MetrōpoliMid

PMDUM: Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida

El PMDU, nuevo proceso *con viejas prácticas*

El PMDU y su impacto en la Mérida que todos queremos

MOVILIDAD: el gran pendiente de **la planeación urbana**

Año **02** Número **16**
Octubre 2020

Arq. Fernando Alcocer Ávila
Colegio de Arquitectos de la Zona Metropolitana de Mérida

"El PMDUM, un instrumento nuevo con medidas viejas, incongruencias entre el pasado y el futuro que deseamos"

Dra. Susana Pérez Medina
Doctora en Urbanismo por la UNAM

"Incorpora estudios recientes, pero deja inalterada la zonificación del 2017 que, lejos de controlar la expansión y dispersión urbana, las estimula con su amplia superficie para crecimiento, incluso en las Zonas de Regeneración y Conservación Ecológica"

D.H. Daniel Antonio Magaña Lozano
Colegio de Diseñadores del Hábitat y Urbanistas de Yucatán A.C.

"Un ejercicio de planificación con áreas de oportunidad"

D.H. Eduardo Monsreal Toraya
Observatorio de Movilidad Sostenible de Mérida (OMSM)

"El PMDU 2020 debe ser un instrumento que vincule las políticas de movilidad urbana con las de planeación urbana"

Arq. Silvia Chi Herrera
Asambleas Ciudadanas

«En pleno 2020 es urgente que la participación en la planeación territorial se amplíe fuera de los círculos tradicionales de personas "expertas"»

Mtro. David Montañez Rufino
MetrópoliMid

"Para ser consistente, las estrategias planteadas por el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida deben ser coherentes con los resultados del diagnóstico, de lo contrario no causará el impacto positivo esperado".

· CONSEJO DIRECTIVO ·

Leticia Torres Mesías - Propietaria.
David Montañez Rufino - Propietario.

· CONSEJO CONSULTIVO ·

Fernando Alcocer Ávila
Jorge Bolio Osés
Ricardo Combaluzier Medina
Yolanda Fernández Martínez
Carmen García Gómez
José Gerardo García-Gill
Ricardo López Santillán
Raúl Monforte González
Susana Pérez Medina
Luis Sauma Castro

· EDITORIAL ·

David Montañez Rufino
Director general

Jorge Alberto López Tec
Diseño gráfico y editorial

Angélica Rivera Gómez
Coordinadora de comunicación y redes

MetrópoliMid (Año 2, No. 16, octubre 2020) es una publicación mensual digital. Esta edición se terminó el 20 de octubre de 2020. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de MetrópoliMid. Queda estrictamente prohibida la reproducción parcial o total de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización.

www.metropolimid.com.mx

ÍNDICE

02 El PMDU y su impacto en la Mérida que todos queremos

04 EN CONTEXTO: PMDUM

06 CANADEVI: La industria de la vivienda hacia la digitalización

09 La movilidad: el gran pendiente de la planeación urbana en Mérida

14 CIUDAD MODELO: La importancia de contar con un buen diagnóstico en un PDU

16 Nueva Conciencia Yucatán: Días Mundiales (ONU)

17 ¿Es la propuesta de modificación del PMDUM efectiva para revertir las problemáticas de Mérida?

20 El PDU, nuevo proceso con viejas prácticas

23 La compejidad de los PMDU's

28 Los PDU's, hacia una participación incluyente

El **Programa Municipal de Desarrollo Urbano** y su impacto en la Mérida que todos queremos

Por David Montañez Rufino
Director general de la plataforma urbana M50

El Desarrollo Urbano va mucho más allá de la regulación de los usos del suelo. Planear una ciudad, es determinar el tipo de futuro que queremos para ella. De ahí la importancia del actual Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida, el PMDUM, y de que todos los actores –sociedad civil organizada e individuos– nos involucremos en su proceso de elaboración, revisión, ejecución y seguimiento.

El PMDUM debe ser un instrumento que oriente la planeación de todo el espacio público municipal, con acciones, plazos, inversiones, presupuestos y estrategias; **y también del espacio privado**, a través de una adecuada relación con los particulares y la inversión privada.

En los últimos meses hemos visto acciones aisladas de intervención urbana, tanto del nivel estatal como del municipal. La pregunta es, ¿responden estas intervenciones a una visión estructurada de la ciudad que queremos?, o más aún, ¿existe un consenso claro del tipo de ciudad a la que aspiramos, de la Mérida a la que queremos llegar en los siguientes 20, 30, 50 años?

Este es el tipo de respuestas que debe responder –y atender– el PMDUM, y que no se limitan meramente a un diagnóstico de la situación actual de nuestras ciudades. Definir el tipo de ciudad que queremos va a determinar la prioridad en las inversiones públicas, la forma en la que se expande y desarrolla la mancha urbana, la ubicación y los tipos de uso de suelo, la cantidad y calidad de los espacios públicos, la orientación de los servicios municipales; y muchos otros elementos que repercuten de manera directa en la calidad de vida de todos los que habitamos Mérida.

En el fondo, no se trata de aspectos técnico-teóricos, si no de acciones y lineamientos puntuales que, de ser observados, van a definir cuántos parques y áreas verdes vamos a tener y dónde, si Mérida seguirá creciendo sin control, depredando la selva, expandiéndose de manera horizontal y desarticulada; si vamos

a poder movernos a través del transporte público o la bicicleta, o si vamos a continuar con el incremento del parque vehicular, el tráfico y los cada vez más elevados tiempos de traslado.

La importancia del PMDUM es tan alta, que **MetrópoliMid** le ha dedicado la edición más extensa de su Revista hasta ahora, a través de una serie de consultas a instituciones especializadas en planeación y desarrollo urbano, pero que, sobre todo, llevan años de experiencia y trabajo en el impulso de una ciudad sostenible.

En la presente edición podrán encontrar un análisis de la propuesta actual del PMDUM por parte de instituciones como el Colegio de Arquitectos de la Zona Metropolitana de Mérida, el Observatorio de Movilidad Sostenible de Mérida, la Universidad Modelo, el Colegio de Diseñadores del Hábitat y Urbanistas de Yucatán A.C., Asambleas Ciudadanas, y especialistas urbanos independientes.

A través de sus análisis, podremos comprender mejor los alcances de la actual propuesta de PMDUM, así como las áreas que es necesario incluir, reforzar o, incluso, replantear. El diseño, ejecución y seguimiento del Programa, nos afecta e involucra a todos.

Finalmente, como algunos especialistas manifiestan, es indispensable resolver la desconexión que existe entre una parte del Programa y la otra, entre el diagnóstico –nivel de antecedentes– y la instrumentación del mismo –nivel normativo, estratégico e instrumental–.

Para ser consistente, las estrategias planteadas por el PMDUM deben ser coherentes con los resultados del diagnóstico. Se requiere una instrumentación más concreta con acciones específicas y posturas claras, enfocadas principalmente al desarrollo del espacio público y sus diversos componentes.

No se puede quedar únicamente en análisis e intenciones o, de lo contrario, tendremos un largo documento con estadísticas y propuestas, pero que no será debidamente observado

y, por lo tanto, no contribuirá realmente al desarrollo sostenible de Mérida.

Esperemos, este Programa, nos ayude a dar un paso en la dirección correcta: hacia la Mérida que todos queremos.

> "Para ser consistente, las estrategias planteadas por el **PMDUM** deben ser coherentes con los resultados del diagnóstico. Se requiere una instrumentación más concreta con **acciones específicas** y posturas claras".

Por David Montañez Rufino
Maestro en Administración Pública. Fundador y director general de la plataforma urbana M50.
dmc.davidm@gmail.com

Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida

Por Leticia Torres Mesías Estrada,
Docente de Arquitectura en la Universidad Modelo

En este ejemplar número 16, abordaremos el tema del PROGRAMA MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DE MÉRIDA, PMDUM por sus siglas, en el que poniendo en contexto el tema, desarrollaré los antecedentes de la planeación en el mundo, México y en Mérida, así como relacionar el contenido del documento.

