

#Reforma Urbana

7 Propuestas para las Ciudades de México



Reforma Urbana es 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.



Por qué es Necesaria una Reforma Urbana

El comienzo de un nuevo sexenio plantea grandes metas y compromisos económicos, sociales y ambientales. Para alcanzarlos resulta fundamental contar con el aporte de las ciudades. Ellas concentran el 78% de la población, y las 93 urbes más importantes contribuyen con el 88% de la producción bruta del país.

Sin embargo, el patrón de ocupación territorial que siguen las urbes mexicanas atenta gravemente contra la consecución de los grandes objetivos de país. Nuestras ciudades han crecido siguiendo un modelo 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 6. Un modelo de ocupación territorial así resulta altamente improductivo, profundiza la desigualdad y genera altos niveles de contaminación y emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). A su vez, esto aumenta el riesgo urbano al cambio climático, que se potencia por la ocupación de territorios susceptibles a fenómenos meteorológicos extremos.

El modelo en 3D es en buena medida el resultado de la carencia de un sistema integral instrumentos de planeación urbana, y de una institucionalidad débil y fragmentada, en la cual lo urbano queda disperso en numerosas dependencias que no actúan de manera coordinada ni tienen la capacidad real para incidir en la manera en que nuestras ciudades se desarrollan. A ello ayuda la existencia de un marco legal que no favorece la planeación del territorio, no desincentiva la especulación del suelo, ni brinda los incentivos

7 Propuestas para las Ciudades de México

Las ciudades 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. Para ello, Reforma Urbana propone 7

¹ INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda

² ONU – Hábitat (2011). Estado de las Ciudades de México

³ SEDESOL (2012). La Expansión de las Ciudades 1980 - 2010

Propuesta 1: Planear el Territorio

Reto

Actualmente cada sector, secretaría, programa y fondo gubernamental vincula su operación y asignación de recursos a una serie de instrumentos de planeación que usualmente carecen de una visión integral de la planeación, programación, financiamiento y gestión del territorio, duplican esfuerzos o dejan áreas desatendidas, y dificultan la coordinación interinstitucional. Instrumentos obligatorios para la asignación de recursos que no están reconocidos en el Sistema Nacional son, por ejemplo, los Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable, Planes de Desarrollo Comunitario, Planes Estratégicos Metropolitanos, Planes de Manejo de Cuencas, Planes de Manejo de Centros Históricos, entre otros. Instrumentos enmarcados en alguna Ley pero no vinculados entre sí, aun teniendo objetivos similares son los Planes de Acción de Cambio Climático, Programas de Ordenamiento del Territorio, Programas de Ordenamiento Ecológico, Planes Municipales de Desarrollo Urbano, etc.

Objetivo

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

Herramienta

Creación de un Sistema Nacional Unificado de Planeación del Territorio. Este enfoque integral se basará en 3 grandes estrategias:

1. Simplificación e integración de los actuales instrumentos de planeación territorial. El Sistema establecerá la obligatoriedad de la elaboración y actualización de estos instrumentos de planeación bajo un esquema que fomente la coordinación interinstitucional, la participación y observación ciudadana.
2. Establecimiento de guías y metodologías para la elaboración de los instrumentos reconocidos en el Sistema Nacional de Planeación del Territorio. En ellas se definirán mecanismos de coordinación interinstitucional, así como procedimientos para su monitoreo y evaluación.
3. Vinculación de los instrumentos integrales de planeación a los presupuestos, programas y fondos federales y a la asignación de recursos hasta el nivel municipal, así como a los resultados del desempeño y cumplimiento de metas.

Propuesta 2: Acercar la Ciudad

Reto

Las ciudades en México crecen de manera dispersa y fragmentada. Las causas son 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 aumenta distancias y tiempos de viaje, hace que nuestras ciudades sean caras y difíciles de administrar y mantener, y aleja a los sectores de menores recursos de sus fuentes de trabajo, redes sociales, y equipamientos urbanos.

Objetivo

Generar mecanismos legales, fiscales y financieros para habilitar las 85 mil hectáreas de terrenos urbanos disponibles en las ciudades mexicanas de más de 50 mil habitantes, y facilitar la renovación de áreas susceptibles de cambio. Ello permitirá detonar la construcción de equipamientos, áreas verdes y de 5 millones de viviendas localizadas en suelos con diversidad de usos, cercanos a fuentes de trabajo, y con accesibilidad a sistemas integrados de transporte.

Herramienta

Creación del Programa Nacional “Acercar a la Ciudad” a cargo de la SEDATU, a través del cual se integren y articulen políticas y fondos federales orientados a promover el desarrollo de proyectos urbanos en la ciudad interior, dándose prioridad a la construcción de vivienda para las familias en rezago habitacional. El Programa se basará en 5 líneas estratégicas:

1. Creación de un Fondo Federal para la adquisición de reserva territorial por parte de estados y municipios. En sus reglas de operación condicionará la entrega de recursos al cumplimiento estricto y auditable de lineamientos de control sobre las formas urbanas.
2. Gestión de suelos de propiedad federal susceptibles de ser urbanizados para su ocupación en proyectos integrales de densificación urbana.
3. Fortalecimiento de programas de autoconstrucción, ampliación y mejoramiento de vivienda, y promoción de esquemas de renta en zonas intraurbanas.
4. Establecimiento de normas de construcción ad hoc e incentivos financieros y fiscales para el desarrollo de vivienda de interés social en zonas intraurbanas.
5. Establecimiento de un marco normativo y fiscal que impida la especulación del suelo urbano.

