

CIUDADES COMPACTAS, CONECTADAS, LIMPIAS E INCLUYENTES EN MÉXICO: *UNA AGENDA PARA LA REFORMA DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA Y TRANSPORTE*

Resumen para los
formuladores de
políticas

Catarina Heeckt y
Oscar Huerta Melchor



Resumen para los formuladores de políticas

Las zonas urbanas son el motor del crecimiento económico de México, ya que generan 90% del producto interno bruto (PIB) y albergan a 80% de la población. Durante la crisis de la COVID-19 han sido las más afectadas. Los barrios de bajos ingresos, abarrotados de gente, registran las tasas de infección más altas y su acceso inadecuado al agua y el saneamiento básico, aunado al hacinamiento de las viviendas, opciones de movilidad restringidas, altas tasas de empleo informal y precario, y limitadas redes de seguridad social, profundizan el sufrimiento.

Sin embargo, aun siendo difíciles, estos tiempos también ofrecen una enorme oportunidad. La COVID-19 elevó la conciencia en torno a la necesidad de transformar las zonas urbanas para volverlas más equitativas, incluyentes y sostenibles. Las respuestas políticas y los paquetes de recuperación que se implementen en los próximos meses podrían dar forma a la economía, el tejido social y el impacto medioambiental de las ciudades mexicanas en las décadas por venir. Aun cuando los presupuestos estén ajustados, hay soluciones prácticas que pueden adoptarse ahora mismo para poner a las ciudades en la senda de la realización de su potencial como motores de prosperidad y resiliencia de base amplia. Un primer paso esencial supone adoptar una visión amplia, nacional, de ciudades sostenibles, a fin de reajustar las inversiones, centrar las instituciones clave en una agenda compartida y alejarse de patrones arraigados.

Hoy en día, las ciudades mexicanas se están expandiendo y están desconectadas. Entre 1980 y 2010, mientras la población urbana se duplicaba, la huella urbana se multiplicó por siete. En 46 de las 59 zonas metropolitanas del país, más de 70% de las viviendas fue construido en los suburbios o la periferia; en 2015, 42% de los compradores de vivienda que utilizaron un préstamo del gobierno estaban insatisfechos con la ubicación de la misma, pues se encontraba lejos de escuelas, transporte público y zonas comerciales.

Al mismo tiempo, México ha luchado contra la escasez de vivienda. La oferta actual es inferior a las necesidades estimadas en más de seis millones de unidades y gran parte de las viviendas existentes —67% de las unidades en 2014— son informales, a menudo deficientes y carentes de infraestructura crucial. Aunado a ello, muchos asentamientos informales se encuentran en zonas marginadas muy expuestas a inundaciones, aludes de tierra y otros peligros. Entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México es el que posee la mayor proporción de propietarios de vivienda extralimitados y de bajos ingresos, con gastos en vivienda que representan más de 40% de sus ingresos disponibles.

Por otra parte, el rápido crecimiento de la mancha urbana ha hecho que los mexicanos se hayan vuelto muy dependientes del automóvil. Entre 1990 y 2015, el número de coches creció 3,5 veces más rápido que la población; en la última década, la tasa de motorización se ha duplicado. Las consecuencias — contaminación atmosférica, congestión, lesiones por accidentes de tráfico, ruido y emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)— tienen un costo estimado de 3 a 5% del PIB mexicano. El sector del transporte representa 26% de las emisiones de GEI del país. Asimismo, a pesar de los recientes esfuerzos por invertir en una movilidad urbana más sostenible, se prevé que el parque vehicular privado aumente de 32 millones de coches en 2018 a nada menos que 70 millones en 2030.

Los costos que conlleva el desarrollo urbano desordenado y centrado en el automóvil recaen de forma desproporcionada en los pobres. El gasto en transporte representa, en promedio, 19,3% de los gastos de los hogares mexicanos, siendo el más alto entre los países del G20. Las bajas densidades de población en los suburbios mexicanos hacen que ciertas infraestructuras, como las líneas de metro o incluso el transporte rápido en autobús (BRT por sus siglas en inglés), sean caras de construir y operar, lo que las hace prohibitivas. A ello hay que agregar que en muchas ciudades caminar y andar en bicicleta pueden

ser francamente peligrosos, por lo que son opciones evitadas por la mayoría de quienes tienen una alternativa.