La historia de la planeación inicia a raíz de la Revolución Industrial, específicamente en Londres, a finales de la década de 1830. Las ciudades industriales crearon nuevos problemas que afectaron su capacidad de funcionar efectivamente debido a las condiciones de cambio que se presentaron en el siglo XIX.

Ese primer ejercicio de planeación, justamente por el tema que lo originó, la Revolución Industrial, se concentró en el tema ambiental, por lo que el primer estudio temático fue presentado en 1842, en donde señalaba tres maneras de mejorar dichas condiciones sanitarias:

- Dotación de agua limpia,
- creación de un nuevo sistema de drenaje y
- la disposición adecuada de los desechos.

Esto es, desde el siglo XIX, ya se hablaba en Europa del tema del agua, del drenaje y de la disposición adecuada de desechos.

En nuestro país, hasta el año de 1930 se promulgó en el Diario Oficial de la Federación, la primera Ley sobre Planeación General de la República, que constituyó el primer antecedente jurídico para que el Estado mexicano emprendiera acciones de planeación sobre su desarrollo. Esto es, ochenta y ocho años después de que en Europa ya se estuviera planeando.

Cuarenta y seis años después, hasta el año 1976, México realiza su primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y hasta 1993, ciento cincuenta y un años después que Europa, tenemos nuestra primera Ley de Asentamientos Humanos. Como puede verse, hasta 1993 México comenzó a contar con los principales elementos que nos pueden permitir la Planeación.

Aterrizando ya a nuestro municipio de Mérida, **es hasta el año de 1980 que se elabora el PRIMER PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO para el municipio de Mérida**, siendo alcalde el Lic. Gaspar Gómez Chacón.

Con esta serie de preguntas y sus respuestas, pretendo presentar un contexto general de un PDU; la información es mucha, por lo que pondré la información más relevante en una *cascarita de nuez*.

¿Qué es un programa de desarrollo urbano (PDU)?
Es un documento técnico-jurídico.

¿Cuántos tipos o alcances puede haber?
Nacional, estatal, metropolitano, municipal, de centro de población y parcial.

¿Cuál es su sustento legal?
Los artículos 26 y 27 de nuestra Constitución y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

¿Cuáles son las líneas estratégicas de un programa de desarrollo urbano?

- Mejoramiento
- Impulso
- Conservación
- Preservación
- Control
- Crecimiento
- Consolidación y
- Gestión

¿Cuál es el proceso para la elaboración de un programa de desarrollo urbano?

- Se publica el inicio de la elaboración (en Mérida estamos en ese proceso, habiendo sido publicado su inicio el 21 de febrero 2020).
- Se organizan foros, encuestas y mesas temáticas con académicos, organizaciones y ciudadanos.
- En 180 días, como máximo, debe elaborarse el proyecto.
- Debe publicarse en la prensa y en la Gaceta el término, anunciando las fechas para las tres audiencias que deben de realizarse. En esta etapa, tenemos nueva oportunidad de participar con propuestas y la autoridad, en nuestro caso el IMPLAN, tiene la obligación de responder aceptando nuestra propuesta o sustentando el motivo por el que no se acepta. (En Mérida estamos en esa etapa, las fechas de audiencias el 8 de septiembre, el 8 de octubre y el 10 de noviembre).
- Se hacen las adecuaciones finales, se presenta ante cabildo y se publica el final de la elaboración, procediendo a inscribirlo en el registro público de la propiedad.

Estamos ante una gran oportunidad de poder participar en el Proyecto de Modificación del Programa Municipal de Desarrollo urbano de Mérida, pues aún está pendiente la audiencia del 10 de Noviembre 2020, de 10:00 a 12:00 am. Con motivos de la pandemia, estas audiencias son vía zoom pudiendo conseguir en enlace en el portal del Ayuntamiento.

Te invito a participar, todos tenemos algo importante que decir.

Por Leticia Torres Mesías Estrada
leticia.torresmesias@habitarymas.com

La industria de la vivienda hacia la digitalización

La industria de la vivienda es una de las más importantes en el país, participa en 66 ramas de la economía y brinda el 6% del PIB, de acuerdo a datos del INEGI.

En Yucatán, representa una constante fuente de trabajos y una creciente derrama económica, vital para el próspero crecimiento del Estado. Sin embargo, en términos de digitalización, es una de las industrias que más área de oportunidad representa, no solo en el Estado, sino en el contexto mundial, de acuerdo al estudio de índice de digitalización de la McKinsey Global Institute.

Así mismo, la crisis sanitaria causada por pandemia del coronavirus COVID-19 disparó el uso de tecnologías digitales, haciendo cambiar los hábitos de consumo del cliente final quien, de acuerdo a Google, aumentó en más de un 60% el uso de plataformas digitales para la búsqueda de vivienda nueva.

En este contexto, y ante los retos de movilidad que impuso el confinamiento por la mencionada pandemia, la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y promoción de Vivienda, delegación Yucatán, ha impulsado proyectos que están rompiendo los esquemas convencionales de interacción y comercialización con sus clientes, y ha dirigido sus esfuerzos en llevar a la industria, desde sus propios proyectos, hacia la digitalización, que es un espacio poco explorado por los industriales de la vivienda a pesar de brindar grandes beneficios, tanto a usuarios como a empresas.

Se ha evolucionado para transformar los principales eventos de promoción y venta de viviendas, de formatos presenciales a virtuales o digitales. También, se ha desarrollado una plataforma que facilita a los clientes potenciales de sus socios, encontrar y comparar entre sus ofertas de productos para tomar la mejor decisión de compra.

FERIA DE VIVIENDA

El pasado 16 de julio, la Cámara llevó a cabo la primera feria de vivienda en formato virtual en México, con interacción directa y en tiempo real de clientes y visitantes. Esto representa un gran avance hacia la digitalización en la comercialización de vivienda, y una gran oportunidad para los clientes de buscar casa en Yucatán, de la forma más fácil y segura en términos sanitarios, pero también en términos de certeza, al interactuar con empresas formalmente establecidas. Para las empresas desarrolladoras, la feria virtual representó una innovadora opción para promocionar su oferta de vivienda, que por primera vez tenían un alcance nacional, una de las limitantes que un evento presencial tiene.

Superando todas las expectativas propuestas, el evento dejó grandes resultados. Más de 78,000 usuarios de todo México, con interés en comprar casa en Yucatán ya sea para vivir o invertir, visitaron la plataforma en línea, de los cuáles se registraron para recibir información directa de empresas más de 6,000.

EXPO VIVIENDA

Ante los grandes resultados de la primera feria de vivienda en formato virtual, y continuando con las actividades encaminadas a la reactivación económica en la nueva normalidad, se emprendió el reto de llevar a cabo la edición 16 de la tradicional Expo Vivienda, el evento más importante del sector inmobiliario en el sureste mexicano, en el mismo formato.

Este evento tiene el principal objetivo de concentrar en un mismo lugar a clientes potenciales y empresas desarrolladoras de vivienda, así como también a toda la cadena de valor de la industria, para impulsar las operaciones comerciales que ahora, por primera vez también, tienen un alcance nacional. Por lo tanto, no sólo representa una gran oportunidad para las empresas, si no un gran apoyo para los clientes finales, pues tienen productos y servicios de empresas formales, lo cual garantiza su patrimonio. Además, este nuevo formato permite conocer toda la oferta de vivienda disponible en Yucatán, a cualquier hora, desde cualquier lugar y dispositivo con internet.

