasta 1992, la regularización de los predios y construcciones desarrollados sobre suelo ejidal requería necesariamente de un proceso de expropiación y venta. Desde luego, esto no evitó la continua urbanización de los ejidos, sin embargo, su naturaleza “ilegal” enfocó el proceso hacia la población marginada, aunque paradójicamente también se edificaron viviendas de altos ingresos sobre terrenos ejidales. El desarrollo de conjuntos de vivienda de interés social se originó fundamentalmente sobre propiedad privada.

Una de las más grandes transformaciones legales experimentadas en las últimas décadas en México fue la reforma al régimen de propiedad social del suelo en 1992, que incluyó reformas al artículo 27 de la Constitución y la expedición de la Ley Agraria en sustitución de la Ley Federal de Reforma Agraria. Dichas reformas permitieron que cada asamblea ejidal pudiera otorgar al ejidatario el dominio pleno sobre su parcela y, con ello, la posibilidad de venderla a un particular. Esto cambió de manera radical las reglas del juego del desarrollo urbano y potencialmente inyectó al mercado formal de suelo miles de hectáreas para la expansión urbana.

A mediados de 1993 se publicó una nueva Ley General de Asentamientos Humanos. Este ordenamiento tuvo entre sus principales objetivos:

1) Facilitar la incorporación del suelo ejidal al desarrollo urbano, de conformidad con la reforma al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria.

2) Reconocer las atribuciones locales en materia de desarrollo urbano, en congruencia con las reformas constitucionales de 1983 y 1987, que habían otorgado (o especificado) a los municipios la prestación de los servicios públicos urbanos y prácticamente todas las facultades sobre la planeación y administración del desarrollo urbano: “formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; otorgar permisos y licencias de construcción”.

⁴ Iracheta (2001), Estudio sobre vivienda de bajo ingreso, Banco Mundial.

PRINCIPALES ORIENTACIONES Y EJES DE LA INICIATIVA DE LEY GENERAL PARA LAS CIUDADES Y EL TERRITORIO (LGCT)

Los antecedentes de la iniciativa de LGCT se remontan al menos a mayo de 2010, cuando se conformó una mesa intercameral integrada por cinco comisiones del Senado y cinco comisiones de la Cámara de Diputados. Esa mesa invitó a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para que, por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, prestara asistencia técnica tomando en cuenta su papel como cabeza de sector en materia de desarrollo urbano.

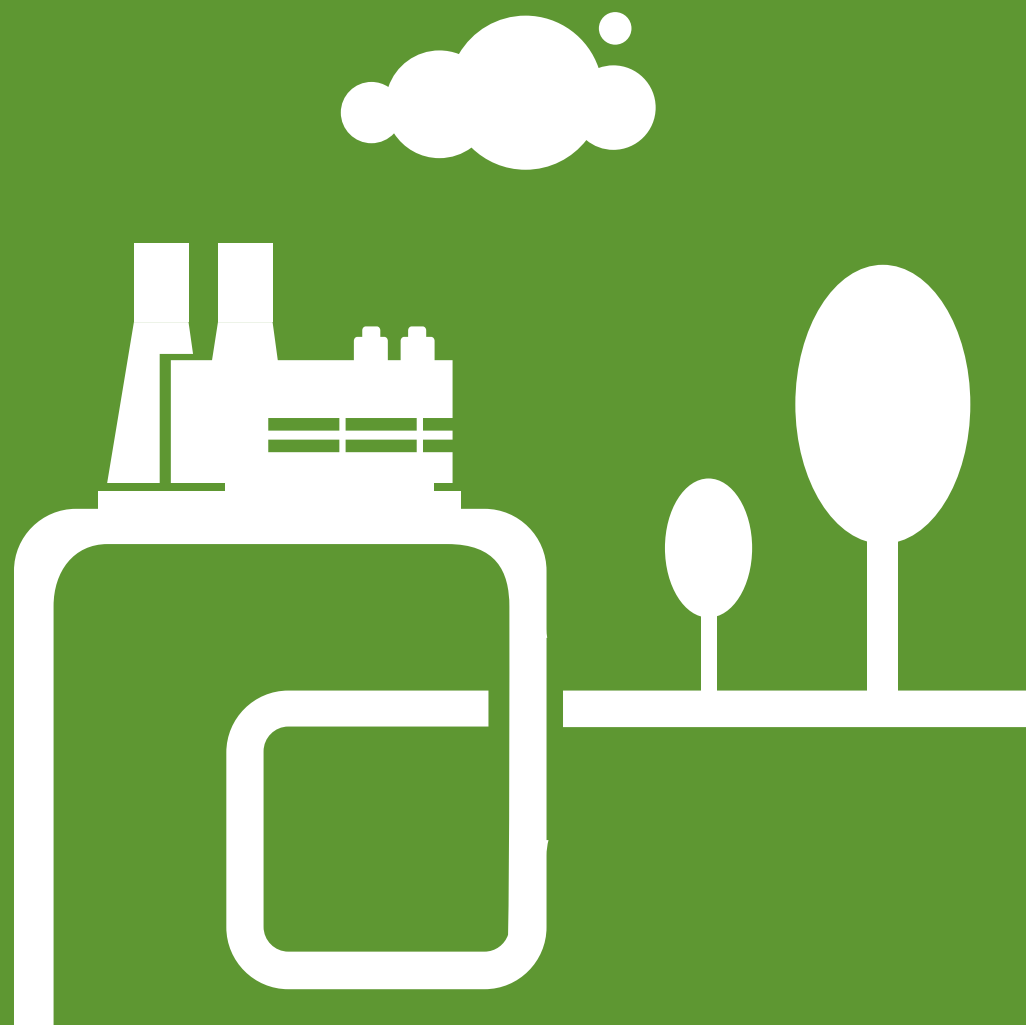
Como parte de este proceso y con objeto de integrar una iniciativa de ley incluyente y sustentada en un amplio proceso de participación, se llevaron a cabo cinco foros regionales de consulta. Asimismo, se realizaron consultas a colegios de profesionistas, cámaras, sector académico, Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN) y otros grupos interesados.

