

NOTAS - INFORME DEL LAV DENSIFICACIÓN EN CIUDADES DE AMÉRICA LATINA¹

26 de Octubre de 2019
Ciudad de México – México

Barranca del Muerto 280, Guadalupe Inn, 01020 Ciudad de México, CDMX

LAV Densificación en Ciudades de América Latina

Los Laboratorios de Vivienda (LAVs) son el Brazo Técnico Especializado del Urban Housing Practitioners Hub (UHPH). Estos, fueron diseñados como espacios dinámicos y horizontales para el intercambio colaborativo de conocimientos sobre temas urbanos y de vivienda acuciantes entre expertos y profesionales de diferentes sectores (público, privado, académico, ONG, comunidades y otros).

En este contexto, el objetivo del *LAV Densificación en Ciudades de América Latina* es generar un debate sobre los avances recientes en la densificación urbana en la región de ALC, y además hacer un foco en el Caso de México.

En este marco, el objetivo fue abordar, a través de la reflexión con base en la presentación de casos, buenas prácticas e intercambios de colaboración; lo siguiente:

- (i) Densificación, beneficios de la ciudad compacta y sostenibilidad ambiental,
- (ii) Parcelas de baja densidad, decrecimiento y parcelas subutilizadas: riesgo u oportunidad para implementar la Nueva Agenda Urbana
- (iii) La función social de la propiedad como alternativa para redistribuir los vacíos urbanos
- (iv) La densidad ideal: desafíos teóricos y metodológicos.
- (v) Cómo planificar entornos urbanos densos: el papel de las herramientas financieras y de planificación

SOBRE LOS PARTICIPANTES

Estuvieron presentes expertos en la materia, de diferentes sectores, que pudieron aportar desde su expertise a las temáticas mencionadas.

Los participantes vinculados al UHPH y demás participantes invitados por SEDATU (co-organizadores del LAV) estuvieron en debate a partir de un círculo único.

- Anaclaudia Rossbach, Gerente Regional para ALC de Cities Alliance – Urban Housing Practitioners Hub (UHPH)
- Tulio Vázquez, Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI) – Urban Housing Practitioners Hub (UHPH)
- Anthony Boanada-Fuchs, Universidad St.Gallen de Suiza
- Margarita Green, Red de Desarrollo Sustentable en Latinoamérica y el Caribe (REDEUS)
- Mónica Ramirez, Hábitat para la Humanidad

¹ Contacto Cities Alliance: Patricia Gryciuk | patriciarg@unops.org | +5511976465447

- Héctor Becerril, Investigador CONACYT México – Red de Investigadores de Vivienda y Hábitat de las Américas (RIVHA) – Urban Housing Practitioners Hub UHPH
- Tereza Herling, Consultora Senior para Cities Alliance (on line)
- Mercedes Di Virgilio, Red de Investigadores de Vivienda y Hábitat de las Américas (RIVHA)
- Ines Magalhaes, ex Ministra de Ciudades de Brasil (on line)

Demás participantes:

Representantes de instituciones relacionadas al tema vivienda en México.

- Roman Meyer, Peña, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)
- Martha Peña, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)
- Carina Arvizu, Secretaria de Vivienda.
- Edna Vega, Directora de CONAVI.
- Pepe Iracheta, Director de INSUS.
- Oscar Vela Treviño de INFONAVIT.
- Otros.

Notas generales

El valor agregado de la nota conceptual fue mostrar la literatura latinoamericana sobre el tema de densificación, la conclusión de que no hay conclusión, no hay una densificación ideal y nos trazó las cuatro tipologías, que son muy informativas, nos ayuda a trabajar los temas de densificación de una forma más apropiada, pensando en la diversidad de los territorios: los centros urbanos, los pericentros urbanos, los asentamientos precarios y las periferias urbanas.

Esa es la cara de las ciudades latinoamericanas de grande y mediano porte, y a partir de estas tipologías es posible trabajar con varios municipios de varios portes en Latinoamérica.