La Expo Vivienda podrá ser visitada a través del sitio **www.expovivienda.com.mx**, del 22 de octubre hasta el 1 de noviembre del 2020, las 24 horas del día en línea, con horario de atención en vivo y personalizado a través de asesores certificados de 9:00 a.m. a 9:00 p.m.

En el evento, las personas podrán acceder desde cualquier lugar y dispositivo para encontrar propiedades desde $390,000.00, hasta opciones superiores a los $2'000,000.00 en Mérida y municipios como Kanasín, Umán, Conkal, Valladolid y las maravillosas playas del Estado. También encontrarán opciones para remodelar o equipar su vivienda, ya que participan empresas que ofertan materiales de acabados, pinturas, decoración y equipamientos varios.

"La industria de la vivienda es una de las más importantes en el país, participa en 66 ramas de la economía y brinda el 6% del PIB".

TUCASACANADEVI.COM

Otro de los esfuerzos hacia la digitalización que impulsa la Cámara es el portal **tucasacanadevi.com**, el sitio oficial de promoción de vivienda de las empresas desarrolladoras asociadas a la CANADEVI Yucatán.

Este portal se creó pensando principalmente en las necesidades del cliente que, con distintas opciones de búsqueda en internet, ya sea a través de portales o buscadores en general, no tienen certeza de estar interactuando y comprando con empresas formalmente establecidas, que ofrezcan garantías, calidad y certeza jurídica en el patrimonio que van a adquirir.

Es por ello que, poniendo en un solo lugar la oferta de vivienda de empresas formales asociadas a la cámara, además de facilitar la búsqueda, también se le brinda seguridad y garantía a su patrimonio. **Las empresas que ofertan en tucasacanadevi.com, cuentan con el Sello de ser Socios Canadevi, un distintivo que representa los valores de la industria de la vivienda yucateca formalmente establecida.**

¿Qué significa ser Socio Canadevi?

Calidad

Al ofrecer viviendas con infraestructura urbana alrededor de ellas, hechas con los mejores materiales de la región, en su inmensa mayoría locales.

Garantía

Al entregar diversas pólizas de garantía que protegen el patrimonio de las familias.

Seguridad

Al promover una oferta de vivienda que cuenta con todas las verificaciones de de los 3 órdenes de gobierno, ecotecnológicas e instituciones financieras crediticias.

Confianza

Al ser una empresa formalmente establecida en todos los marcos legales, que brinda atención de profesionales certificados.

La Movilidad: el gran pendiente de la planeación urbana en Mérida

Por Eduardo Monsreal Toraya
Directivo del OMSM

Desde hace más de una década se viene discutiendo en nuestro país sobre la pertinencia de abordar la movilidad urbana desde una perspectiva integral en el que contemple todos los modos de desplazamiento, y dar prioridad a los modos más sostenibles y a las personas usuarias más vulnerables. De igual modo, se ha señalado en reiteradas ocasiones sobre la importancia de no reducir la movilidad a un mero tema de vialidad y transporte, y de que la planeación urbana tiene un papel crucial en el sistema de movilidad urbana, por lo que deben abordarse de forma conjunta.

Desde 2010, se tiene conocimiento de convenios de colaboración entre el Ayuntamiento de Mérida y diversas organizaciones promotoras de la movilidad sostenible (como CTS Embarq e ITDP México) con el propósito de transitar hacia modelos de desarrollo urbano orientados al transporte (DOT) en las que se fomenten ciudades compactas, continuas y conectadas. En noviembre de 2019 el alcalde Renán Barrera presentó el Plan Integral de Movilidad Sustentable (PIMUS), tras 18 meses de elaboración por parte del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN Mérida).

Por su parte, desde su creación en 2015, el Observatorio de Movilidad Sostenible de Mérida (OMSM) ha participado en diversas mesas de trabajo del Ayuntamiento de Mérida y ha

entregado propuestas y recomendaciones por escrito. Para el caso de la modificación del Programa de Desarrollo Urbano de Mérida (PMDU 2020) el OMSM acudió a dos de las sesiones presenciales organizadas en el pasado mes de marzo, donde se emitieron inquietudes y recomendaciones en materia de movilidad y desarrollo urbano. Asimismo, en la plataforma digital "Decide Mérida", el Observatorio subió 5 propuestas, mismas que fueron publicadas en la página web del OMSM en el mes de agosto[1].

Con todo ese antecedente, uno podría suponer que la propuesta de modificación del Programa de Desarrollo Urbano de Mérida (PMDU 2020) lograría finalmente la vinculación entre las políticas de movilidad urbana y las de planeación urbana. Sin embargo, al revisar la versión preliminar de los 4 tomos que conforman el PMDU 2020, se observaron una serie de fallas y omisiones que, de no atenderse, dificultarían el cumplimiento de la agenda de la movilidad y el desarrollo urbano sostenible. Llama la atención que **la propuesta de modificación del PMDU 2020 nunca haga referencia al PIMUS de Mérida, a pesar de que ambos instrumentos fueron elaborados por la misma dependencia**, el IMPLAN de Mérida.

A continuación, compartimos algunos de los puntos que están pendientes por atender en el PMDU 2020.

1) Definir la red vial futura del municipio

El OMSM propuso definir *territorialmente* el trazado de la red vial futura en las Zonas de Crecimiento Urbano, y reemplazar la inoperante jerarquía vial planteada en el PMDU vigente desde 2017 por una jerarquía mucho más práctica e intuitiva, en las que se definan claramente los requerimientos de infraestructura para el transporte público, la movilidad peatonal y ciclista.

La versión preliminar del PMDU 2020 trata de orientar una estructura vial "desde el punto de la vista de la movilidad", pero en la práctica no se observa dicha perspectiva, ya que plantea una jerarquía vial que sirve únicamente para

Pendientes por atender en el PMDU 2020

1) Definir la red vial futura del municipio

· La jerarquía vial planteada, lejos de ayudar, complica su aplicación, ya que requiere de una "homologación" con otras clasificaciones, por lo que no es funcional.

· Si no es posible lograr una ciudad "compacta", por lo menos debe aspirarse a tener una ciudad bien conectada e incluyente, por lo que resulta indispensable que el PMDU 2020 establezca con antelación una red vial primaria y secundaria que permita disponer de derroteros amplios y directos para futuras líneas troncales de transporte público.

2) Definir los Subcentros Urbanos y Centros de Barrio

· En el OMSM propusimos que en el nivel estratégico se definan los lugares para desarrollar los centros de barrio y subcentros urbanos, procurando que sean fáciles de acceder a pie, en bicicleta y transporte público.

· El PMDU 2020 sólo menciona en sus estrategias el "garantizar reservas para el equipamiento urbano requerido a largo plazo", pero no se definen las características que deben cumplir las reservas para equipamiento urbano y tampoco se definen los terrenos a ocupar.

3) Restringir la construcción de "Cerradas Habitacionales"

· Debe evitarse el desarrollo de cerradas habitacionales en fraccionamientos públicos.

· De igual modo, deben desalentarse los fraccionamientos públicos con un solo acceso vial y apostar por trazados urbanos que privilegien la movilidad a pie, en bicicleta y autobús.

· Dentro de sus criterios de vivienda, se establece que "todas las vialidades cerradas tendrán exclusivamente usos habitacionales" en contraposición a la promoción de la mixtura de usos de suelo.

aprobar o negar determinados usos de suelo. **La jerarquía vial planteada, lejos de ayudar, complica su aplicación, ya que requiere de una "homologación" con otras clasificaciones, por lo que no es funcional**. El PMDU 2020 no sólo mantiene conceptos de nula utilidad como las "vialidades intercomisarías" sino que introduce nuevas categorías redundantes como "vialidades extraurbanas" e "intraurbanas".

