**1er ENCUENTRO DE URBANISTAS DE MÉXICO. Innovación, Movilidad y Derecho a la Ciudad.**

**Mesa “Innovación en políticas e instrumentos de planeación urbana”**

**6 de noviembre de 2021**

Participantes:

Martha Pérez Contreras

Juan Carlos Zentella Gómez

Salvador Gómez Rocha

Nina Izábal Martínez

Enrique Soto Alva

El presente documento constituye la relatoría de la Mesa 1 denominada “Innovación en políticas e instrumentos de planeación urbana” del 1er encuentro de urbanistas de México, celebrado de manera virtual en el mes de noviembre de 2021.

Las intervenciones de los panelistas se desarrollaron a partir de preguntas realizadas por el moderador, organizándose está relatoría de la misma forma.

**De que hablamos cuando hablamos de instrumentos**

A manera de introducción, de que hablamos cuando hablamos de instrumentos de planeación urbana, pues son los mecanismos, procedimientos, leyes, reglamentos, vehículos administrativos, financieros, entre otros, que nos permiten administrar las acciones, políticas y estrategias establecidas en los programas de desarrollo urbano u ordenamiento territorial, los cuales en sí mismos constituyen también instrumentos.

Generalmente agrupamos los instrumentos, por el objetivo de estos, pudiendo ser financieros, administrativos, normativos o de participación ciudadana, o desde otro agrupamiento como de fomento, colaboración o regulación del suelo; a partir de una reciente revisión realizada por la SEDATU, se encontró la existencia en México de más de 100 instrumentos, incluyendo fideicomisos, leyes, reglamentos, normas, atlas de riesgos, en los diferentes niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, muchos enfocados a la regulación y control del suelo.

Además, existen varios más relacionados con provisión del suelo, como la compraventa, la expropiación, arrendamientos financieros, derechos de preferencia, baldíos y terrenos nacionales, prescripciones, exacciones, entre otro más.

También la existencia de instrumentos más complejos como la reagrupación parcelaria, transferencia de potencialidad, polígonos de actuación, COS, CUS, y la tan debatida zonificación.

En el ámbito del financiamiento, desde los programas presupuestales federales, estatales y municipales, impuestos prediales, aprovechamientos, derechos, contribuciones de mejoras, concesiones, pagos de servicios ambientales, bonos de deuda, bonos de carbono, y desde luego la tan discutida recuperación de plusvalías.

Desde el punto de vista de la administración de los recursos, la existencia de fideicomisos, asociaciones público-privadas, proyectos de inversión para infraestructura productiva.

En resumen, el universo es amplio y están en nuestras leyes y reglamentos, se usen o no, y siempre es necesario reflexionar sobre el tema para lo cual se generaron una serie de preguntas a manera de hilo conductor del conversatorio.

**¿Los instrumentos urbanísticos han evolucionado o retrocedido?**

Entrando en el tema, la primera pregunta lanzada va en el sentido de contar con la opinión de la mesa sobre la posible evolución o retroceso de los instrumentos urbanísticos en los últimos años, tanto a nivel internacional, pero con principal énfasis en el caso mexicano.

En este escenario, se comenta sobre las problemáticas que han experimentado las ciudades a nivel mundial en los últimos años, con énfasis en las problemáticas vinculadas al cambio climático, la inseguridad, la creciente desigualdad y la segregación, haciendo necesario que los instrumentos busquen cambiar el paradigma de la planeación urbana incapaz de atender los problemas antes referidos, y en donde la nueva agenda urbana de ONU HABITAT en el ámbito internacional impulsa la generación de un nuevo instrumental. En México en particular la LGAHOTDU, con temas relevantes como el derecho a la ciudad, la participación democrática, el espacio público, la resiliencia, la sustentabilidad ambiental, con énfasis en el generar una política de ordenamiento territorial con el objeto de logra una utilización racional del territorio, como base física de las estrategias de desarrollo económico y preservación ambiental, dando lugar a la Estrategia de Nacional de Ordenamiento Territorial con una visión de largo plazo, desligada de los vaivenes políticos administrativos. El manejar marcos regulatorios con una visión de mediano y largo plazo representa ya una evolución de tema.