Los costos que conlleva el desarrollo urbano desordenado y centrado en el automóvil recaen de forma desproporcionada en los pobres.

Así, el modelo de desarrollo urbano mexicano es insostenible y no promueve el crecimiento económico.

Los esfuerzos que se hagan en aras de reactivar el país tras la COVID-19 pueden proporcionar una oportunidad vital para empezar a corregir esos problemas. Adoptando una visión de ciudades compactas, conectadas, limpias e incluyentes, en las que los residentes de todos los niveles de ingresos puedan acceder fácilmente a empleos, servicios, bienes y otros recursos clave, México puede revitalizar las economías urbanas, mejorar la calidad de vida y encaminar sus zonas urbanas hacia un futuro más sostenible e incluyente.

Existen fuerzas compensatorias. En México y en todo el mundo, la pandemia de la COVID-19 desencadenó debates en torno a las ventajas de la vida urbana, en los que se incluyeron los posibles inconvenientes que conllevan el desarrollo denso y compacto y la gran dependencia del transporte público. Ciertamente, el distanciamiento social lo ha hecho más difícil y la sanitización de espacios compartidos con la intención de proteger la salud pública ha requerido un esfuerzo significativo. Sin embargo, la crisis de la COVID-19 también puso de manifiesto las ventajas inherentes a la accesibilidad; cuando la gente necesita ir al trabajo, o conseguir alimentos, suministros básicos o atención médica, encontrarse a una distancia que pueda recorrerse a pie o en bicicleta, o en un rápido viaje en autobús o metro, es una gran ventaja, especialmente para quienes no tienen coche.

En este contexto, México debe ser proactivo en la adaptación a la COVID-19, sin ignorar los retos que ha debido enfrentar desde antes de la pandemia. Las políticas nacionales de vivienda y transporte exigen una atención especial, ya que su impacto en la accesibilidad urbana, la calidad y el costo de la vida, así como en los resultados económicos y medioambientales, es enorme. Aunque muchos aspectos de la vivienda y el transporte son regulados a nivel local, las políticas y la financiación nacionales desempeñan un papel fundamental en la construcción de infraestructuras de transporte, en la ordenación del territorio, y, frecuentemente, también en la densidad, la ubicación y la financiación de las viviendas. Una visión compartida sobre el desarrollo urbano, respaldada por una sólida financiación y una estrecha coordinación entre los organismos de ambos sectores, puede ayudar a que México maximice los beneficios que conllevan ciudades más accesibles y habitables, evitando los escollos que han socavado el progreso durante años.

VIVIENDA EN MÉXICO: CANTIDAD POR ENCIMA DE CALIDAD CON UN COSTO ELEVADO

Durante mucho tiempo en México se ha considerado que la vivienda es una de las prioridades clave para el bienestar social, lo que ha hecho que a lo largo de las décadas se invirtieran importantes recursos para el desarrollo de viviendas; no obstante, los resultados han sido pobres. No sólo existe un gran déficit de vivienda, sino que, además, gran parte de las viviendas disponibles se localizan en zonas periféricas, alejadas de los puestos de trabajo y los servicios. Quienes pueden hacerlo, se movilizan en su automóvil; el resto depende del transporte público —a menudo minibuses privados percibidos como inseguros y caros para hogares de bajos ingresos.

Asimismo, gran parte de estas viviendas son inadecuadas, están mal construidas y son estrechas. Cuando estas características se han combinado con la mala ubicación y, en algunos casos, la elevada delincuencia, ello ha dado lugar a una profusión de casas abandonadas, unas 650,000 en todo el país. Por otra parte, México tiene la mayor tasa de hacinamiento registrada por la OCDE, sobre todo a nivel de los hogares de bajos ingresos. Además, como gran parte del terreno utilizado para estas construcciones se encuentra en ejidos —terrenos comunales reservados para la agricultura—, es probable que la rápida expansión urbana tenga un impacto negativo en el medio ambiente.