Al revisar el anexo cartográfico del nivel estratégico, no sólo seguimos sin ver la red vial futura, sino que tampoco se tomaron el cuidado de plasmar la red vial actual de nuestro municipio: no incluyeron algunas vialidades primarias y secundarias construidas entre 2018 y 2020 (como la ampliación de la Avenida 114 de Ciudad Caucel II o el libramiento norte del Yucatán Country Club) ni se contemplaron las trazas urbanas de varios desarrollos inmobiliarios autorizados recientemente por la Dirección de Desarrollo Urbano (como Piedra Norte Caucel, Soluna o Las Américas IV). Siguen presentando una serie de "intervenciones viales" en el Centro Histórico que –se supone– habían sido descartadas desde el 2017.

En materia de transporte público, el PMDU 2020 señala como estrategia "la petición de ampliación de ruta como requisito para la aprobación de nuevos desarrollos inmobiliarios" Cabe recalcar que estas ampliaciones o "adecuaciones" de rutas de transporte son medidas reactivas ante las fallas y omisiones en los instrumentos de planeación urbana y ordenamiento territorial, empezando por los mismos Programas de Desarrollo Urbano.

Si no es posible lograr una ciudad "compacta", por lo menos debe aspirarse a tener una ciudad bien conectada e incluyente, por lo que resulta indispensable que el PMDU 2020 establezca con antelación una red vial primaria y secundaria que permita disponer de derroteros amplios y directos para futuras líneas troncales de transporte público e, inclusive, para definir una red municipal de infraestructura ciclista que tanto hace falta.

Con la definición de esta red vial se le podría establecer a cada desarrollo inmobiliario diferentes condiciones o restricciones en materia de movilidad urbana, por lo que no habría la necesidad de estar alterando el derrotero de las rutas de transporte público.

2) Definir los Subcentros Urbanos y Centros de Barrio

Uno de los grandes problemas en la dotación de servicios públicos y equipamientos urbanos (escuelas, hospitales) es la falta de terrenos públicos con las dimensiones y ubicaciones adecuadas para su funcionamiento debido a la pulverización y dispersión de las denominadas "áreas de Donación". Si bien es cierto que los desarrollos inmobiliarios cumplen con el mínimo del 10% de área de donación estipulado en la Ley de Desarrollos Inmobiliarios del Estado de Yucatán, la distribución de dichas áreas dentro del desarrollo queda al criterio y conveniencia del desarrollador inmobiliario, quien opta por pulverizarlo en decenas de jardines vecinales.

Este "pequeño detalle" en el diseño de los desarrollos inmobiliarios tiene efectos urbanísticos altamente nocivos en el mediano y largo plazo, ya que dificulta o incluso anula la posibilidad de ocupar esos terrenos la construcción y operación de futuros equipamientos de gran magnitud como un hospital o un campus universitario. Citamos el caso del fraccionamiento Gran Santa Fe, donde el Ayuntamiento de Mérida dispone de más de 15 hectáreas donadas por la empresa desarrolladora de vivienda, pero que está repartida en más de 50 lotes. Desafortunadamente ninguno de esos predios donados cumplía con las dimensiones requeridas para albergar el nuevo Hospital Regional del ISSSTE, por lo que dicho centro médico se terminó construyendo en un remoto tablaje de las afueras de la comisaría de Susulá, en una de las zonas con peor accesibilidad urbana.

Para evitar casos como ése, **en el OMSM propusimos que en el nivel estratégico se definan los lugares para desarrollar los centros de barrio y subcentros urbanos, procurando que sean fáciles de acceder a pie, en bicicleta y transporte público** y que sirva como condición a cumplir en las autorizaciones de constitución de Desarrollo Inmobiliario.

Sin embargo, **el PMDU 2020 sólo menciona en sus estrategias el "garantizar reservas para el equipamiento urbano requerido a largo plazo", pero no se definen las características que deben cumplir las reservas para equipamiento urbano y tampoco se definen los terrenos a ocupar**. Se trata de una medida que también está indicada en el PMDU vigente desde 2017, pero a 3 años de su vigencia sigue sin existir tal "reserva". Cabe mencionar que desde hace dos décadas investigadores como Jorge Bolio Osés (2004)[2] advertían sobre el problema de la dispersión de los equipamientos y servicios públicos, por lo que se trata de algo que el IMPLAN de Mérida no puede seguir ignorando.

3) Restringir la construcción de "Cerradas Habitacionales"

Las "cerradas" en fraccionamientos de interés social tienen impactos negativos, ya que pulverizan las áreas de destino dificultando con ello la construcción de equipamiento urbano, fomentan la privatización ilegal de vialidades y espacios públicos por parte de colonos, multiplican las distancias de recorrido a pie y en transporte público, aumentan la dependencia del automóvil y detonan la segregación social. Creemos que existen otras maneras más efectivas, más sostenibles y más incluyentes para mitigar los efectos nocivos derivados del tránsito motorizado de paso.

Debe evitarse el desarrollo de cerradas habitacionales en fraccionamientos públicos. Esto incluye vialidades locales cerradas y/o manzanas de un solo acceso (en forma de U o de H). **De igual modo, deben desalentarse los fraccionamientos públicos con un solo acceso vial y apostar por trazados urbanos que privilegien la movilidad a pie, en bicicleta y autobús**.

Desafortunadamente, en el PMDU 2020 se ignora totalmente esta recomendación

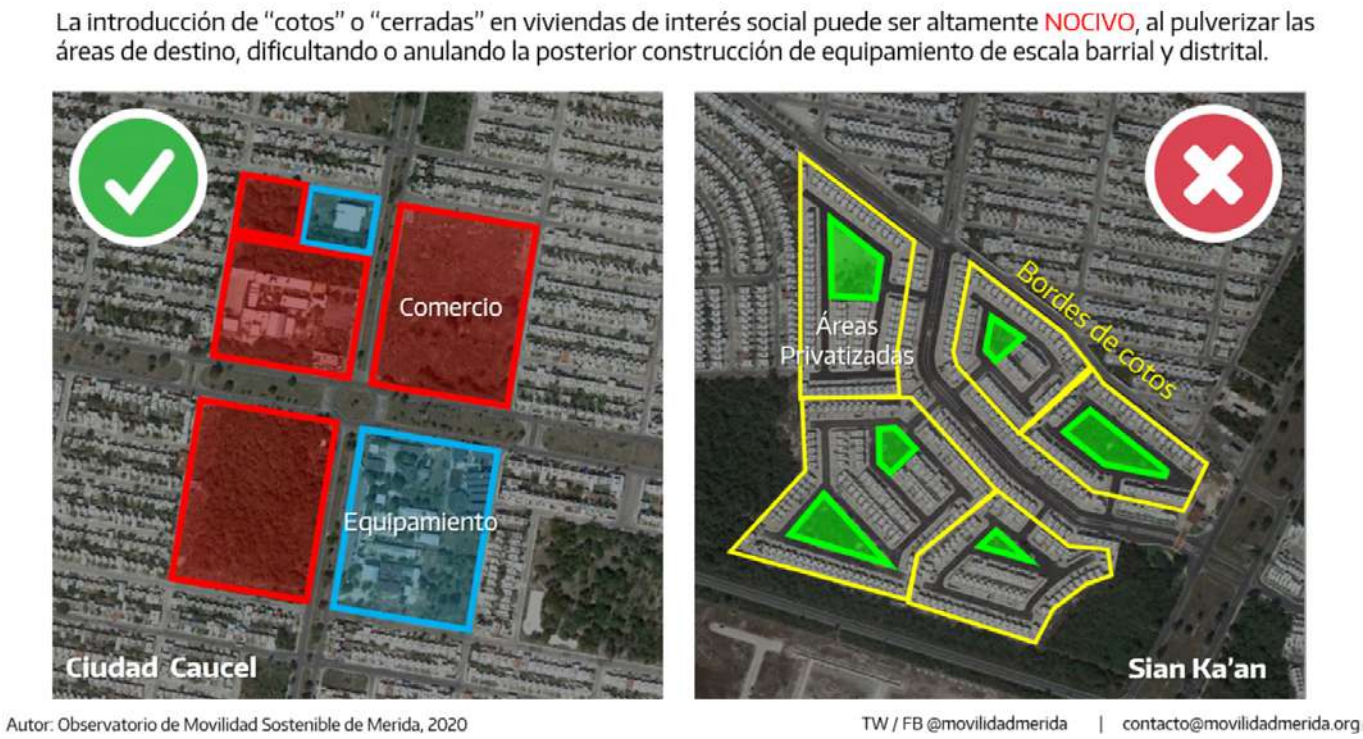


Figura 1. Contraste entre un fraccionamiento en retícula versus fraccionamiento en cerradas habitacionales.
Fuente: OMSM, 2020 con base cartográfica de Google Earth, 2017