Derivado de este trabajo, se elaboró una iniciativa de reforma constitucional concerniente a temas urbanos y metropolitanos, y una reforma integral a la Ley General de Asentamientos Humanos. A mediados de 2012 la iniciativa de reforma Constitucional fue aprobada por la Cámara de Diputados, sin embargo, su discusión en el Senado se pospuso debido a coyunturas políticas y no a razones conceptuales o técnicas. Por su parte, la reforma a la LGAH, cuya cámara de origen era el Senado, tampoco llegó a ser discutida en el pleno.

Al principio de la actual legislatura en el Senado, la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial retomó la iniciativa de Ley y generó un grupo de trabajo para discutirla y enriquecerla, al que también se integró la SEDATU. La iniciativa que se presenta a continuación es el resultado de dicho grupo de trabajo y fue renombrada bajo el título de Ley General para las Ciudades y el Territorio.

Si bien las nuevas disposiciones o el reforzamiento de algunas anteriores se distribuyen en una temática más amplia, a lo largo de este reporte se identifican las que se consideran más trascendentes, aquellas cuya implementación se traducirá de forma más evidente en el mejoramiento de la calidad de vida urbana, mismas que se pueden englobar en los siguientes temas:

- La LGCT establece instrumentos y procedimientos de planeación de largo plazo, de manera consensuada entre los tres órdenes de gobierno, vinculando planes y presupuestos.
- Plantea mecanismos y temas prioritarios en materia de planeación y gestión metropolitana.



- ▶ Promueve ciudades más densas y compactas por medio de la consolidación y densificación de las zonas urbanas actuales.
- ▶ En las zonas de nueva urbanización busca desincentivar la expansión dispersa y distante, estableciendo medidas para orientar el crecimiento hacia su periferia inmediata y su conexión con el tejido urbano existente.
- ▶ Fomenta la mezcla de usos de suelo compatibles y de tipologías de vivienda para construir ciudades más incluyentes, mejor integradas, que requieran de menores traslados entre la vivienda y el resto de los usos urbanos.
- ▶ Prioriza la movilidad no motorizada y el transporte público por encima del uso del automóvil privado.
- ▶ Plantea la importancia de los espacios públicos y establece criterios mínimos para su ubicación, características, planeación y gestión.

En los siguientes apartados se identifican y destacan los artículos y fracciones que se consideran la esencia de la iniciativa de ley. Es importante mencionar que la propuesta legal es mucho más amplia que lo que a continuación se cita. Para tener el panorama completo se recomienda su consulta en www.reformaurbana.org.

Nuevos conceptos urbanos incorporados

Derivado del cambio de paradigma urbano que plantea, la iniciativa de ley incorpora una significativa cantidad de conceptos no incluidos en la ley vigente. A continuación se plasman aquellos más directamente vinculados con el desarrollo denso, compacto e intraurbano, así como los instrumentos necesarios para ejecutarlos.

Actualmente, muchos de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano otorgan la zonificación de urbanizable a extensiones de terreno mucho más grandes que las que se requieren para el crecimiento urbano de los siguientes 10 o 20 años; superficies que en ocasiones representan el doble o triple de la superficie urbana actual. Lo anterior da como resultado un crecimiento urbano distante y disperso, así como la formación de grandes baldíos intraurbanos con fines especulativos. El artículo 7° de la iniciativa de LGCT establece que el área urbanizable debe ser contigua al área urbana y responder a la demanda real de suelo en función de las proyecciones poblacionales. Asimismo, establece por primera vez la conveniencia de consolidar las ciudades por medio de la ocupación de baldíos intraurbanos y de zonas subutilizadas, promoviendo mayores densidades habitacionales.

La inclusión en la iniciativa de Ley del término Movilidad Urbana Sustentable es de gran trascendencia: representa la intención de promover ciudades orientadas al peatón, con escala humana, priorizando los modos de transporte público y no motorizado.



La LGCT prioriza el desarrollo intraurbano y la densificación de las ciudades.

A continuación se incluyen los principales conceptos urbanos incorporados en la iniciativa de Ley que la orientan hacia un nuevo paradigma urbano:

Artículo 7°. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I.** Acción urbanística: actos o actividades tendientes al uso o aprovechamiento del suelo, tales como subdivisiones, parcelaciones, fusiones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones en general, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada. Comprende también la realización de obras de equipamiento, infraestructura o servicios urbanos;
- IV.** Área urbanizable: territorio para el crecimiento urbano contiguo a los límites del área urbanizada del centro de población determinadas en los planes o programas de desarrollo urbano, cuya extensión y superficie se calcula en función de las necesidades del nuevo suelo indispensable para su expansión;
- XII.** Consolidación: acción tendiente al mejor aprovechamiento de la infraestructura, el equipamiento y servicios existentes, ocupando los espacios vacíos y predios baldíos y sub-ocupados dentro del área urbanizada;
- XIV.** Densificación: acción urbanística, cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y usuarios por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio;
- XXIV.** Movilidad urbana sustentable: es el tránsito o desplazamiento de las personas y bienes, bajo condiciones de eficiencia, calidad, accesibilidad, asequibilidad y seguridad, priorizando al peatón, al transporte no motorizado y al público de uso colectivo, reduciendo el uso de vehículos particulares de uso individual motorizado.

Integración de políticas de uso de suelo y movilidad

Existe a nivel nacional, en todos los órdenes de gobierno, una evidente desarticulación entre la normatividad y programas de desarrollo urbano y de movilidad. Sus causas son múltiples, pero podríamos reducirlas a que ambos temas suelen ser competencia de diferentes órdenes de gobierno y de distintas dependencias. Mientras que establecer los usos del suelo corresponde a los municipios, lo concerniente al transporte público, incluyendo rutas y concesiones, es por lo general una atribución de los gobiernos estatales. Incluso al interior de los diferentes niveles de gobierno, el desarrollo urbano y el transporte corresponden generalmente a diferentes secretarías o direcciones -por ejemplo, a nivel federal: SEDATU y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT)-. Esto ha generado que exista poca o nula coordinación entre las políticas que establecen los usos del suelo (que representan los orígenes y destinos de las personas) y los medios para trasladarse entre éstos.