En México, el sistema de financiación de la vivienda desempeña un papel fundamental en la formación del actual parque de viviendas y en la expansión de las ciudades. Durante décadas, el país se centró casi por completo en financiar viviendas unifamiliares y en la propiedad de la vivienda, no así en el financiamiento de viviendas multifamiliares o en alquileres, lo que refleja, pero también refuerza, las preferencias culturales. En este sentido, hizo de los programas basados en la nómina el núcleo de su sistema de financiación de vivienda, excluyendo a 56% de los trabajadores mexicanos que laboran de forma independiente o lo hacen en la economía informal. Durante mucho tiempo, estos programas sólo financiaron la construcción de nuevas viviendas, no las mejoras ni las ampliaciones; ello obligó a la gente a abandonar casas que no podía permitirse mejorar y a mudarse a otras nuevas cada vez más alejadas en la periferia.

A lo largo de décadas, y en sucesivas administraciones, México dejó que las finanzas impulsaran la política de vivienda, en vez de establecer una visión clara tanto para la vivienda como para el uso del suelo que luego pudiera dar forma a las finanzas. Esto empezó a cambiar en la última década, sobre todo con la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en 2013. Una enmienda a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano realizada en 2019 dio autoridad a esta institución sobre la construcción de infraestructura y servicios urbanos, con el objetivo de proporcionar un liderazgo nacional más fuerte en cuanto al desarrollo urbano.

También se otorgó a la SEDATU el papel principal en la política de vivienda, así como la responsabilidad de elaborar y aplicar el Programa Nacional de Vivienda (PNV) con apoyo de los gobiernos subnacionales y los sectores privado y social. Asimismo, varias políticas recientes y modificaciones implementadas en los programas de financiación de vivienda empezaron a favorecer los desarrollos en núcleos urbanos y no en los extrarradios, así como la mejora de viviendas en vez de la construcción de nuevas, reconociendo a la vivienda de alquiler como una opción viable, especialmente en el caso de hogares de bajos ingresos.

Así, la SEDATU se convirtió en un actor institucional esencial en los esfuerzos realizados en el país para promover una urbanización más equitativa y sostenible, desempeñando un papel central en lo que respecta al apoyo a los gobiernos locales para fortalecer su capacidad de planificación urbana. Sin embargo, la eficacia de la SEDATU se ha visto limitada por la fragmentación institucional, la excesiva politización y la falta de una visión global del desarrollo urbano que integre a múltiples sectores. Una de las principales prioridades tiene que ver con clarificar las

funciones de liderazgo y cómo encajan otros organismos, así como con desarrollar una visión compartida en la que trabajen todos los organismos federales pertinentes.

Para transformar sus ciudades, México debe colocar la accesibilidad urbana en el centro de sus políticas de vivienda y uso del suelo, además de reajustar los flujos de financiación y los incentivos —positivos y negativos— destinados a fomentar el desarrollo. Este incluye la promoción de la vivienda de ingresos mixtos y los usos del suelo mixtos en los núcleos de las ciudades, al mismo tiempo que se desalienta el desarrollo en

las zonas periféricas. Priorizar la accesibilidad es compatible con los esfuerzos por crear resiliencia en el contexto de la COVID-19 y debe incluir también la promoción explícita de la reurbanización, la mejora y la densificación de las zonas urbanas, por ejemplo, los barrios antiguos y las zonas industriales vacías o subutilizadas, con financiación suficiente para compensar el costo generalmente más elevado. El reto del país implica densificar las zonas urbanas, teniendo en cuenta que muchos hogares ya sufren hacinamiento. Ello supone promover usos mixtos del suelo, el acceso asequible a la vivienda mediante diversas opciones de tenencia (es decir, propiedad de la vivienda y alquiler) y contar con transporte público fiable y seguro.

Para transformar sus ciudades, México debe colocar la accesibilidad urbana en el centro de sus políticas de vivienda y uso del suelo.