Dicha estrategia busca atender el territorio desde un enfoque sistémico evitando la visión separada de campo contra ciudad, y donde a través de una macro regionalización busca tener una visión territorial equilibrada y equitativa, en donde destaca el enfoque de cuenca hidrológica, y en donde además se busca dar participación a sectores tradicionalmente no considerados, como las mujeres, y demás sectores de la sociedad.

No obstante lo anterior, se considera que en México se ha dado un retroceso en la participación el estado en la planeación urbana y territorial del país, en comparación con lo que fue su injerencia en las últimas décadas del siglo pasado, en donde con un talante de centralidad administrativa se atendía el tema a nivel nacional con un nuevo rasero. Lo anterior ha venido equilibrándose con la participación cada vez mayor de los gobiernos locales, la sociedad civil y la propia iniciativa privada. Dicho proceso se inició con la reforma al artículo 115 constitucional que da atribuciones a los municipios en el ámbito del desarrollo urbano, además del artículo 27 constitucional sobre el ejido y la posibilidad de desincorporar la propiedad ejidal para sumarla el desarrollo urbano a través de la iniciativa privada, quien decidía sobre el crecimiento de la ciudad, ante la falta técnica, administrativa y funcional de los municipios para involucrarse en el proceso.

Un tema relevante ha sido el crecimiento del tema ambiental, también con todo su catálogo de instrumentos, donde el ordenamiento ecológico coexiste con el ordenamiento territorial, no siempre de manera armónica ni alineada, pero sin duda como resultado de una necesidad real, que no puede ser soslayada.

Cabe señalar, que la importación de instrumentos sin un correcto manejo o “tropicalización” de los mismos no garantiza su adecuado uso ni los resultados de los mismo, siendo muy peligroso también el tema de su correcta aplicación, donde se comenta el riesgo de un instrumento mal diseñado pero bien ejecutado, como la política de vivienda en México de los primeros años del presente siglo. No obstante ello, se considera que es necesario atreverse a innovar y usar nuevos instrumentos, creados o importados, cuando alguna problemática los requiere, independientemente de que sus primeras versiones estén limitadas o no logren en su totalidad los resultados esperados.

En este sentido, es de suma importancia saber bien para que se quiere un instrumento. Sin el objetivo claro de su uso, su diseño será incorrecto generando daños no considerados, o en el mejor de los casos, sin tener efecto alguno. También importante, que cualquier instrumento este inserto en un plan, ley, programa o similar, para contar con un respaldo jurídico sólido, y por otra parte, los recursos necesarios para su adecuada ejecución, económicos y humanos.

Asimismo, la correcta aplicación de los instrumentos requiere de la existencia de instituciones fuertes, que no necesariamente son las dependencias encargadas del tema.

 Un tema que se observa atrasado va en el sentido de contar con instrumentos efectivos en el tema de colaboración entre diferentes ámbitos de gobierno y las problemáticas metropolitanas, que cada vez son más y más complejas.

Se destacan algunos ejemplos recientes de instrumentos, como las medidas de mitigación en el desarrollo de grandes proyectos de vivienda, los mecanismos de cambios de usos de suelo como un factor complejo que pudiera vulnerar la validez del plan de desarrollo urbano en su conjunto, así como la figura del polígono de actuación que ha implicado retos importantes a las administraciones, desde el cómo cobrar su aplicación y su control.

Como conclusión del tema, hay consenso en considerar que se ha dado una evolución del tema con un balance positivo, pero con camino importante por delante en el perfeccionamiento, pero sobre todo mejor implementación de los diversos instrumentos de planeación urbana.

**¿La zonificación ha sido un instrumento funcional?**

Una segunda pregunta se plantea sobre la zonificación, en el sentido de si dicho instrumento, tan discutido en los últimos años, como ha funcionado, y si no es el instrumento adecuado que tendría que ser y cual tendría que ser su vinculación con el tema ambiental, y la explotación de recursos naturales.

Se coincide que la zonificación es uno de los principales instrumentos de planificación urbana, y en México está establecido en la LGAHOTDU y en las legislaciones estatales.

Hay también consenso en que se requiere una evaluación de los impactos multidimensionales de la misma, lo cual se ha buscado a través de diferentes indicadores, reconociéndose claramente ya efectos segregadores y de dispersión territorial, incremento de los factores de movilidad e incluso fenómenos de especulación inmobiliaria.