Adicionalmente, los gobiernos federal y estatal proyectan y construyen obras de infraestructura vial que no están incluidas en los programas municipales vigentes (es decir, que no son prioritarias para el gobierno local) o que incluso contravienen sus disposiciones.

Para revertir la falta de articulación entre el sector desarrollo urbano y el sector movilidad, la iniciativa de LGCT incluye la incorporación de ambos dentro de los mecanismos de planeación urbana:

Artículo 4°. El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo de las ciudades, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:

IX. El aprovechamiento ordenado y responsable de la propiedad inmobiliaria en las ciudades, impidiendo su dispersión o expansión física desequilibrada, o desprovista de una adecuada cobertura de equipamiento, infraestructura y servicios urbanos de calidad;

XIV. La estructuración interna de las ciudades, promoviendo la adecuada articulación y mezcla de usos del suelo compatibles e intensidades del aprovechamiento y la dotación suficiente y oportuna de espacio público, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como los elementos necesarios para la movilidad urbana sustentable;

XXVI. La promoción de acciones para la movilidad urbana sustentable y con enfoque que priorice a la persona, adecuados para garantizar la accesibilidad de la población a los equipamientos y a las zonas concentradoras de empleo y privilegie al transporte colectivo sobre el individual y al público sobre el privado.

Planeación integral de largo plazo

Una de las grandes deficiencias del sistema de planeación territorial urbana en México es su falta de visión de largo plazo. Es práctica común que las administraciones federal, estatales y municipales desconozcan los planes, proyectos e incluso las políticas y obras impulsadas por sus predecesores y opten por establecer sus propias iniciativas, al margen de las necesidades de la población, de la conveniencia para la ciudad e incluso al margen de las experiencias y aprendizajes históricos. Incluso desde la Ley de Planeación se establece que los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo deben ser elaborados por cada administración entrante; no se promueve la planeación estratégica de largo plazo, sino solamente una serie de programas de administración con vigencia de tres o seis años.

A lo anterior se suma la falta de coordinación y congruencia entre las dependencias de una misma administración. Resulta cotidiano que mientras una dependencia promueve el desarrollo compacto y la movilidad no motorizada, otra construye libramientos carreteros o vías rápidas en segundos pisos.

Por ello resulta importante que la LGCT establezca un marco institucional de planeación de largo plazo para todo el territorio nacional, que integre a los diferentes órdenes de gobierno, al legislativo, a la sociedad civil organizada y a la ciudadanía.

Asimismo, es necesario vincular la planeación de largo plazo con los presupuestos anuales. Para ello la iniciativa de ley propone la figura de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, que se plantea a continuación:

Artículo 11. La Comisión Intersecretarial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano será la instancia de carácter permanente del Ejecutivo Federal que tendrá por objeto garantizar que las políticas, acciones, obras y servicios a cargo del Ejecutivo Federal, se realicen de manera coordinada con otros órdenes de gobierno y en estricto apego a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Los acuerdos de la Comisión Intersecretarial serán obligatorios para las dependencias que la integran.

Artículo 18. La planeación y regulación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano, se llevará a cabo a través de:

- I. La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial;
- II. El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;
- III. Los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;
- IV. Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;
- V. Los programas municipales de desarrollo urbano;
- VI. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y
- VII. Los programas parciales de desarrollo urbano.



La LGCT promueve la planeación integral de largo plazo.

Los instrumentos de planeación a que se refiere este artículo serán el sustento territorial para definir y orientar la inversión pública e inducir las obras, acciones e inversiones de los sectores privado y social.

Artículo 24. El contenido de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial deberá establecer:

- IV. Las políticas y lineamientos para la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación de los principales centros de población y zonas metropolitanas de acuerdo a sus vocaciones y capacidades, bajo el principio de desarrollo sustentable;
- VI. La definición de las zonas metropolitanas de interés estratégico;
- VII. Las necesidades en materia de movilidad urbana sustentable para las conurbaciones, las zonas metropolitanas y los centros de población;
- VIII. La identificación de programas, proyectos y acciones de carácter sectorial e intersectorial que se consideren estratégicos para el desarrollo a mediano y largo plazos de cada región;

Artículo 25. La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial tendrá una visión de largo plazo del desarrollo nacional. Su elaboración y modificación seguirán el proceso siguiente:

- I. El Ejecutivo Federal convocará a los representantes de las dependencias y organismos federales y al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a fin de que de manera conjunta elaboren la propuesta de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial;
- II. La propuesta será puesta a consulta de las entidades federativas para recibir sus aportaciones, a través de los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;
- III. Elaborada la propuesta definitiva, será sometida al Congreso de la Unión para su aprobación, y
- IV. Una vez aprobada, el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios ajustarán sus procesos de planeación a lo establecido en dicha Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.

Artículo 33. Todas las acciones, inversiones, obras y servicios relativos al uso y aprovechamiento y ocupación del territorio que realicen la Federación, las entidades federativas y los municipios, deberán sujetarse a lo dispuesto en los planes o programas a que se refiere el artículo 18 de esta Ley.

Planeación y gestión metropolitana

México no solamente es un país urbano, sino metropolitano: el 56.8% de la población nacional reside en alguna de las 59 zonas metropolitanas reconocidas oficialmente⁵.

Probablemente no haya ningún otro ámbito tan sensible a la coordinación como el metropolitano. En un escenario ideal, el ciudadano no debería distinguir los límites entre un municipio y el otro, las infraestructuras urbanas y los servicios públicos deberían prestarse con continuidad y con la misma calidad a lo largo y ancho de toda la metrópoli. Evidentemente esto no sucede: los sistemas o rutas de transporte público suelen terminar en el límite de cada estado o municipio, la continuidad vial se pierde en dichas fronteras, e incluso hay zonas metropolitanas en las que algunos municipios optan por limitar el crecimiento de la mancha urbana y promover la densificación, mientras que el municipio adyacente aprueba indiscriminadamente permisos de edificación que multiplican varias veces su zona urbana (p.e. el caso del D.F. y los municipios metropolitanos del Estado de México).