Otra prioridad acorde a la visión de justicia social del actual gobierno tiene que ver con intensificar los esfuerzos destinados a mejorar la vivienda de las familias con bajos ingresos. Esto incluye mejorar el catastro y facilitar a las personas la obtención de títulos de propiedad de sus tierras, así como la implementación de reformas financieras que permitan proporcionar sólida financiación a las familias de bajos ingresos a fin de que puedan autoconstruir y mejorar sus viviendas y de que los grupos comunitarios puedan dar forma a sus propios asentamientos, contando con el apoyo técnico del gobierno. En este contexto, es alentador ver que, recientemente, México adoptó el concepto de producción social del hábitat, el cual reconoce que las comunidades son las que mejor saben lo que necesitan para vivir bien, debiendo ser empoderadas para conseguirlo; existe un enorme potencial para ampliar mucho más este concepto.

EL TRANSPORTE: EL COCHE ES EL REY, AUNQUE LA MAYORÍA DE LOS MEXICANOS NO TENGA UNO

La infraestructura de transporte urbano de México no satisface las necesidades de sus habitantes. Como ya se comentó, los habitantes de ciudades extendidas deben trasladarse en coche a todas partes —ello provoca atascos y una atmósfera urbana que se encuentra entre las más contaminadas del mundo— o utilizar el transporte público, que no solo es costoso sino también de mala calidad. Para muchas personas, la movilidad restringida significa oportunidades limitadas de empleo o educación. Esto afecta especialmente a las mujeres, que a menudo deben hacer viajes largos y complejos para satisfacer las necesidades de sus familias.

La situación de las ciudades mexicanas es consecuencia de décadas de fallos sistémicos y de un prolongado sesgo en favor del automóvil, condición que se vio reforzada por las subvenciones a los combustibles fósiles. La inversión pública está fuertemente sesgada en favor de los automóviles y en contra del transporte público y las opciones no motorizadas, a pesar de que sólo una cuarta parte de los viajes se realiza en coche privado; el resto se lleva a cabo en transporte colectivo, a pie o, en menor medida, en bicicleta.

La transformación de la movilidad urbana mejoraría en gran medida la calidad de vida, reduciría la contaminación y las emisiones de gases de efecto invernadero, beneficiando de manera asimétrica a los pobres al conectarlos con sus empleos, la educación y los servicios que les permiten avanzar socioeconómicamente. Asimismo, apoyaría en forma directa el compromiso de la actual administración de levantar a las comunidades más marginadas y hacer que las ciudades mexicanas sean más equitativas e incluyentes.

Algunas ciudades —especialmente las grandes áreas metropolitanas como Ciudad de México y Guadalajara— ya están dando pasos en la dirección correcta, pero es necesario un esfuerzo más coordinado entre los gobiernos federal y locales para lograr cambios a gran escala que las áreas urbanas de todos los tamaños precisan con urgencia. Si bien las áreas metropolitanas más grandes enfrentan muchos y complejos retos, requiriendo apoyo continuo, es importante garantizar que las ciudades pequeñas y medianas de rápido crecimiento, que suelen tener menos capacidad, no se queden atrás.

Esto requerirá la implementación de algunos cambios fundamentales en la forma en que México gobierna y financia el transporte. Durante mucho tiempo, el transporte mexicano ha estado doblemente descentralizado: su marco normativo es complejo y

Aunque los estados y las ciudades tienden a ser responsables de la planificación y la ejecución, a menudo carecen de capacidad para hacerlo.

fragmentado a nivel nacional, lo que hace que nadie sea realmente “dueño” del transporte urbano; aunque los estados y las ciudades tienden a ser responsables de la planificación y la ejecución, a menudo carecen de capacidad para hacerlo: es necesario realizar un esfuerzo más coordinado entre todos los niveles de gobierno.

La delegación de poderes a los gobiernos subnacionales no supone intrínsecamente un problema; de hecho, puede llegar a ser un modelo muy exitoso. Sin embargo, la mayoría de las ciudades mexicanas carecen de capacidad técnica y financiera para planificar y ejecutar el tipo de estrategias y proyectos ambiciosos y multianuales necesarios para reconfigurar la movilidad urbana.

Asimismo, las ciudades requieren apoyo para establecer una coordinación a escala metropolitana, medida decisiva en zonas urbanas que pueden incluir hasta docenas de jurisdicciones.