urbanística y enfoca el tratamiento de las vialidades cerradas a un asunto ingenieril: que las calles tengan una sección vial mayor a las "vialidades locales abiertas" y rematen con un retorno. No sólo eso, **dentro de sus criterios de vivienda, se establece que "todas las vialidades cerradas tendrán exclusivamente usos habitacionales" en contraposición a la promoción de la mixtura de usos de suelo**.

En el contexto de la pandemia por COVID-19, donde muchos de los problemas en materia de acceso a servicios públicos y movilidad se derivan justamente de errores y omisiones en el proceso de desarrollo urbano, consideramos que varias de estas propuestas cobran especial importancia, por lo que de omitirlas en este proyecto de modificación de PMDU supondría un grave error por parte del IMPLAN de Mérida. Es necesario transitar hacia un modelo urbanístico sostenible, seguro, incluyente, resiliente y saludable.

[1]https://movilidadmerida.org/propuestas-del-observatorio-para-el-pmdu-2020/

[2]Bolio Osés, Jorge (2004). *Globalización y transformaciones urbanas en Mérida (1990-2004)*. Tesis de Maestría. Facultad de Arquitectura. Universidad Autónoma de Yucatán. México.

Por Eduardo Monsreal Toraya
Analista en Desarrollo Urbano y Movilidad Observatorio de Movilidad Sostenible de Mérida (OMSM).

UNIVERSIDAD MODELO

La importancia de contar con un buen diagnóstico en un Programa de Desarrollo Urbano

CIUDAD MODELO

El pasado 21 de febrero de 2020, el Ayuntamiento de Mérida, a través de su Dirección de Desarrollo Urbano (DDU) y del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), dando cumplimiento a lo que se establece en la legislación correspondiente, dio aviso a través de dos periódicos de circulación y de la Gaceta municipal del inicio de la modificación del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida.

Actualmente nos rige el publicado en el 2017 y es, precisamente ahora, que se somete a un proceso de modificación. Se trata de un Programa de Desarrollo Urbano a nivel municipal, es decir, aplica y analiza la cabecera de Mérida, así como sus comisarías y subcomisarías. Por lo general nos referimos a Mérida y sus 47 comisarías, cuando la realidad es que son 11 comisarías y 36 subcomisarías.

Son cuatro los capítulos que conforman un PDU, a saber: Antecedentes, Normativo, Estratégico e Instrumental.

Aunque los cuatro capítulos son igual de importantes, en este artículo me referiré a la importancia de contar con un capítulo de antecedentes completo y real.

En dicho capítulo, se caracteriza y se evalúan los problemas y potencialidades del Municipio a través de un diagnóstico-pronóstico.

Muchos ensayos hablan sobre la analogía entre una ciudad y una célula, o entre una ciudad y un cuerpo humano; no en vano a las vialidades también se les conoce con el nombre de arterias. De ahí la importancia de contar con un buen diagnóstico, para que en consecuencia lógica se pueda tener un buen pronóstico. Es como una ida al médico: nos hacen el diagnóstico, ya sabemos cómo estamos. Nos dan un pronóstico: de seguir así, va a suceder esto. Y nos dan un remedio para aliviar ese mal.

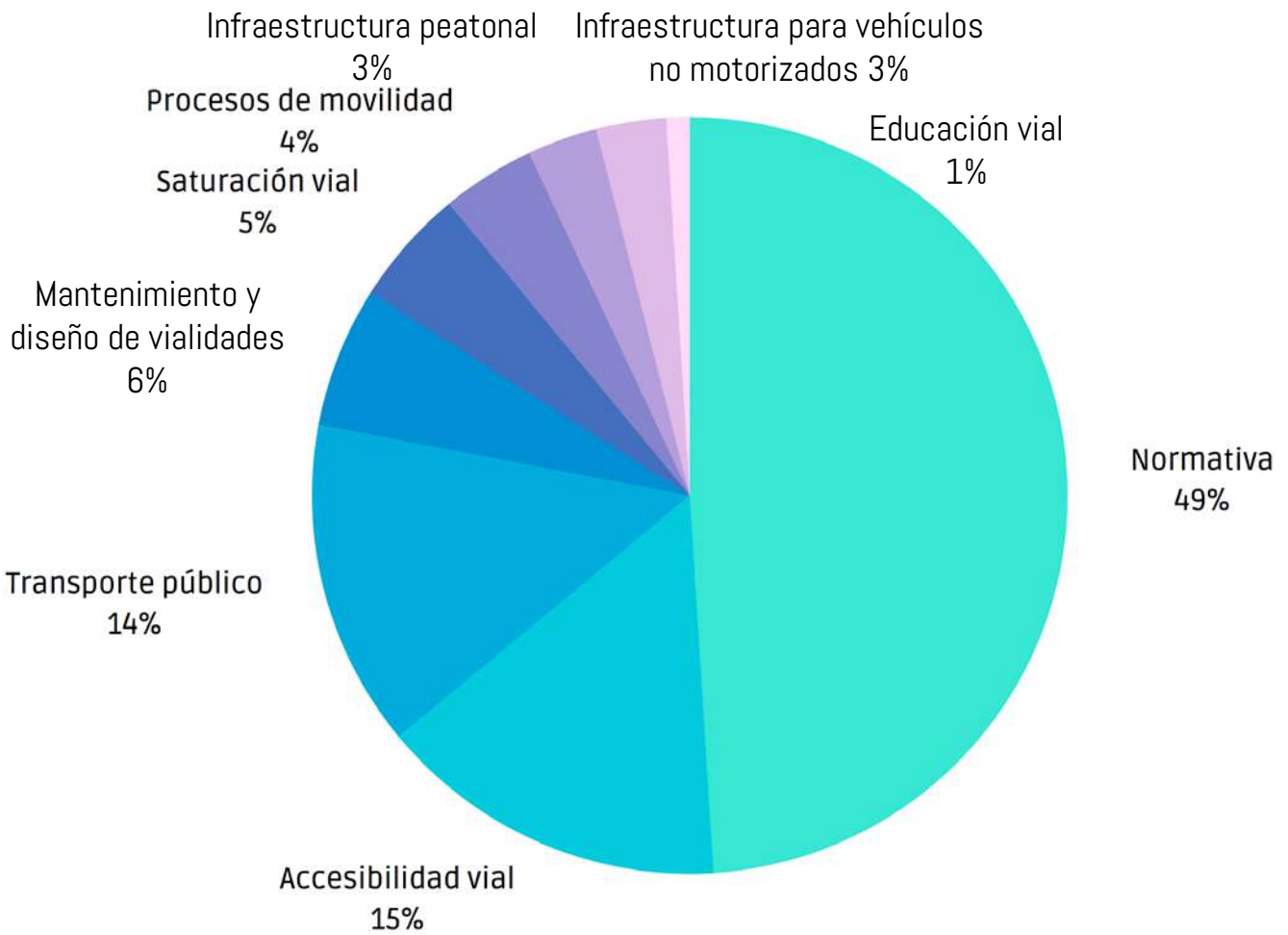
Con esta analogía funciona un Programa de Desarrollo Urbano:

¿Cómo está la ciudad o municipio? (diagnóstico) ¿Qué le pasaría si seguimos así? (pronóstico).