El mejoramiento de la calidad de vida urbana depende de manera significativa de que las autoridades correspondientes trabajen de forma coordinada. La coordinación entre municipios es un reto en cualquier lugar del mundo; la fusión de municipios o el establecimiento de una autoridad superior a la municipal son medidas que facilitan la homogeneidad de políticas y acciones en todo el territorio urbano. Sin embargo, estas medidas radicales requerirían una profunda reforma constitucional al arreglo político e institucional, y, sin duda, enfrentarían la oposición de los actores locales. Si bien puede parecer una aproximación tímida, ante la distribución de las competencias urbanas establecidas en la Constitución, la LGCT opta por reforzar el fomento de la coordinación metropolitana a través del establecimiento de temas y servicios prioritarios, lo que podría orientar la agenda metropolitana. Entre ellos, destacan el desarrollo intraurbano y la movilidad sustentable. Asimismo, establece instancias de coordinación en las que participan actores técnicos, políticos y ciudadanos.

En términos prácticos, la reorientación de los fondos y programas hacia un enfoque verdaderamente metropolitano y su condicionamiento a la existencia de mecanismos e instituciones de coordinación metropolitana son los incentivos que podrían favorecer la efectiva coordinación entre municipios y estados. No se omite mencionar que el actual Fondo Metropolitano fue creado con ese objetivo, sin embargo, se ha convertido en una simple bolsa que se reparte entre los estados, con la complacencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito y Público, y que frecuentemente se aplica prioritariamente en obras viales cuyo carácter e impacto metropolitano es limitado.

⁵SEDESOL, SEGOB, CONAPO e INEGI. Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010. México 2012

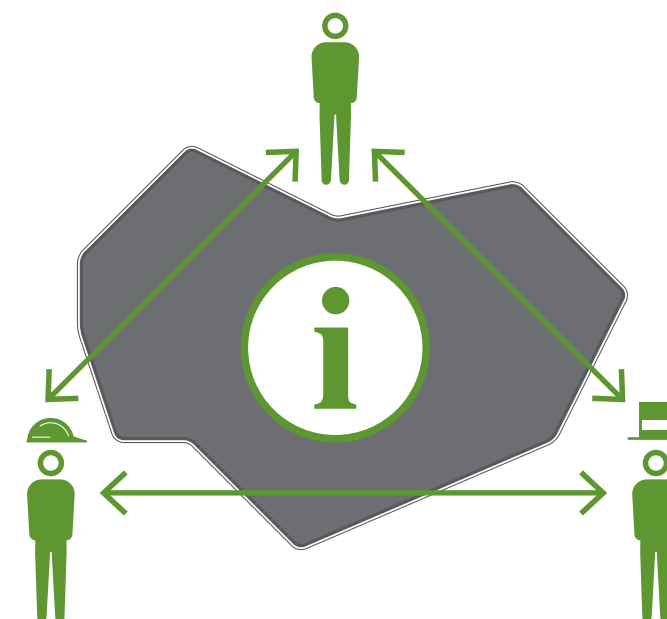
A continuación se plasman los conceptos y artículos de la iniciativa de LGCT que sobre planeación y gestión metropolitana se consideran más trascendentes:

Artículo 40. Se definen como materias de interés metropolitano, las siguientes:

- I. La planeación y ordenamiento del territorio;
- II. La infraestructura metropolitana;
- III. La movilidad urbana sustentable;
- IV. El suelo y las reservas territoriales;
- V. La densificación, consolidación urbana y uso eficiente del espacio;
- X. La calidad del aire y la protección a la atmósfera;
- XI. La mitigación y la adaptación al cambio climático;

Artículo 41. La planeación y gestión de las conurbaciones y de las zonas metropolitanas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 36, se efectuará a través de las instancias siguientes:

- I. Una instancia de coordinación de autoridades, que se integrará por la Federación, las entidades federativas y los municipios de la zona de que se trate
- II. Una instancia de carácter técnico, de interés público, bajo la figura de instituto de planeación, agencia de planeación o Secretariado Técnico, y
- III. Una instancia de participación ciudadana, consultiva y deliberativa



Artículo 55. Cuando se pretenda llevar a cabo cualquier tipo de acción o aprovechamiento urbano fuera de los límites de un centro de población [...] se requerirá la aprobación de la creación de un nuevo centro de población o la modificación previa del plan o programa municipal o de centro de población que corresponda, cumpliendo con el procedimiento establecido en la legislación.

En todo caso, las obras de cabeza o redes de infraestructura del proyecto correrán a cargo del propietario o promovente. En el caso de fraccionamientos o conjuntos urbanos, deberán asumir además el costo de las obras viales o sistemas de movilidad urbana sustentable necesarias para garantizar la conectividad entre la acción urbanística de que se trate y el centro de población más cercano, en dimensión y calidad tales, que permita el tránsito de transporte público que se genere.

Artículo 56. [...] Los nuevos fraccionamientos o conjuntos urbanos deberán contemplarse como integrantes o formadores de colonias o barrios, deberán respetar y conectarse a la estructura vial existente y a los sistemas de movilidad urbana sustentable [...]. Asimismo, en las colindancias con áreas urbanizables o de reserva, deberán respetar el trazo de las vialidades necesarias para el crecimiento futuro del centro de población de que se trate.

Los nuevos fraccionamientos o conjuntos urbanos en los centros de población deberán prever el diseño, financiamiento y construcción, de cuando menos, vialidades primarias a cada kilómetro, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad y movilidad urbanas.



Usos Mixtos y vivienda accesible en zonas centrales con potencial de regeneración.