Un punto de partida clave para el país es adoptar una visión explícita de la movilidad sostenible, integrada con la vivienda y el uso del suelo, y que exista un “propietario” institucional claro —la lógica apunta a la SEDATU—, además de establecer con claridad las funciones de los organismos relacionados.

Posteriormente, se debe reajustar la financiación atendiendo esas nuevas prioridades, lo que previsiblemente implicaría cambios importantes en los presupuestos destinados al transporte.

México puede hacer que su enfoque federalista del transporte sea más exitoso apoyando a los gobiernos subnacionales para que diseñen y apliquen sus propias estrategias, adecuadas a su ubicación, permitiéndoles, al mismo tiempo, aumentar la recaudación de ingresos propios y reducir su dependencia de las transferencias federales. Es importante dar más poder a los gobiernos locales para dar forma a sus propias agendas, pero también proporcionarles estándares y orientaciones detalladas, además de fortalecer sus capacidades y apoyar explícitamente el trabajo a escala metropolitana. Las ciudades pequeñas necesitarán un apoyo más amplio, ya que es poco probable que cuenten con el personal, los conocimientos y/o los recursos necesarios.

Asimismo, México puede aprovechar los aprendizajes brindados por las estrategias exitosas implementadas en todo el mundo. A fin de identificar instrumentos importantes de política de transporte para el contexto mexicano, en octubre de 2019 LSE Cities y la OCDE organizaron un taller en la Ciudad de México, al que fueron invitados expertos para evaluar el impacto potencial y la viabilidad de 21 acciones prometedoras de política de transporte urbano. Las dos acciones que obtuvieron un apoyo abrumador fueron la reasignación del presupuesto de infraestructura (65%) y los planes nacionales integrados de transporte y desarrollo urbano (61%). La tercera opción hace referencia a la implementación de campañas nacionales de concientización (37%) que, según los expertos mexicanos, resultan fundamentales para conseguir el apoyo a la movilidad sostenible en todo el país. Asimismo, destacaron la captura del valor del suelo, la reforma de las normas de estacionamiento y el transporte metropolitano estratégico.

Un reto importante para el sector del transporte radica en el hecho de que la movilidad sostenible no ha sido suficientemente priorizada. Si bien el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) de la SEDATU sentó las bases para mejorar la política de movilidad urbana no motorizada, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) no menciona la movilidad urbana, excepto en el contexto de la seguridad personal. Tampoco dice nada sobre la planificación urbana integrada, el uso sostenible del suelo y la inversión en transporte público. El PND se complementa con el Plan Nacional de Infraestructuras, así como con un conjunto de programas sectoriales desarrollados por las respectivas secretarías, los cuales, en su totalidad, pretenden alinearse a las prioridades establecidas en el PND. Sin embargo, el lenguaje amplio y la explicación limitada de los detalles involucrados del PND dejan mucho margen a la interpretación.

Recientemente, la administración presentó un ambicioso Programa Nacional de Infraestructuras cuyo costo asciende a un billón de pesos (43,000 millones e dólares), diseñado para dar un gran impulso a la difícil economía y crear nuevos empleos. No obstante, aunque los proyectos de transporte representan más de un tercio del presupuesto, en su mayoría supone inversiones de alto contenido en carbono: un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México, la modernización de la infraestructura de transporte de mercancías y una importante inversión en nuevas carreteras. El único proyecto emblemático relacionado con el transporte público es el Tren Maya, un ferrocarril de 1,500 kilómetros que uniría ciudades y lugares turísticos de cinco estados del sur, el cual ha enfrentado la fuerte oposición de expertos y comunidades indígenas por motivos medioambientales, además de recibir críticas por no satisfacer las necesidades reales de transporte local.