En términos generales se considera que la zonificación ha tenido un balance bastante mediocre en términos de sus resultados, a partir de su visión de planeación racional prospectiva, dificultando de manera importante la mezcla de usos que hoy en día hay mayor evidencia de sus beneficios.

Sin embargo, ha permitido regular y orientar dinámicas de crecimiento empezando por temas de zonificación primaria donde es muy importante determinar zonas que no debiesen utilizarse por sus aptitudes físicas y ambientales, así como por factores vinculados a la adecuada dotación de infraestructura y servicios.

Existe también un problema de carácter normativo, respecto a la aplicación de la zonificación, ya que, en las leyes, códigos de desarrollo urbano y reglamentos de zonificación se induce a que el planificador la use de esta manera tradicional que genera sus efectos negativos.

Debe verse como una herramienta y no un fin de los instrumentos de planeación territorial y debe de estar acompañada y vinculada a otros instrumentos que permitan disminuir sus efectos negativos, incluyendo los de carácter ambiental, lo cual constituye un reto mayúsculo.

Se comenta también, al incorporar el tema ambiental y de explotación de recursos naturales, se requiere pasar a otra escala de planeación mayor donde las regiones deben de atenderse de manera integral, poniendo en operación otros tipos de instrumentos diferentes, como lo es el pago por servicios ambientales, donde las ciudades son beneficiarias de todos los efectos positivos de su región, y por ende deberían pagar por dichos servicios.

Se señala también que la zonificación da la espalada a gran parte de la población al no reconocer asentamientos informales y darles mecanismos adecuados de gestión y mejora.

Surge también la discusión sobre la necesidad del uso de la teoría, como la base de cualquier planteamiento y uso de instrumentos como la zonificación, el cual no es un instrumento neutro si no que responde a intereses, lo cual ha sido desde su nacimiento en 1926 en una población norteamericana llamada Euclid, en donde se uso para defender los intereses de la ciudad contra un particular, de ahí el nombre de zonificación euclidiana.

Siguiendo con la discusión sobre las teorías y metodologías de la zonificación, se comenta que hay múltiples y es válido usar la que mejor convenga al caso e incluso mezclarlas, pero siempre conociendo cual se está usando y siendo consciente de sus efectos, habiendo comentarios sobre la necesidad de sin dejar la teoría también ser prácticos en su uso.

También surge el tema de qué papel juega la participación ciudadana, así como la necesidad de contar con información de calidad para una aplicación adecuada en el manejo de la zonificación.

Como conclusión se comenta que la zonificación como el resto de los instrumentos, son herramientas que deben de manejarse con cuidado para que se logren sus efectos beneficios para la ciudad y la sociedad, evitando los efectos negativos, a partir de su reforzamiento con otros instrumentos complementarios.

**¿Hacia donde van los instrumentos de planeación urbana?**

La discusión anterior da paso a la tercera pregunta, sobre hacia dónde van los instrumentos urbanísticos y que hace falta para que sean más efectivos.

Se comenta que en México los instrumentos de planeación urbana se enfrentan a diversos retos. De entrada, es importante contar con u sistema de planeación territorial integrado, incluyendo el ordenamiento ecológico y ambiental, así como el turístico, considerando una armonización normativa institucional, presupuestal y programática, que permitan unir los temas urbanos con los ecológicos y no su manejo independiente.

Este enfoque ecosistémico, debe de incorporar el manejo de cuenca, con el análisis de riesgos, la resiliencia urbana, la vocación productiva y equilibrios regionales, siempre incorporando una participación ciudadana efectiva para la aplicación de cualquier tipo de instrumento, independientemente de su escala de aplicación, e integrando todos los sectores como las mujeres, del sector agrario, de la población indígena y afro mexicana, así como personas con capacidades diferentes.

Todo instrumento debe de contar con sus propios sistemas de evaluación donde se ponga a las personas en el centro de su evaluación, y con una participación importante de las autoridades desde un enfoque autocritico, transparente y ético, pero incorporando de manera relevante a la ciudadanía en este proceso.