Un aspecto estratégico presente en los estudios de caso el gran potencial de los pericentros urbanos, los territorios vacíos y subutilizados que en el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México debe coincidir con los perímetros de contención urbana, una estrategia implementada en un momento anterior, pero en revisión para seguir en paralelo al establecimiento de reglamentos y directrices desde el gobierno nacional que tengan al mismo tiempo capacidad de inducción y flexibilidad para abarcar la diversa realidad de México como país.

La experiencia de Brasil y los muchos comentarios sobre los territorios precarios y vulnerables nos remete a la necesidad de, uno ampliar la comprensión a partir de datos y mapas, y tener una mirada muy específica con respecto a densificación, en muchos casos hay que de densificar.

La trayectoria, tanto de Chile, como la trayectoria de Sao Paulo y después la trayectoria de la Ciudad de México nos lleva a varios puntos de sinergia y de concordancia, y hay un denominador común entre las tres trayectorias, que es el tema de los conflictos, de los diferentes intereses.

En los tres casos la predominancia del sector privado, de inmobiliario liderando la ocupación y expansión de las ciudades, los centros urbanos vaciando y la presencia de un conflicto social muy

fuerte entre la necesidad de producción de vivienda social, la autoproducción espontánea. La perspectiva de los movimientos y las organizaciones sociales, las expectativas de la sociedad y los intereses económicos de un sector privado.

Se requiere del sector privado una reinversión, que por las palabras de UNIAPRAVI ya se nota un cambio en andamiento, con una más fuerte incorporación de las agendas globales y la promoción de una visión más integrada, más chica, más sostenible y más equitativa, mirando el impacto de los desarrollos privados de vivienda, desde el nivel comunitario y de ciudad.

Los grandes desarrollos privados claro que sí tienen beneficios económicos a grupos privados específicos, y pueden generar externalidades negativas muy fuertes en la sociedad, pero por otro lado estos desarrollos pueden generar datos positivos muy importantes para la ciudad.

En el caso de México ha se observado una gran resistencia del sector privado a la nueva política de vivienda, enfocada en la producción social (el modelo anterior de subsidios direccionaba 98% x 2% a la vivienda nueva), pero por otro lado las inversiones corrientes están activando la pequeña economía a la escala local.

Tanto en el caso de Santiago de Chile, como de Sao Paulo, lo que logramos fue tener una continuidad de una trayectoria, o sea, de una política urbana nacional, en el caso de Chile que pasa por dos gobiernos, Piñera uno, Piñera dos y Bachelet uno y dos, que son de colores políticos diferentes; en el caso de Sao Paulo la misma cosa, dos planes maestros, 2002, 2003 y 2014 que pasan por cuatro términos políticos diferentes.

Se hablo de la necesidad de construir un nuevo pacto social, es muy importante para generar continuidad, lastrados en mecanismos robustos de gobernanza, no solo instituciones formales que son muy importantes, pero muy estratégico es el cambio de cultura, el sentido de corresponsabilidad con mediación de los conflictos son dos cosas paralelas.

Uno es tener los instrumentos legales que viabilizan la gobernanza con el Consejo de Desarrollo Urbano Nacional en Chile, como los consejos de desarrollo urbanos locales y el consejo de ciudades en Brasil, etcétera, pero además de esto fortalecer las culturas para que esos instrumentos, para que estos mecanismos sobrevivan, tengan continuidad y puedan sostener la trayectoria y la continuidad de las políticas.

Las normativas están en la ciudad de México y en muchos municipios, además de la ausencia de planificación (apenas 600 de los 1,500 municipios tienen planes municipales y/o de desarrollo, pero apenas 200 lo actualizaron en los últimos 10 años). Pero hay mucho que trabajar en términos de capacidades de gobiernos locales que hay que ser comprendida en una perspectiva más profunda, casos como Mérida, Acapulco y Guadalajara fueron mencionados por sus acciones innovadoras en términos de planificación y gobernanza.