UNA VISIÓN PARA INTEGRAR LAS POLÍTICAS MEXICANAS DE VIVIENDA, USO DEL SUELO Y TRANSPORTE

Resulta evidente que México se vería beneficiado con la aplicación de una visión más cohesionada del desarrollo urbano, que integrara la vivienda, el uso del suelo y el transporte, facilitando la colaboración y garantizando que las políticas y las inversiones sectoriales funcionen conjuntamente en aras de fortalecer a las ciudades. La tabla ES1 resume las recomendaciones de política pública presentadas al final de este informe para su consideración por el gobierno nacional. Las prioridades para lograr un enfoque integrado incluyen:

- **Operativizar las reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.** Estas sientan las bases para una mayor densidad, establecen la necesidad de promover la accesibilidad y facultan a la SEDATU para supervisar todos los aspectos del desarrollo urbano; sin embargo, aún no se establece el marco normativo correspondiente.
- **Vincular explícitamente las políticas de desarrollo urbano con las políticas climática y medioambiental.** Aunque la pandemia provocó un descenso temporal de emisiones en 2020, México camina rumbo al incumplimiento de sus compromisos de reducción de emisiones asumidos en el marco del Acuerdo de París para 2030. La política energética actual parece tener un sesgo hacia la implementación de proyectos intensivos en carbono. Alinear las políticas de transporte y vivienda con los objetivos climáticos podría salvar hasta 25,000 vidas y ahorraría 5,000 millones de dólares en costos de salud pública en los próximos 12 años. Los objetivos medioambientales, entre ellos, tener una atmósfera más limpia, deberían ser una parte fundamental de cualquier evaluación de nuevos proyectos de vivienda y transporte que vaya a realizarse.
- **Aplicar la recién publicada Política Nacional de Suelo (PNS).** La PNS es un documento estratégico no vinculante diseñado para orientar las decisiones sobre el uso del suelo, la zonificación, el desarrollo urbano, la vivienda y la protección social. Su aplicación requerirá la colaboración de organismos nacionales y subnacionales. Un primer paso clave en ese sentido consiste en crear un Programa Nacional del Suelo con un presupuesto específico.
- **Alinear e integrar las políticas sectoriales para promover conjuntamente ciudades compactas, conectadas, limpias e incluyentes, especialmente a nivel metropolitano.** Partiendo de una visión compartida, y reunidos bajo el liderazgo de la SEDATU, los organismos centrados en la vivienda, el transporte y la planificación del uso del suelo podrían priorizar mejor sus inversiones. Los programas de vivienda podrían favorecer el desarrollo de viviendas sociales y de uso mixto a lo largo de las principales líneas de transporte público, por ejemplo, mientras que los presupuestos de transporte público podrían priorizar las zonas urbanas mal conectadas con los puestos de trabajo o destinadas a la revitalización. La SEDATU y otras secretarías podrían promover la creación de organismos de planificación metropolitana para coordinar las inversiones en infraestructuras.

También es necesario implementar reformas en distintos sectores y apoyar a los gobiernos subnacionales:

- **Apoyar la planificación metropolitana integrada como prioridad nacional urgente.** Las ciudades crecen más rápidamente en sus zonas periurbanas, lo que provoca un alto grado de fragmentación administrativa. La gobernanza metropolitana hace más fácil proporcionar una respuesta coordinada a los retos de accesibilidad y fomenta la eficiencia económica, la asequibilidad y la ampliación de oportunidades para todos.
- **Fomentar usos mixtos del suelo, apoyando a las ciudades en la reforma de sus políticas de zonificación.** El gobierno federal puede apoyar a las ciudades en la actualización de sus normativas de uso del suelo, para que puedan exigir que cada barrio cuente con espacios verdes y abiertos, escuelas, asistencia de salud y otros servicios, así como con comercios, y puedan fomentar la zonificación de usos mixtos a fin de garantizar la existencia de diversos tipos de viviendas, oficinas a pequeña escala, espacios para industrias ligeras y zonas comunitarias.
- **Ofrecer incentivos para que la vivienda social sea atractiva para los promotores privados.** El gobierno de México necesita encontrar formas de financiar un mayor desarrollo, en el que haya una mayor participación del sector privado. Las opciones políticas pueden incluir incentivos fiscales; exenciones fiscales para el desarrollo en ciertos tipos de suelo o en determinadas áreas; y bonos garantizados por el gobierno para proporcionar financiación de bajo costo a organizaciones comunitarias en aras de crear y gestionar viviendas sociales.
- **Garantizar que las ciudades más pequeñas dispongan de las herramientas necesarias para la planificación y el desarrollo integrados.** Los municipios más pequeños cuentan con menos recursos y están más expuestos a ser objeto de especulación del suelo, corrupción y expansión descontrolada. La elaboración de un conjunto de estrategias eficaces, que promueva la accesibilidad a través de políticas integradas de vivienda, uso del suelo y transporte, aunada a un apoyo financiero, técnico y de creación de capacidades coherente, hará que estas ciudades sean más productivas, que en ellas mejore la calidad de vida, al tiempo que evitará que queden atrapadas en opciones que significan altas emisiones de carbono e inequidad.
- **Promover normas de densidad mínima para el suelo urbano.** Los planes municipales deben tratar de optimizar el uso del suelo para satisfacer necesidades de vivienda y de otro tipo, promoviendo la densificación en general y teniendo en cuenta, a la vez, la accesibilidad relativa de cada barrio, la disponibilidad de infraestructuras de transporte sostenible y el potencial de desarrollo.