Artículo 57. A los municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

VII. Las prioridades de ocupación en el tiempo y en el espacio de las áreas de consolidación o crecimiento del centro de población, incluyendo las áreas sujetas a polígonos de actuación, las que requieran programas parciales y las áreas de suelo estratégico, determinando las secuencias y condicionantes que permitan racionalmente definir las etapas de crecimiento y reducir los costos iniciales y de operación de acuerdo a las necesidades de nuevo suelo urbano, aprovechamiento de la oferta de infraestructuras y equipamientos existentes y especialmente, priorizando la ocupación de los predios subutilizados o baldíos intraurbanos y la continuidad física del tejido urbano, promoviendo la producción de barrios y conjuntos urbanos integrales, y

Artículo 66. Para la ejecución de acciones de conservación, mejoramiento, consolidación de los centros de población [...] la legislación estatal de desarrollo urbano y ordenamiento territorial establecerá las disposiciones para:

II. La proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, los servicios urbanos y las actividades productivas, misma que no deberá ser menor a las normas internacionales reconocidas;

IV. La plena ocupación y aprovechamiento de las áreas, polígonos o predios baldíos como acción prioritaria para consolidar, compactar y densificar los centros de población;

V. La mezcla de tipos de vivienda y de usos del suelo compatibles para los distintos estratos sociales, que evite o reduzca traslados y fomente la integración social y la movilidad urbana sustentable;

VI. El reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales;

VII. La dotación de servicios, equipamiento, infraestructura urbana y espacios públicos, en áreas carentes de ellas; o en aquellas en donde su capacidad deba ampliarse para ofrecer un adecuado servicio previendo el incremento en el número de habitantes o usuarios resultante de acciones de consolidación urbana o densificación;

Fomento y protección de los espacios públicos

Las políticas públicas y la normatividad mexicana frecuentemente han considerado a los espacios públicos como un elemento secundario de la estructura urbana; como equipamientos complementarios que pueden estar presentes o no. Por ejemplo, las leyes y reglamentos locales en materia de desarrollo urbano o fraccionamientos suelen establecer los porcentajes que el desarrollador debe ceder para áreas verdes, parques y jardines, pero muy pocas veces exigen la construcción de la infraestructura y equipamiento que permita su uso (mobiliario urbano, instalaciones deportivas, zonas de descanso, vegetación, etc.). Esto no sucede con otras infraestructuras o servicios públicos tales como las calles y redes de agua potable y saneamiento, para las que se exige no solamente ceder el área, sino su construcción.

Lo mismo sucede con la Ley General de Asentamientos Humanos vigente que no incluye en su texto el término “espacio público”, únicamente hace algunas referencias al término “equipamiento urbano”, concepto que comúnmente se utiliza para los inmuebles de uso público de los sectores: salud, educación, cultura, deporte, recreación, etc.

Por ello, resulta significativo que la iniciativa de Ley General para las Ciudades y el Territorio contenga un capítulo destinado específicamente a la planeación, gestión y defensa de los espacios públicos, tema que considera de la más alta prioridad, es decir, lo sitúa en el mismo nivel de importancia que la infraestructura social básica.

Algunos aspectos destacables que la iniciativa de ley plantea en favor del fomento, cuidado, protección y adecuada gestión de los espacios públicos en las ciudades mexicanas son:

Artículo 88. La creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público para todo tipo de usos comunitarios y para la movilidad urbana sustentable, es de la más alta prioridad para el gobierno, por lo que en los procesos de planeación urbana, programación de inversiones públicas, aprovechamiento y utilización de áreas, polígonos y predios baldíos, públicos o privados, dentro de los centros de población, se deberá privilegiar el diseño y adecuación de espacios públicos, teniendo en cuenta siempre la evolución de la ciudad.

Los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de conurbaciones y de zonas metropolitanas definirán la dotación de

espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas nacionales aplicables. Privilejarán la dotación y preservación del espacio para el tránsito de los peatones y para las bicicletas, y criterios de conectividad entre vialidades que propicien la movilidad urbana sustentable...

Los planes o programas municipales de desarrollo urbano incluirán los aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, contemplando la participación ciudadana efectiva a través de la consulta, la opinión y la deliberación con los ciudadanos y sus organizaciones e instituciones, para:

- I. Establecer las medidas para la identificación y mejor localización de los espacios públicos con relación a la función que tendrán y a la ubicación de los beneficiarios, atendiendo las normas nacionales en la materia;
- II. Crear y defender el espacio público, la calidad de su entorno y las alternativas para su expansión;
- III. Definir las características del espacio público y el trazo de la red vial de manera que ésta garantice la conectividad adecuada para la movilidad urbana sustentable;
- IV. Definir la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social en cada barrio con relación a la función que tendrán y a la ubicación de los beneficiarios.

Artículo 89. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a los lineamientos siguientes:

- II. Se deberá promover la equidad en su uso y disfrute;
- III. Se deberá asegurar la accesibilidad y libre circulación de todos los ciudadanos;
- V. Se procurará mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura, tomando como base de cálculo las normas nacionales en la materia;
- VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso;
- IX. [...] espacios públicos de dimensiones adecuadas para integrar barrios, de tal manera que su ubicación y beneficios sean accesibles a distancias peatonales para sus habitantes;

Artículo 90. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación. Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano.

Movilidad Urbana Sustentable

Resulta difícil de entender por qué la ley general vigente del sector urbano en México no hace mención alguna a temas urbanos básicos tales como movilidad, transporte público, peatón, ciclista o automóvil. Las referencias más cercanas a la movilidad urbana son el libre tránsito y la accesibilidad universal (para personas con discapacidad).

Por ello, se considera un aporte significativo de la iniciativa la inclusión de un título sobre Movilidad Urbana Sustentable, aunque cabe mencionar que el tema se aborda de manera general pues existe en el Senado de la República la intención de desarrollar una Ley General de Movilidad, que contendrá disposiciones más específicas.

Destaca en la LGCT el establecimiento de una serie de principios de movilidad, como el hecho de dar a los ciudadanos opciones para trasladarse de la manera que cada quien elija, lo que implica que existan diferentes modos de transporte: públicos y privados, motorizados y no motorizados, y que éstos se encuentren integrados. Otro de los principios es el aprovechamiento de la innovación tecnológica para eficientar la movilidad y la generación de un modelo de desarrollo urbano compacto, conectado y con mezcla de usos del suelo para reducir la distancia recorrida en los traslados, lo que a su vez aumenta la opción de viajes al interior de la ciudad. La prevención de incidentes viales es también uno de los principios rectores para la movilidad que plantea esta iniciativa de ley.