El contar con un buen nivel de antecedentes (diagnóstico-pronóstico) nos permitirá proponer unas estrategias que sean las que realmente necesita la ciudad o el municipio.

Ese es el caso del actual proyecto de modificación, cuya propuesta ya concluyó (la normativa nos indica que se tienen 180 días para su elaboración).

El proyecto aborda los temas de Condiciones territoriales; condiciones ambientales; infraestructura; servicios públicos y movilidad urbana; equipamiento



urbano; vivienda; patrimonio cultural y natural; condiciones socioeconómicas; Elementos para la definición de un modelo de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano; análisis del requerimiento de suelo y escenarios para crecimiento urbano a 2040, para concluir con un muy bien trabajado índice denominado: Pronóstico integrado y escenarios tendenciales.

La propuesta es resultado de mesas técnicas de trabajo, donde todos tuvimos la oportunidad de participar.

Definitivamente, todos los temas tratados en las mesas son prioritarios para poder contar con un pronóstico certero. Sin embargo, cabe hacer notar que el tema de infraestructura, donde se tocaron temas de transporte público y movilidad, cobró especialmente relevancia. Justamente estamos pasando por acciones en el centro histórico, que responden a ese tema que resulta de mayor relevancia para los ciudadanos de nuestro municipio.

El proyecto del capítulo de Antecedentes, puede ser consultado en la página del portal oficial del Ayuntamiento de Mérida. Es sin duda un documento con información actual y muy completa que podrá convertirse en un documento fuente de información, que bien puede servir de referencia para los académicos e investigadores. El deseo de todos es que ese pronóstico que aterriza en el siguiente capítulo con las estrategias, no sea letra muerta, y realmente haya un seguimiento de las acciones que este proyecto de modificación de PMDUM considera para nuestro municipio de Mérida.

Por Norka Lugo Acosta
Arquitecta. Docente de la Escuela de Arquitectura en Universidad Modelo

NUEVA CONCIENCIA YUCATÁN

Yucatán Nueva Conciencia

NOVIEMBRE 2020:

Días Mundiales (ONU)

10 DE NOVIEMBRE:
Día Mundial de la Ciencia para la Paz y el Desarrollo

La ciencia tiene un papel en la construcción de la paz al fomentar la cooperación internacional para alcanzar el desarrollo sostenible

2001
FUE EL AÑO *en que se institucionalizó por la Unesco*

+500
CENTROS Y MUSEOS *existen en América Latina que promueven la ciencia*

Los 3
PAÍSES *con más museos de este tipo son: Brasil, México y Argentina*

15 DE NOVIEMBRE:
Día mundial en recuerdo de las víctimas de los accidentes de tráfico

CADA 24 SEGUNDOS HAY UNA MUERTE EN LAS CARRETERAS

54%
DE FALLECIDOS *son peatones, ciclistas y motociclistas*

1,35
MILLONES DE MUERTES *anuales a nivel mundial por accidentes de tránsito*

1ª
CAUSA DE MUERTE *en niños de 5 a 14 años y adultos de 15 a 29 años*

Fuente: *www.un.org/es/sections/observances/international-days/*

16 DE NOVIEMBRE:
Día Internacional para la Tolerancia

"La tolerancia consiste en el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y medios de ser humanos"

Existen 4 principales tipos:

Social **Civil** **Religiosa** **Técnica**

INTOLERANCIA A NIVEL MUNDIAL:

30.5%
NACIONALIDAD *o etnia*

15%
DISCAPACIDADES *físicas o mentales*

11.5%
ASPECTO *físico*

25 DE NOVIEMBRE:
Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer

La violencia contra mujeres y niñas es una de las violaciones de los derechos humanos más extendidas, persistentes y devastadoras del mundo actual

1 de cada 2
ASESINATOS *de mujeres fueron cometidos por su pareja sentimental o familiar*

71%
DE VÍCTIMAS *de trata en todo el mundo, son mujeres y niñas*

200
MILLONES *de mujeres han sido sometidas a la mutilación genital*

¿Es la propuesta de modificación del PMDUM efectiva para revertir las problemáticas de Mérida?

Por Susana Pérez Medina
Doctora en Urbanismo por la UNAM

Imagen: @asteroidrone

¿Para que sirve el Programa Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida (PMDUM)? ¿es realmente un documento de planeación? ¿es un mero formulismo para cumplir con lo dispuesto en las Leyes de Asentamientos Humanos, federal y estatal? ¿es un instrumento que se observa? Estas son algunas de las cuestiones que surgen cada vez que se presenta una consulta ciudadana para obtener el consenso de los programas. En este caso, estamos ante el proceso de consulta y, en su caso, aprobación de la modificación del PMDUM de 2017.

Haremos una reflexión de dos problemáticas bien conocidas que aquejan la ciudad y que traen fuertes costos sociales, económicos y ambientales: la expansión y dispersión urbana y el déficit de parques públicos de recreación. Veremos si las propuestas de reforma establecen las bases para revertir, o cuando menos controlar, estas dinámicas.

En relación a la expansión, dispersión y desarticulación de la ciudad, en el apartado de Antecedentes del Programa (tanto del vigente como en el texto propuesto) se enuncian los problemas que se generan para la movilidad y transporte, para la calidad del espacio urbano y para la formación de una periferia dormitorio. Sin embargo, **en el Apartado Estratégico, se propone una zonificación en la cual la Zona 2 de Crecimiento Urbano abarca una superficie muy grande, 18,909 has. (las hectáreas al interior del periférico suman 16,267)**. Asimismo, en las Zonas 3 y 4, de Preservación y Conservación Ecológica también se permite la construcción de asentamientos habitacionales, la diferencia es que el desarrollador inmobiliario tendría que construir la infraestructura. Esta zonificación del Programa formulada en 2017, se mantiene sin cambios.

El argumento que ofrece el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) es que los fraccionamientos ya estaban autorizados desde 2017. Cabe mencionar que los permisos se otorgan para varias etapas de construcción, que pueden estar planeadas con varios años y hasta lustros de antelación. Una segunda explicación para justificar la espléndida oferta de área de crecimiento, son las proyecciones demográficas y la futura demanda de vivienda. En los cálculos de las necesidades de suelo para vivienda a futuro, se establece, con criterios desconocidos y sin sustento, una densidad sumamente baja, 37.4 hab./ha. Además, el IMPLAN no considera que **de acuerdo al último censo de población había 57,944 viviendas desocupadas que podrían satisfacer la demanda para los próximos 20 años**.

En cuanto a la segunda problemática de nuestra ciudad, la oferta de espacios de recreación abiertos a todo público, tales como parques recreativos y jardines, tenemos que éstos no han crecido de acuerdo a la expansión de la mancha urbana y al aumento de la población. **Existe un déficit importante de lugares de esparcimiento y ocio con vegetación, donde la población pueda ejercitarse e interactuar**. Escasez que se debe a las disposiciones contenidas en la leyes y reglamentos municipales y estatales, relativas a las áreas de donación (destinados a equipamientos) de los fraccionamientos y desarrollos inmobiliarios, a los que los Programas de Desarrollo Urbano se ajustan.

En la propuesta del Programa sometido a consulta, prácticamente no se mencionan las áreas de donación y si, en cambio, se incorpora el Sistema de Gestión de los Espacios Públicos, documento elaborado por el IMPLAN en el año 2018. El problema es que existe una confusión de términos en el nuevo texto, al igual que en el que se pretende derogar.