- **Priorizar la regeneración urbana sobre los desarrollos en zonas verdes.**

La SEDATU debe garantizar que la regeneración y la reutilización urbanas se conviertan en elementos clave de las políticas nacionales de vivienda urbana asequible. La reutilización de terrenos urbanos existentes puede ayudar a controlar la expansión urbana, a revitalizar las viviendas subutilizadas y abandonadas, mejorar la eficiencia energética y la sostenibilidad del entorno construido, así como reutilizar terrenos industriales abandonados o subutilizados. Asimismo, se debería dar prioridad a la mejora de los asentamientos informales.

Por último, México necesita mejorar su capacidad de formulación y aplicación de políticas:

- **Crear capacidad en municipios y estados para ayudar a mejorar la planificación de la vivienda, el uso del suelo y la movilidad.** Los municipios, apoyados por los gobiernos estatales, tienen un papel clave en la aplicación del PNV y de otras iniciativas nacionales de desarrollo urbano. La SEDATU puede apoyarlos con talleres, foros de debate, seminarios y materiales educativos.
- **Mejorar la recopilación de datos y los servicios estadísticos para comprender las necesidades de transporte y vivienda y evaluar el éxito de las nuevas políticas públicas.** El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) debería ampliar la recopilación de datos, abarcando todas las zonas urbanas importantes y apoyando la política de vivienda y transporte mediante la recolección de datos que arrojen luz sobre los niveles de accesibilidad urbana existentes, los patrones de viaje, la longitud y la duración de los viajes, los flujos de tráfico, etc. Asimismo, esto puede contribuir a sustentar opciones de ubicación seleccionadas para el desarrollo futuro, de manera que se garantice el rápido acceso a los servicios clave.
- **Apoyar la impartición de la enseñanza interdisciplinaria sobre planificación urbana en universidades públicas y otras instituciones.** Actualmente, son escasas las instituciones mexicanas, la mayoría localizadas en la Ciudad de México, que ofrecen títulos profesionales en planificación. Además de ampliar la oferta de estos programas, podrían aprovecharse los institutos de planificación para reforzar la capacidad de planificación urbana a nivel municipal y metropolitano.
- **Profesionalizar al personal público en todos los niveles de gobierno para facilitar la realización de una mejor formulación de políticas urbanas.** México posee un sistema de administración pública inadecuado, plagado de salarios y estatus bajos, con oportunidades de ascenso o formación avanzada limitadas y carencia de seguridad laboral, especialmente a nivel municipal. Entre las formas que permitirían abordar este problema se incluyen la planificación estratégica de la fuerza de trabajo, un mayor enfoque en el mérito, certificaciones de competencias, formación específica, carreras de servicio civil municipal y medidas de ética más fuertes.