Al mismo tiempo es estratégico aprovechar los instrumentos existentes, como los perímetros de contención urbana, pero también ofrecer asistencia técnica, capacitar, fortalecer y empoderar a los municipios en este proceso de inducción desde el nacional. Esto va también la misma lógica de los casos presentados, tanto en Chile, como en Brasil, o sea, tener instrumentos a nivel nacional que permitan que los municipios se empoderen, estén más conscientes de cómo utilizar instrumentos de planificación para cambiar la situación de desigualdades y segregación territorial, para que estén más conectados con las realidades locales y al mismo tiempo promover su propia la capacidad y protagonismo en el desarrollo urbano.

En el caso de México se trata de reevaluar los instrumentos que ya existen y pensar nuevos para evitar en el futuro lo que se pasó históricamente: la distorsión de los instrumentos, que está muy clara en los otros casos presentados de América Latina.

Desde SEDATU y de INFONAVIT se escuchó cómo está el proceso de revisión de los programas de las políticas, de los instrumentos de financiamiento para llegar a la población de más bajos ingresos, a la población que tradicionalmente fue excluida y valorizar también los modos de producción que se habían establecido en México, las nuevas dinámicas de formación de hogares e instrumentos innovadores de financiamiento como el crédito solidario. La inversión en una política nacional de suelos para ampliar el aprovechamiento de los bancos públicos y tierras ejidales, sin necesariamente tener que ampliar las reservas de suelo del estado.

México está en este momento rompiendo muchísimos paradigmas en términos de política nacional, lo que es muy dolorido para muchos de los actores mexicanos, principalmente al sector privado que está acostumbrado a un tipo de desarrollo, a utilización de subsidios.

Pero, por otro lado, hay activos importantes a ser considerados, como, por ejemplo, la trayectoria de Ciudad de México, la Norma 26 fue muy mencionada en varios momentos, que podría inspirar una regulación nacional, así como el patrimonio y la diversidad de las ciudades mexicanas.

Al mismo tiempo que el gobierno nacional revisa el cuadro regulatorio para la inducción de desarrollos y la capacitación hasta una planificación y desarrollo urbano más equitativos e incluyentes, sigue la estrategia del gobierno nacional de ya avanzar con la implementación de programas e inversiones públicas, como por ejemplo el programa en Acapulco con una mirada mayor de integración territorial, de coordinación de los temas urbanos, el aspecto social muy fuerte y de equidad de género, un programa enfocado en las mujeres, en la población indígena, la intención desde es sacar metodologías que pueden orientar programas de más larga escala.

La densificación a escalas diferentes y con objetivo de promover la inclusión está muy clara, no hay una respuesta concreta, definitiva y absoluta sobre la densificación adecuada, pero está muy claro que tiene externalidades positivas en muchos casos, en términos de sustentabilidad ambiental, en términos de inclusión social, en términos de bajar los costos y los gastos municipales.

Pero también en algunos casos puede incluso aumentar el impacto en términos de gastos municipales, si hay una súper densificación de áreas que ya son altamente densificables con externalidades, impactos, que pueden llegar a ser negativos para toda la ciudad y toda la sociedad.

La concepción, en concepto de densificación equilibrada de Chile puede ser interesante en términos de mirar, bueno, tenemos que ir a las ciudades compactas, tenemos que densificar, pero con cuidado, cómo le podemos hacer para promover el equilibrio ambiental, el equilibrio social, etcétera.

Se habló de los mecanismos de coordinación con los municipios, que es muy importante seguir promoviendo el diálogo, la estrategia de la red metropolitana, la propia estrategia de SEDATU de ir identificando espacios colaborativos y de promover con esto los pactos sociales.