Propuesta 3: Fortalecer lo Metropolitano

Reto

Aunque la Constitución 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, como las cuencas hídricas, cuencas atmosféricas, y áreas naturales protegidas, que también deben ser gestionados a nivel metropolitano, 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.

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.

Herramienta

Creación de un marco integral de fortalecimiento de la capacidad institucional metropolitana a través de los siguientes mecanismos:

1. Potenciamiento de programas y fondos federales dirigidos a la consolidación de zonas metropolitanas, estableciendo criterios mínimos de planeación, integración, cumplimiento y coordinación entre distintos órdenes de gobierno.
2. Generación de incentivos para el fortalecimiento de instituciones locales a cargo de la planeación integral, y el seguimiento y evaluación de políticas de carácter metropolitano. Incluye la creación de organismos descentralizados para la prestación de servicios públicos urbanos y ambientales.
3. Generación de órganos de gestión ambiental con facultades para planear, financiar, instrumentar y supervisar programas e infraestructura de alcance metropolitano en los temas de agua, residuos, calidad del aire y suelo.

Propuesta 4: Mover la Ciudad

Reto

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. 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, fomento a opciones no motorizadas, y generación de políticas para el uso más racional del automóvil particular.

Herramienta

Creación de “Mover la Ciudad”, Programa Nacional para la Movilidad Urbana Sustentable que asumirá la rectoría de todos los programas y proyectos de movilidad urbana financiados con fondos federales. Estos considerarán la expansión de la asistencia a ciudades intermedias, y la ampliación del tipo de proyectos actualmente financiados. El Programa incluirá la participación de los tres órdenes de gobierno para la coordinación con estrategias de desarrollo urbano orientadas a la movilidad sustentable. Contará con una fuente de financiamiento permanente que se podrá obtener a través de distintas vías:

1. Asignación de una partida específica en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
2. Reorientación de fondos hoy destinados a la construcción de infraestructura vial urbana y a subsidiar combustibles.
3. Aumento de las opciones para el cofinanciamiento local.

Propuesta 5: Revitalizar el Barrio

Reto

Gran parte de los conjuntos de vivienda de interés social, particularmente aquéllos situados en zonas periféricas extremas, han experimentado un sostenido proceso de deterioro. Cinco millones de viviendas están deshabitadas 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.

Objetivo

Consolidar el tejido urbano a través de la intervención física y social en barrios altamente deteriorados 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, reducir costos de operación y mantenimiento, fomentar la participación ciudadana, así como proveer un entorno social y económico más favorable para el desarrollo de equipamiento, comercio, redes de servicios y sistemas integrados de transporte.

Herramienta

Creación de “Revitalizar el Barrio”, Programa Nacional de intervención física y social orientada al mejoramiento de zonas urbanas en deterioro en todo México. El Programa revalorizará el papel del barrio como unidad homogénea de intervención integral -urbanística, social, económica y ambiental- a través de un proceso de gestión participativa con las comunidades y gobiernos locales. Ello implica la recuperación y renovación de viviendas abandonadas, construcción de equipamiento, mejora del espacio público, e implementación de programas de integración social (laborales, educativos, de seguridad y salud pública, etc.). El Programa será un esfuerzo interdisciplinario y multisectorial que ampliará, unificará y dará un enfoque integral a distintos programas y fondos federales hoy dispersos, fomentando la participación y corresponsabilidad de gobiernos locales y organizaciones comunitarias.

Propuesta 6: Reorientar el Financiamiento a la Vivienda

Reto

Aunque en las reglas de operación se explicita, en la práctica la asignación de los subsidios y recursos federales para la vivienda no considera la inserción de los nuevos conjuntos en la estructura urbana ni su concordancia con planes de desarrollo metropolitano. A su vez, los programas tampoco toman en cuenta las características de la demanda, lo que origina, entre otras cosas, que se subsidien segundas viviendas. Esta manera de distribuir recursos públicos ha contribuido a dos resultados perversos: perpetuar las condiciones de pobreza de muchas familias, al incentivarlos a que vivan en zonas lejanas a los lugares de empleo, con bajo acceso a los servicios públicos y equipamiento, y alimentar la expansión horizontal de las manchas urbanas, elevando los costos de provisión de servicios y mantenimiento de las ciudades.

Objetivo

Alinear adecuadamente los incentivos del gobierno federal a través de una reingeniería de los criterios de asignación de recursos y subsidios federales. Estos deberán ser sometidos al cumplimiento de metas de calidad de vida de ciudades compactas y sustentables.

Herramienta

Asociar la asignación de los subsidios en el sector de la vivienda al cumplimiento de indicadores estrictos de ubicación y calidad de vida de comunidades sustentables. A su vez, crear instrumentos económicos y redirigir los existentes para que la política de vivienda responda a las necesidades de las personas en rezago habitacional, en lugar de a los intereses de la oferta. Ejemplos de eso son los programas que amplían las alternativas para tener acceso a una vivienda, como las garantías para rentar vivienda intraurbana, y los incentivos para la compra de vivienda usada y esquemas de autoconstrucción, entre otros.

Propuesta 7: Innovar en la Ciudad

Reto

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.

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.

Herramienta

Creación del 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. El Fondo fomentará la creación de asociaciones entre los investigadores, observatorios urbanos, y los tres órdenes de gobierno para concretar la implementación de las iniciativas y garantizar su seguimiento y evaluación.