En ambos documentos, el espacio público incluye los lugares de recreación y de deporte (haciendo a un lado los de flujos y movilidad considerados en la Ley General de Asentamiento Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo

Imagen: @asteroidrone

Urbano, LGAHOTDU, 2016). También, se asienta que los equipamientos incluyen, entre otros, los espacios de recreación. Y por otro lado, las áreas verdes son consideradas como un elemento separado de los anteriores, no obstante que en el apartado de Antecedentes se cuantifican en un mismo paquete: parques, jardines y áreas verdes. Espacios públicos, equipamientos y áreas verdes son tratados como tres elementos separados, cada uno con su “línea estratégica”, “estrategia” y “acciones”; aún cuando los tres hacen referencia a los lugares de recreación públicos.

Además de esta inconsistencia y confusión, tenemos la generalización de las propuestas. La Ley General formula que los parques recreativos deberán ser reglamentados en los Programas de Desarrollo Municipales, “en éstos se detallarán los lineamientos de elaboración de proyectos, seguimiento, y hasta su evaluación”, y se garantizará una dotación suficiente por

“Los enunciados de la propuesta de actualización del Programa en torno a las dos problemáticas: la descontrolada dispersión urbana y el déficit de áreas de recreación; hacen evidente que dichos procesos no serán revertidos, como tampoco lo han hecho los programas anteriores”.

Imagen: @asteroidrone

habitante y ubicación adecuada, en concordancia con las disposiciones nacionales (Artículo 76 de la LGAHOTDU). En la propuesta de modificación son muy socorridos los vocablos: promover, dotar, ampliar y garantizar cobertura e impulsar la dotación equitativa y estratégica; éstos, referidos a los espacios públicos, a los equipamientos y a las áreas verdes.

Los enunciados de la propuesta de actualización del Programa en torno a las dos problemáticas: la descontrolada dispersión urbana y el déficit de áreas de recreación (entre muchas que podrían estudiarse); hacen evidente que dichos procesos no serán revertidos, como tampoco lo han hecho los programas anteriores.

Los límites de crecimiento de la urbe y la compatibilidad de los usos del suelo son las disposiciones contenidas en los programas que han sido medianamente observadas. El resto de los contenidos no han tenido ningún efecto sobre el territorio. **La formulación del Programa y su consulta se han tomado como meros trámites y su inobservancia no tiene ninguna consecuencia**.

El Ayuntamiento de Mérida debería ejercer las facultades que constitucionalmente le corresponden de reglamentar la producción y organización del territorio municipal. Los Programas tendrían que ser elaborados con miras a que sean cabalmente cumplidos, por aquellos responsables de emitirlos y por la ciudadanía en general. Además, tienen que ser eficaces en la solución de problemáticas que aquejan nuestra ciudad.

Por Susana Pérez Medina
Doctora en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Trabaja en el Departamento de Ecología Humana de Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, Unidad Mérida.

El Programa de Desarrollo Urbano, nuevo proceso con **viejas prácticas**

Por Fernando Alcocer Ávila
Especialista en desarrollo urbano y planeación

Imagen: lecto.mx.com

En este año, el Ayuntamiento de Mérida ha llevado a cabo el proceso de actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDUM), que marca la Ley de Asentamientos Humanos, con trabajo de revisión y actualización del anterior, publicado el 17 de octubre de 2017; con el objetivo de tener un documento vigente y de acuerdo a las actuales condiciones del Municipio.

Los trabajos se han desarrollado en medio de la pandemia que hemos tenido que vivir, lo que ha hecho un poco más difícil el desarrollo y difusión de la información pues, mediante las nuevas plataformas digitales, el Ayuntamiento ha hecho su labor intentando llegar a los ciudadanos, sin poder cubrir el déficit que muchos ciudadanos tienen de acceso a medios digitales para poder participar.

Después de 40 años del primer Programa hoy, una vez más, seguimos en la línea de hacer instrumentos restrictivos, que se basan en limitar o restringir los usos del suelo y no en establecer lineamientos que promuevan el desarrollo humano y urbano. Cada día se consolida la idea de que el PMDUM tiene que ser una interminable lista de restricciones para evitar los usos, en vez de las acciones específicas y concretas que buscan el aprovechamiento y construcción de una ciudad.

Hay un punto que no se menciona nunca, pero cuya existencia es fundamental e imprescindible en este proceso. Con base en el marco legal, en el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) cada administración, conjuntamente con la ciudadanía, tiene que establecer los objetivos, metas y estrategias que definen la ciudad que necesitamos y que el Ayuntamiento tiene que procurar. Como hemos visto, este PMD se convierte en un requisito cumplido y letra muerta para los Ayuntamientos, se elabora de acuerdo al proceso de ley, pero se queda en una lista de buenas

intenciones que no llevan a nada. Sin embargo, fundamentado en la ley de Planeación, el PMD es obligadamente la base y el fundamento de todo, absolutamente todo el actuar del Ayuntamiento. Entre otras cosas, el PMDUM debe, de forma innegable, procurar que los objetivos planteados en el PMD se cumplan. Tan es así, que la misma ley de gobierno obliga y dispone que para poder alcanzar esos objetivos, los reglamentos y disposiciones administrativas que se requieran, tienen que nacer de los objetivos del PMD.

Hoy en día, se presentan 2 visiones y 2 posturas: la del PMD y la del PMDUM. Dos instrumentos normativos del actuar del Ayuntamiento que se contraponen y que difieren en la ciudad que se construye; 2 documentos que obligan a la administración a actuar por la ciudad, pero que cada uno tiene objetivos diferentes. Esto genera, no solo la incertidumbre de los ciudadanos del actuar del Ayuntamiento, sino también falsedad en todo lo dispuesto, pues ambos son documentos que por ley se deben elaborar, que tienen el mismo valor jurídico pero que, por conveniencia, solo uno se aplica, aunque el otro también es procedente para políticas públicas. El Ayuntamiento solo reconoce el PMDUM, pero el PMD también es legal, vigente y aplicable.

La planeación, por obligación, nace de los ciudadanos, somos todos los que tenemos el derecho de formar parte del desarrollo nacional y es, mediante esta práctica democrática, como nos involucramos en la construcción de nuestra ciudad, nuestro estado y nuestro país. La planeación es el proceso mediante el cual una democracia se vuelve participativa y deliberativa, donde los ciudadanos le señalan al estado, los lineamientos de desarrollo y las directrices que se deben cuidar para alcanzar las metas planteadas, en lo nacional, en lo estatal y en lo municipal. Esta práctica, que pocos cuidan de ejercer, es la que nos marca el camino, nos brinda seguridad y certeza, y establece obligaciones a nuestros gobernantes. Todo con el fin de alcanzar el objetivo fundamental del “reparto equitativo de la riqueza” (Constitución), como primicia de igualdad y desarrollo.

"Cada día se consolida la idea de que el PMDUM tiene que ser una interminable lista de restricciones para evitar los usos, en vez de las acciones específicas y concretas que buscan el aprovechamiento y construcción de una ciudad".

Desde el inicio de una administración, es obligado el ejercicio de planeación democrática a través del Sistema Nacional de Planeación, que es donde la ciudadanía y el ayuntamiento, de forma conjunta y condensada, definen los lineamientos de la ciudad que se quiere. Ese documento final se discute en el Ayuntamiento para su aprobación y su obligada publicación en la Gaceta, quedando como un instrumento legal oficial y válido. De la misma manera, para alcanzar las metas del Plan, se debe elaborar un Programa Municipal de Desarrollo Urbano, que se elabora por el Ayuntamiento (no incluye a la ciudadanía, aunque la ley le obliga a ello), se presenta para su consulta, se discute en el Ayuntamiento para su aprobación y su obligada publicación en la Gaceta.