El proyecto de ley establece claramente la jerarquía de los usuarios de las vías, priorizando los modos de transporte no motorizado, posteriormente el transporte público y el de carga y finalmente al automóvil particular.

Finalmente, se plantea a los gobiernos locales una serie de medidas innovadoras cuya finalidad es reducir el uso del automóvil y la congestión vial y favorecer la movilidad no motorizada y la seguridad vial.

Artículo 91. Para la accesibilidad de los habitantes a los servicios y satisfactores urbanos; las políticas de movilidad urbana deberán asegurar que las personas puedan elegir libremente la forma de trasladarse a fin de acceder a los bienes, servicios y oportunidades que ofrecen sus centros de población.

Las políticas y programas para la movilidad urbana sustentable será parte del proceso de planeación de los asentamientos humanos.

Artículo 92. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos el artículo 2º de la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes:

- I.** Garantizar la máxima interconexión entre vialidades que permitan mayor diversidad de rutas entre destinos y que faciliten el acceso a los satisfactores por medio de la movilidad peatonal y la no motorizada;
- II.** Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios;
- III.** Promover la innovación tecnológica de punta, para almacenar, procesar y distribuir información que permita contar con nuevos sistemas, aplicaciones y servicios que contribuyan a una gestión eficiente, así como a la reducción de las externalidades negativas en la materia;
- IV.** Incrementar la oferta de opciones de servicios y modos de transporte integrados, a los diferentes grupos de usuarios, que proporcionen disponibilidad, velocidad, densidad y accesibilidad que permitan reducir la dependencia del uso del automóvil particular;
- V.** Implementar políticas y acciones que faciliten la interrelación entre el lugar de vivienda, el empleo y demás satisfactores urbanos, tendientes a disminuir la distancia y frecuencia de los traslados y hacerlos más eficientes, y
- VI.** Establecer políticas, planes y programas para la prevención de accidentes y el mejoramiento de la infraestructura vial y de movilidad urbana sustentable.

Artículo 93. La Federación, entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus competencias, establecerán los instrumentos y mecanismos para garantizar el tránsito a la movilidad urbana sustentable, mediante:

II. La gestión de instrumentos en la materia, tales como: cargos por congestión o restricciones de circulación en zonas determinadas; infraestructura peatonal, ciclista o de pacificación de tránsito; sistemas integrados de transporte; zonas de bajas o nulas emisiones; cargos y prohibiciones por parqueo en vía pública; estímulos a autos con baja o nula contaminación; restricciones de circulación para vehículos de carga y autos con menos de tres pasajeros, entre otros, y

Artículo 94. La planeación, gestión, ejecución y operación de la movilidad urbana sustentable, deberá contemplar la prioridad en la utilización del espacio vial de acuerdo a la siguiente jerarquía de usuarios:

- I.** Peatones, en especial personas con discapacidad y personas con movilidad física limitada;
- II.** Ciclistas o usuarios de cualquier otro medio de transporte no motorizado;
- III.** Usuarios del servicio de transporte público de pasajeros;
- IV.** Prestadores del servicio de transporte público de pasajeros;
- V.** Prestadores del servicio de transporte de carga y distribución de mercancías, y
- VI.** Usuarios de transporte particular e individual motorizado.

Artículo 95. La Federación, entidades federativas y municipios deberán promover en la población la adopción de nuevos hábitos de movilidad urbana sustentable y prevención de accidentes encaminados a mejorar las condiciones en que se realizan los desplazamientos de la población, lograr una sana convivencia en las calles, respetar el desplazamiento del peatón y su preferencia, prevenir conflictos de tránsito, desestimar el uso del automóvil particular, promover el uso intensivo del transporte público y no motorizado y el reconocimiento y respeto a la jerarquía establecida en el artículo anterior.



Peatones y ciclistas encabezan la jerarquía de usuarios del espacio vial.

TEMAS PENDIENTES

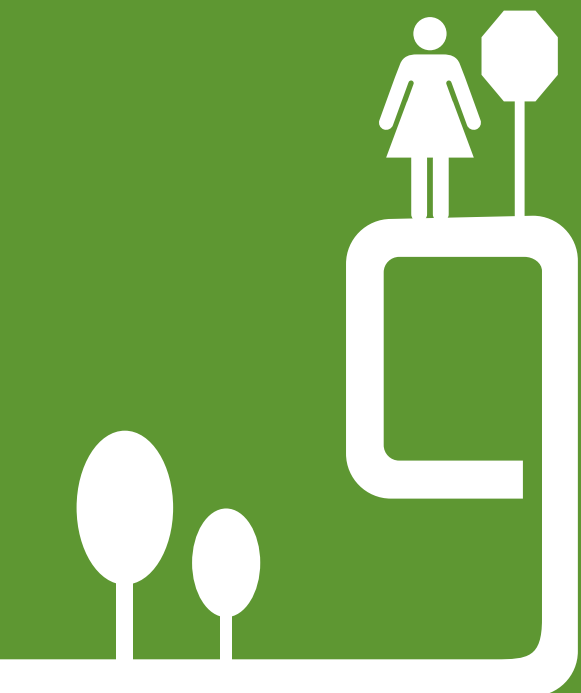
Si bien la Ley General de las Ciudades y el Territorio presenta avances importantes en comparación con la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, aún se perciben debilidades en el andamiaje normativo e institucional urbanístico en México. Cabe mencionar que algunas de estas debilidades no necesariamente son atribuibles a la Ley en comento, sino a otros instrumentos normativos, comenzando desde la Constitución.

Conviene recordar que una Ley General no es el ámbito adecuado para el establecimiento de detalles reglamentarios como pudieran serlo determinados estándares urbanos; esto es menester de leyes y reglamentos locales, así como de Normas Oficiales Mexicanas, entre otras. Asimismo, hay que tener en cuenta que existen leyes federales y generales en materia de vivienda, equilibrio ecológico y protección al ambiente, cuya materia no puede invadir la LGCT, únicamente vigilar su congruencia dentro del marco normativo vigente y remitir a las leyes correspondientes todos aquellos asuntos que les competen.