Tabla ES1. Resumen de las reformas prioritarias en materia de política de vivienda y transporte

REFORMAS DE POLÍTICA PÚBLICA PRIORITARIAS PARA EL GOBIERNO FEDERAL **ENFOQUE: VIVIENDA, TRANSPORTE O POLÍTICA INTEGRADA** **MARCO TEMPORAL**

Reformas institucionales y de gobernanza

Operativizar las reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Integrado	A corto plazo
Vincular explícitamente las políticas de desarrollo urbano con la política federal de clima y medio ambiente	Integrado	A corto plazo
Aplicar la Política Nacional de Suelo (PNS), recientemente publicada	Integrado	A corto y mediano plazo
Adoptar una política urbana nacional con funciones claramente definidas y un mecanismo para coordinar la planificación y la colaboración entre sectores y niveles de gobierno	Integrado	A largo plazo
Ampliar y financiar adecuadamente la Dirección de Coordinación Metropolitana dentro de la SEDATU, a fin de que cubra explícitamente la planificación del transporte metropolitano	Transporte	A corto plazo
Asignar explícitamente la responsabilidad sobre el transporte inter e intraurbano a nivel nacional	Transporte	A corto plazo
Promover el alquiler y las viviendas multifamiliares tanto como la propiedad de vivienda unifamiliar, reconociendo sus respectivas ventajas	Vivienda	A corto y mediano plazo
Esclarecer el reparto de responsabilidades entre los diferentes actores de la política de vivienda	Vivienda	A corto plazo

Reformas de la financiación y de los fondos

Alinear el gasto federal en transporte conforme el peso atribuido a cada uno de los modos de transporte, de manera que el porcentaje del presupuesto asignado a desplazamientos a pie, en bicicleta y en transporte público se corresponda con el uso real	Transporte	A mediano plazo
Reformar las reglas de funcionamiento de los fondos federales existentes, para priorizar la inversión en proyectos de movilidad sostenible	Transporte	A corto plazo
Garantizar que los programas de financiamiento hagan asequible una serie de opciones de tenencia de la vivienda, poniendo especial atención en los hogares de bajos ingresos	Vivienda	A mediano plazo
Ofrecer incentivos que hagan que la vivienda social sea atractiva para los promotores privados	Vivienda	A mediano plazo

Reformas que apoyan la elaboración de políticas integradas en otros niveles de gobierno

Apoyar la planificación metropolitana integrada como prioridad nacional urgente	Integrado	A mediano plazo
Fomentar usos mixtos del suelo, apoyando a las ciudades en la reforma de sus políticas de zonificación	Integrado	A mediano y largo plazo
Llevar a cabo actividades de fortalecimiento de capacidades en municipios y estados para ayudarles a mejorar su planificación de la vivienda, el uso del suelo y la movilidad	Integrado	A corto plazo

Coalition for Urban Transitions

c/o World Resources Institute
10 G St NE
Suite 800
Washington, DC 20002, USA

C40 Cities Climate Leadership Group

3 Queen Victoria Street
London EC4N 4TQ
United Kingdom

WRI Ross Center for Sustainable Cities

10 G St NE
Suite 800
Washington, DC 20002, USA

SOBRE ESTE DOCUMENTO

Este informe sintetiza un documento político elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y LSE Cities de la London School of Economics and Political Science (LSE), como parte de la línea de trabajo política de la Coalición para las Transiciones Urbanas. Esta Coalición es una importante iniciativa internacional para apoyar a los responsables de la toma de decisiones en el cumplimiento del objetivo de liberar el poder de las ciudades para mejorar los resultados económicos, sociales y medioambientales nacionales, incluida la reducción del riesgo del cambio climático. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados son los de los autores.

CITA

Heeckt, C. and Huerta Melchor, O. 2021. *Compact, connected, clean and inclusive cities in Mexico: An agenda for national housing and transport policy reform.* [Ciudades compactas, conectadas, limpias e incluyentes en México: una agenda para la reforma de la política nacional de vivienda y transporte.] Londres y Washington, DC: Coalición para las Transiciones Urbanas. Disponible en: <https://urbantransitions.global/publications>

Localícenos

🌐 urbantransitions.global
🐦 [@coalitionurban](https://twitter.com/coalitionurban)

Foto de portada: Vista aérea de la glorieta de Chapalita, Guadalajara. Crédito: edhudson/Shutterstock



El gobierno del Reino Unido financió la preparación de este material; sin embargo, las opiniones expresadas no reflejan necesariamente las políticas oficiales del gobierno británico.