Se tiene consenso en que la visión en México sobre hacia donde van los instrumentos es optimista. Hay un proceso ya recorrido de ensaño y error donde se han venido modificando de manera positiva muchos de ellos y ha esto ha contribuido la nueva relación que se ha dado en los últimos años entre lo público y lo privado, con la primer tomando un mayor papel en preservar lo público, pero con una contraparte privada cada vez más participativa. Resultado de esto se viene observando una diversificación importante de los instrumentos en todos sus ámbitos, desde los normativos a los financieros, incluyendo ya algunos enfocados al tema ambiental.

Se resalta de nueva cuenta la existencia de un respaldo jurídico solido que permita su correcta gestión, sobre todo en el caso de instrumentos complejos como lo es la expropiación por causa de utilidad pública, además de fortalecer las instituciones gestoras de los instrumentos, enfatizando el tema de los gobiernos locales.

También es importante entender que los instrumentos pueden ser polivalentes, comentándose como ejemplo el impuesto predial, que puede ser un instrumento para financiamiento urbano, a la vez de serlo de distribución de riqueza, y pudiendo ser también de inducción de conductas.

Respecto al ser practico en el diseño y aplicación de los instrumentos, situación que parte de una teoría denominada incrementalismo, no se vislumbra problema en ello siempre y cuando se cumplan varios requisitos, siendo el primero el contar con mucha experiencia por parte de los creadores y ejecutores de los instrumentos, una segunda es el contar con información precisa y muy bien sustentada, así como un fuerte respaldo político y social.

Un espacio donde se ve la necesidad de generar un mayor número de instrumentos es en el tema metropolitano, en donde se observa una carencia de éstos que va de la mano de la falta de comunicación y gestión conjunta entre las diferentes autoridades involucradas.

Como retos se observa el consolidar la rectoría de la planeación por parte de las instituciones, el lograr una mayor interacción entre la planeación y el desarrollo inmobiliario, concientizando a este sector de las ventajas de una correcta planeación y el tener mejores ciudades, algo a lo que se le podría denominar el tener un “pacto de calidad”.

Otro reto es el poder lograr instrumentos que puedan funcionar en diferentes escalas para poder atender de mejor forma su aplicación en el territorio.

Finalmente hay unanimidad en la necesidad de la atención del tema metropolitano y los organismos que tendrían que llevar la gestión de estos procesos, lo cual sin duda requiere del sustento legal antes comentado, y no dejar de mejorar lo que ya se tiene y existen evidencias que funciona, a la par de la creación de los nuevos instrumentos que la sociedad requiera.

**Dudas de los asistentes**

A la discusión en curso se añadieron algunas preguntas del público, dentro de las cuales se lanzaron a los panelistas las siguientes para conocer su opinión: ¿Qué pasa si no se cumplen los planes?, ¿Se puede comentar sobre la pérdida de la administración urbana solvente, eficiente y honesta como requisito para la aplicación adecuada de los instrumentos?, ¿Quiénes son los tomadores de decisiones en la aplicación de los instrumentos?, ¿Cuál es el panorama del urbanismo en el contexto del cambio climático?, ¿Cómo los urbanistas podemos y debemos contribuir para tener ciudades más resilientes y sustentables?.

El grupo comenta que cuando los planes no se cumplen pasa realmente muy poco, a menos que exista una movilización ciudadana que presione a la autoridad a tomar determinaciones, existiendo casi siempre vías para incumplir los planes de desarrollo urbano sin consecuencias mayores. Se observa también un problema fuerte en el cumplimiento de los planes por parte de las autoridades al no cumplirse las partes que les corresponden en la instrumentación de los planes. Ya antes el grupo había comentado sobre la existencia de una procuraduría de desarrollo urbano como una necesidad importante, así como en el ámbito ambiental existe la PROFEPA a nivel federal, y la PAOT a nivel Ciudad de México.

En el sentido de la incorporación del tema ambiental, las ciudades son el origen de muchos problemas ambientales, pero también pueden ser la solución para estos si se adoptan esquemas más sustentables y de manera sistemática, logrando así a la vez una mayor resiliencia de estas.

En la parte final de la mesa se destaco el tema del derecho a la ciudad, como una situación que no puede estar separada de las obligaciones que éste implica.

Relator

Luis Enrique Méndez Ramírez