Sin perjuicio de las aclaraciones anteriores, se percibe que subsiste debilidad o indefinición en temas urbanos tales como:

► Falta de instrumentos de gestión de suelo, tales como la transferencia de potencial de desarrollo y la recuperación de plusvalías que permitan al Estado combatir la especulación inmobiliaria y garantizar la función social del suelo. Por ejemplo, velar por que los predios se desarrollen en el momento más oportuno para la ciudad. Actualmente, el único instrumento que existe para tales efectos es la expropiación, misma que casi ha caído en desuso en vista de los obstáculos legales y sociales que conlleva. La LGCT da la posibilidad de utilizar instrumentos de gestión de suelo tales como Polígonos de Actuación y el Reagrupamiento de Predios, sin embargo, no se generan como figuras obligatorias, sino opcionales. En países como España y Colombia, ante el incumplimiento en el plazo que los planes urbanos otorgan a los propietarios de suelo para urbanizar o construir, el Estado tiene derecho a intervenir (por sí mismo o mediante un tercero) sin llegar a la necesidad de expropiar, mediante mecanismos como la venta y sustitución forzosas. Este tipo de instrumentos, que permiten velar por la función social del suelo, siguen estando ausentes del derecho urbanístico mexicano.

► Falta de fuerza para garantizar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos. Es de todos conocido que cada administración entrante, en todos los órdenes de gobierno, establece sus prioridades, obras y acciones sin tomar en cuenta lo que se realizó anteriormente y lo que contemplan los planes y programas vigentes. Si bien la LGCT intenta vincular programas y presupuestos, el sistema de administración pública en México permite que los funcionarios, de cualquier nivel o sector, desechen lo planeado y opten por invertir en ocurrencias o temas de coyuntura. Más allá de la



vigilancia en el cumplimiento de los usos del suelo, la legislación urbana en México no sanciona la no ejecución de los programas de desarrollo urbano y de sus proyectos.

El tema de financiamiento para el desarrollo urbano no ha sido fortalecido en esta iniciativa de Ley. No hay un avance significativo que haga viable la planeación y gestión de las ciudades. Tampoco se establecen criterios e instrumentos que permitan distribuir equitativamente las cargas y beneficios del desarrollo urbano. Mucho menos se establecen estrategias eficaces que permitan el acceso a la ciudad a los sectores marginados de la población.

Si bien la iniciativa de Ley busca cambiar el actual modelo urbano expansivo, paradójicamente crea sus propias excepciones, que finalmente se pueden convertir en regla, posibilitando la urbanización en zonas más allá de los perímetros de contención urbana si se cumplen determinadas reglas, como la construcción de obras de cabeza.

La generalización de los conjuntos urbanos cerrados, bardeados y con un único acceso ha generado una enorme desconexión en las zonas periféricas de las ciudades mexicanas. En paralelo, un problema grave en las ciudades de México es la semiprivatización de calles, que impacta negativamente la seguridad a nivel ciudad y afecta fuertemente la accesibilidad. Si bien la Ley intenta reducir esta situación al establecer una red vial primaria al menos cada kilómetro, esto no será suficiente para lograr la conectividad deseable. Para ello sería necesario legislar también en materia de vialidad secundaria, así como prohibir o limitar la extensión de los fraccionamientos cerrados y de los condominios horizontales. Del mismo modo, la Ley debería legislar acerca del cierre, ilegal pero tolerado, de las calles existentes.

Es notorio el avance que la LGCT realiza en los temas de planeación y gestión metropolitana, estableciendo zonas metropolitanas estratégicas, temas prioritarios como la movilidad, y procedimientos de planeación integral; asimismo, busca fortalecer la figura de los Institutos de Planeación. No obstante, la coordinación seguirá siendo un tema voluntario que ha probado tener poca eficacia en el pasado. La coordinación puede incentivarse mediante el establecimiento de fondos y programas federales, siempre y cuando éstos tengan reglas de operación que realmente dirijan los recursos hacia temas y proyectos estratégicos de carácter metropolitano. Este tema es significativo pues de él depende la calidad de vida de millones de mexicanos, no obstante, aún es abordado de manera tímida por la normatividad urbana mexicana en su conjunto.

Finalmente, y teniendo en cuenta que una Ley General no es el instrumento adecuado para reglamentar estándares urbanos, no puede dejar de señalarse que el andamiaje normativo e institucional mexicano en el tema es débil y limitado. Si bien en otros sectores es común la formulación de Normas Mexicanas (NM), Normas Oficiales Mexicanas (NOM), Estándares, etc., en el sector urbano ésta es una práctica ausente. Por citar quizás el ejemplo más obvio, mientras que existen normas para el

diseño y construcción de carreteras y autopistas, poco o nada hay respecto de calles y avenidas urbanas. Lo mismo ocurre con el resto de los temas de la agenda urbana: espacios públicos, mobiliario urbano, alumbrado público, accesibilidad universal, etc. Si México quiere un derecho urbanístico robusto, a la aprobación de la Ley deberá seguir una intensa fase de elaboración de normas y estándares urbanos que, sin olvidar las diferencias regionales que imperan en el país, fijen condiciones que permitan garantizar un mínimo de calidad urbana. Adicionalmente, las NM y NOM pueden ayudar a los funcionarios locales a contrarrestar las presiones adversas de grupos de interés enfocados exclusivamente en conseguir la máxima ganancia, sin importar la calidad urbanística y constructiva de las ciudades.



Para "hacer ciudad" se requiere de instrumentos y herramientas adecuadas que la LGCT debería contener.

SIGUIENTES PASOS

La iniciativa de Ley desarrollada por la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial ha tomado en cuenta las aportaciones de la SEDATU, de los expertos que conformaron el grupo de trabajo, entre los que se encuentra CTS EMBARQ México, y de otros actores que en el proceso fueron acercando sus opiniones y sugerencias.