Muchos hablaron de la importancia de los pactos sociales en Chile, en Brasil y la dificultad de hacer los pactos sociales, que hay que ser muy realista y entender los intereses duros de los diversos grupos de la sociedad y tener la capacidad de no sólo promover el diálogo y el partnership de una manera más superficial, pero entrar en los conflictos y trabajar directamente en las heridas, en el dolor.

El acceso a la información en general es muy restricto a grupos específicos, cerrado a los gobiernos, cerrado a los organismos internacionales, al sector privado, que hay que empezar un proceso fuerte de socializar estas informaciones con los municipios para facilitar los planes de ordenamiento; la planificación local y con la sociedad civil, porque sin acceso a la información tanto de los municipios, como de la sociedad, no hay como asumir el protagonismo y el rol de corresponsabilidad e implementación de la agenda urbana del país.

Una participación de la academia que es más proactiva también de las capacidades que pueden ser aprovechadas y mirando tanto los aspectos de sustentabilidad ambiental que nos están presionando a todo el planeta y también a los aspectos de vulnerabilidad y de superación de desigualdad que es una característica común de América Latina.

Gran reto para México de integrar los elementos del territorio y de vivienda, eso ya se empieza a partir de los nuevos mecanismos de financiamiento que está dentro del INFONAVIT, pero que puede ser el hilo conductor en términos de los planes locales, de los planes municipales, desarrollo municipal. El fuerte rol del Gobierno Federal, o sea, la capacidad que el Gobierno Federal tiene como inductor de políticas urbanas de vivienda y que puede construir programas que sean viables en varios tipos de municipio y sus entornos metropolitanos.

Hay que trabajar en ofrecer asistencia técnica, en capacitar los municipios y en un sistema de normativas y evaluación de proyectos y de la planificación urbana que esté más conectado con las realidades locales y con los nuevos paradigmas que estamos desarrollando, es una excelente oportunidad, tal vez en este momento al no haber esta trayectoria, porque se puede redireccionar para los objetivos políticos de promoción del derecho a la ciudad, de la función social, de todo lo que tiene como meta mayor el gobierno.

Mensajes clave

- No hay una fórmula para densificación, hay que ser incluyente y mejorar la calidad del entorno urbano, un instrumento para garantizar el cumplimiento de las políticas gubernamentales.
- Las políticas de densificación de Chile y Brasil no necesariamente llevaron a procesos intensos de gentrificación, aún que tiene impacto en los tejidos comunitarios y la vida del barrio.
- Por otro lado, se generó un mercado de arriendo, ampliando las opciones de vivienda asequible para las poblaciones de bajos ingresos.
- El sector privado ha sido un actor relevante para determinar el desarrollo de las ciudades latinoamericanas, pero mecanismos de regulación han sido implementados en las esferas nacionales (Chile: Ley de Aportes Públicos) y locales (Sao Paulo: Plan maestro) para el cobro de plusvalías, la generación de compensaciones en forma de vivienda social y espacios públicos; además de condicionantes para una producción más sostenible.
- La diversidad de los municipios y la coordinación metropolitana ha que ser respetadas por los marcos nacionales. Hay que ampliar el conocimiento sobre las capacidades de los municipios y aprovechar la oportunidad de la Ley General de Asentamientos Humanos que establece que debe haber planes metropolitanos.
- Municipios y sociedad civil más empoderados requieren que la información sea compartida, y ampliada la colecta de datos.

- Es necesario hacer un pacto social y promover el cambio cultural sobre el modo de planificación y normalización de los municipios, para que funcionen para la promoción de la equidad, y sin distorsiones que favorezcan a pocos (tema corrupción), es preciso visitar normas anteriores que pueden ser reaprovechadas en un nuevo cuadro nacional.
- Hay conflictos de interés entre el nacional, el local y los actores diversos, el gobierno nacional tiene alta capacidad de mediación y concertación.
- La distribución de los subsidios, la oferta de vivienda y de empleo en Mexico no funciona de manera sinérgica, ampliando los vacíos urbanos, lo que requiere una nueva estrategia política.