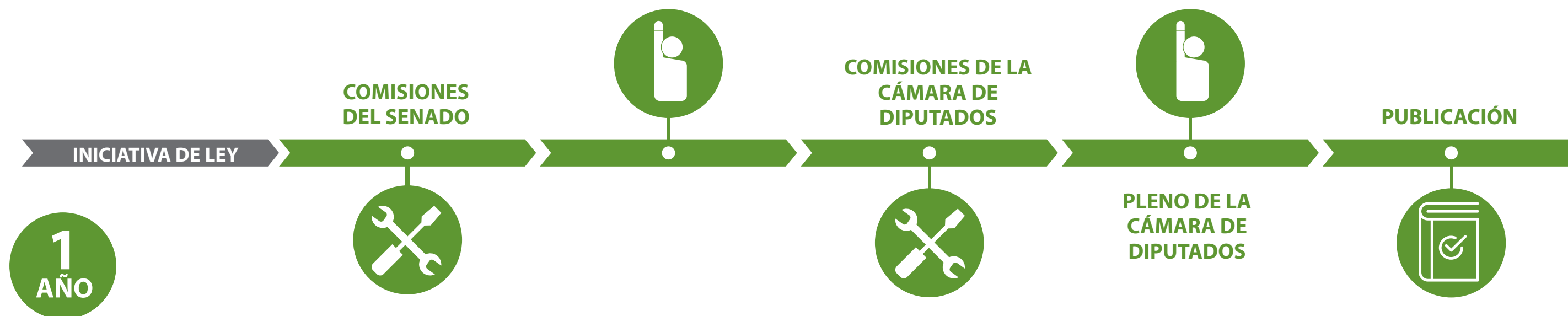
No obstante el ánimo incluyente que caracterizó su elaboración, difícilmente puede considerarse que la ley que reforme a la LGAH, sea cual fuere el nombre que finalmente se le dé, será aprobada sin modificaciones y complementos. El camino legislativo para su discusión y aprobación es aún largo.

Son muchos los actores que intervienen en el proceso de reforma de una ley. Como actor promotor de la misma destaca en un primer momento la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial del Senado, y en un segundo momento, el pleno de dicho órgano legislativo. La Cámara de Diputados es otro actor igualmente relevante; cabe mencionar que la LXIII Legislatura iniciará sus funciones el 1 de septiembre de 2015 y que antes de esa fecha no hay posibilidades de que la iniciativa en comento pueda ser discutida en el seno de ese órgano legislativo. Por otra parte, la SEDATU es a nivel federal la instancia responsable de la política urbana y de vivienda, por lo que su postura respecto de la iniciativa es definitiva.

En términos reales, para que una iniciativa legal avance, ésta debe estar consensuada entre el Gobierno Federal y las Cámaras de Diputados y Senadores. En estas últimas, la iniciativa debe ser discutida y aprobada en comisiones, para posteriormente pasar a su discusión y votación en el pleno. Una vez aprobada por ambas Cámaras, el titular del ejecutivo debe publicarla en el Diario Oficial de la Federación, lo que marcará su entrada en vigor.

Adicionalmente, la nueva ley deberá establecer en su apartado de artículos transitorios, el plazo para que las entidades federativas adecuen su legislación en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, medio ambiente y movilidad urbana sustentable.

Por su impacto directo en la calidad de vida de más de 87 millones de personas, la Reforma Urbana es un tema de la mayor trascendencia para México; debe recibir la misma importancia del que en su momento fueron objeto las reformas educativa, fiscal y energética. Al sentido de urgencia con el que debe desarrollarse un tema estratégico como el territorial - urbano, es conveniente sumarle un tema de coyuntura internacional. En 2016 se llevará a cabo la conferencia Hábitat III organizada por la Organización de las Naciones Unidas. A las anteriores ediciones (1976 y 1996) México se presentó con sendas versiones de una LGAH recientemente aprobada, que en aquellos momentos respondían a la problemática y dinámica urbana. Es imperativo que nuestro país discuta y apruebe el que será su marco normativo general para los próximos 10 o 20 años, lo que le permitirá presentarse en Hábitat III como un país comprometido, que entiende la importancia que tienen las ciudades en su desarrollo social, económico y ambiental.



En los artículos transitorios de la LGCT se establece el plazo máximo de un año a partir de que ésta entre en vigor, para que las entidades federativas adecuen su legislación en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y ajusten sus disposiciones en materia de medio ambiente y movilidad urbana sustentable. Asimismo, establece un plazo máximo al Ejecutivo Federal para elaborar y presentar al Congreso de la Unión la primera Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.

BIBLIOGRAFÍA

Anzaldo, C., & Barrón, E. (2009). *La transición urbana de México, 1900-2005*. México: Consejo Nacional de Población.

Centro Mario Molina. (2012). *Evaluación de la sustentabilidad de la vivienda en México*. México.

Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. Senado de la República. (2014). *Dictamen de Ley General de las Ciudades y el Territorio*. México.

Consejo Nacional de Población. (2012). Catálogo. *Sistema urbano nacional*. México.

Díaz, R. (2013). *Reforma Urbana. 100 ideas para las ciudades de México*. México: CTS Embarq México.

Eibenschutz, R., & Goya, C. (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Grajales, S. (2011). *Estado de las ciudades de México 2011*. México: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Greater London Authority. (2003). *Housing for a compact city*. London: Greater London Authority.

Ley Agraria. (26 de Febrero de 1992). Diario Oficial de la Federación.

Ley Federal de Reforma Agraria. (16 de Abril de 1971). Diario Oficial de la Federación.

Ley General de Asentamientos Humanos. (26 de Mayo de 1976). Diario Oficial de la Federación.

Ley General de Asentamientos Humanos. (21 de Julio de 1993). Diario Oficial de la Federación.

Medina, S., & Veloz, J. (2013). *Desarrollo Orientado al Transporte. Regenerar las ciudades mexicanas para mejorar la movilidad*. México: Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México.

OCDE. (2015). México. *Transformado la Política Urbana y el Financiamiento de la Vivienda*. Síntesis del Estudio. Paris: OECD Publishing.

Sarmiento, C., & Clerc, J. (2013). *Guía de comunidades urbanas*. México: CTS Embarq México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). *Compilación sobre las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.

United Nations, *Department of Economic and Social Affairs, Population Division*. (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352)*.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de:



Latin American Regional Climate Initiative