Como se ve, los 2 instrumentos tienen el mismo proceso, la misma autorización y el mismo valor legal por el Ayuntamiento y, como tales, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán los considera como instrumentos de planeación, lo que nos resulta instrumentos idénticos para el funcionamiento del Ayuntamiento, pero solo reconocemos uno, el Programa.

En conclusión, de manera inconsciente, los ciudadanos reconocemos un sólo documento que se utiliza como "regulador" (entiéndase como prohibitivo), cuando el primero en tiempo es un documento que establece lineamientos, cuya existencia son de manera obligada, las bases legales para el actuar de la administración municipal, toda ella, no solo en lo urbano. En consecuencia, se hace planeación de manera incongruente entre lo que la ciudadanía plantea como modelo de desarrollo y el Programa de Desarrollo Urbano que resulta lo que la administración plantea para su funcionamiento, de lo cual reconocemos incongruencias entre lo que debe ser y lo que ellos desean.

Estamos haciendo en el siglo XXI, una "nueva planeación" con las mismas viejas prácticas de prohibir en lugar de procurar.

Imagen: @astedrone

Por Fernando Alcocer Ávila
Especialista en desarrollo urbano y planeación.

Colegio de Diseñadores del Hábitat y Urbanistas de Yucatán A.C.

LA COMPLEJIDAD DE LOS

PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO

Los Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) son instrumentos de planeación diseñados con el propósito de establecer estrategias que orienten el óptimo desarrollo urbano de un territorio. Bajo esta premisa, el municipio de Mérida se encuentra en proceso de actualización de este instrumento con una visión hacia el año 2040, en la que se apuesta por la densificación de la ciudad al interior del Anillo Periférico.

Se revisó la propuesta de modificación del PMDUM, conformada por cuatro niveles: antecedentes, normativo, estratégico e instrumental, siendo el nivel de Antecedentes en el que se presenta una línea temporal en la que se describen tanto las localidades que conforman el municipio de Mérida, así como los cambios ocurridos en cuanto a los límites municipales y las anomalías ocasionadas por el progresivo crecimiento de los centros de población de los municipios contiguos (también conocido como conurbación). En el nivel normativo se realiza un proceso de vinculación (correlación) de las estrategias planteadas con la normatividad existente, tanto a nivel local (municipio), como en los niveles superiores (estatal y federal).

No es hasta el nivel estratégico en donde se presentan las propuestas que deberán conducir el ordenamiento del municipio hacia la visión que el PMDUM se impone. Y, por último, se presenta el nivel instrumental, que es en el que se definen los actores que deberán vigilar y regular la correcta implementación de las propuestas señaladas en el nivel estratégico.

Observaciones

Se observa que se amplía la gama de conceptos que, lejos de simplificar la comprensión de las intenciones, lo dificulta, ya que no quedan explícitos los criterios empleados con la que se determinan los cambios. Un ejemplo de esto se puede observar en la propuesta de modificación de la zonificación primaria.

- Zona 1 Consolidación Urbana (ZCO)
- Zona 2 Crecimiento urbano (ZCR)
- Zona 3 Regeneración y Desarrollo Sustentable (ZRS)
- Zona 4 Conservación de los Recursos Naturales (ZRN)

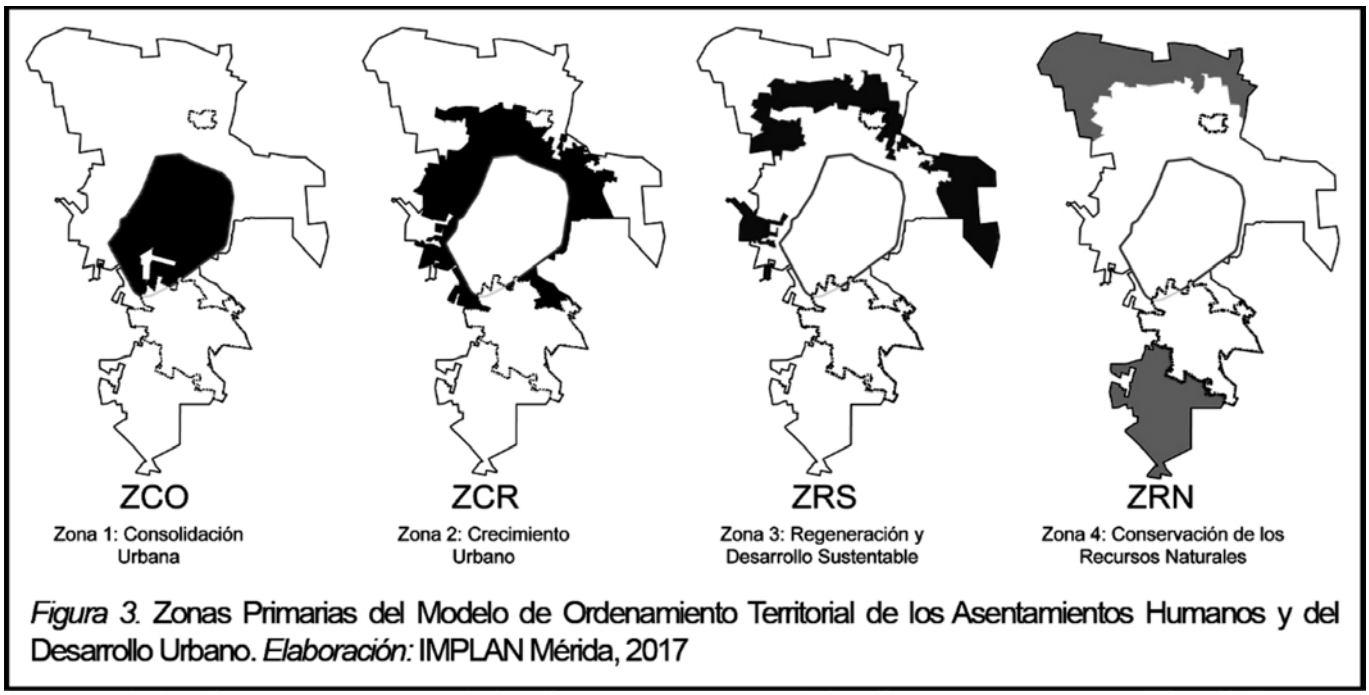


Imagen 1. Zonas Primarias del PMUDM.

Lo que se pretende en esta propuesta es aplicar criterios y estrategias de planeación que conduzcan el desarrollo del municipio hacia la visión de la ciudad al año 2040. Por ejemplo, en la Zona 1 y Zona 2 continúan bajo el criterio de aprovechar los predios baldíos, viviendas deshabitadas, predios con construcciones subutilizadas y los desarrollos inmobiliarios autorizados como zonas denominadas "Área Urbanizada", cuyas estrategias promueven la combinación de los usos urbanos existentes que concentran equipamiento, servicios y fuentes de empleo. Para fomentar la densificación mediante el uso de modelos de vivienda vertical o proyectos que fomentan la densificación de un predio subutilizado, se debe considerar la integración armónica del entorno urbano existente con estos nuevos usos. No obstante, **en la propuesta del PMDUM no quedan explícitos los factores o indicadores a emplear para lograr dicha integración, quedando aparentemente al criterio de cada funcionario municipal**.

Una de las modificaciones más evidentes es el cambio de las zonas primarias y la delimitación de lo que llaman "polígono de límite urbano 2040" al norte del municipio, en la cual, se distinguen dos cambios importantes, ya que con el Programa vigente se catalogan predios en "Zona 2 de Crecimiento Urbano" en el área de Santa María Cosgaya-Komchén y con esta propuesta de modificación se cambia a "Zona 3 de Regeneración y Desarrollo Sustentable"; lo mismo sucede en la zona cercana a la localidad de Xcanatún y el Parque Nacional Dzibilchaltún.

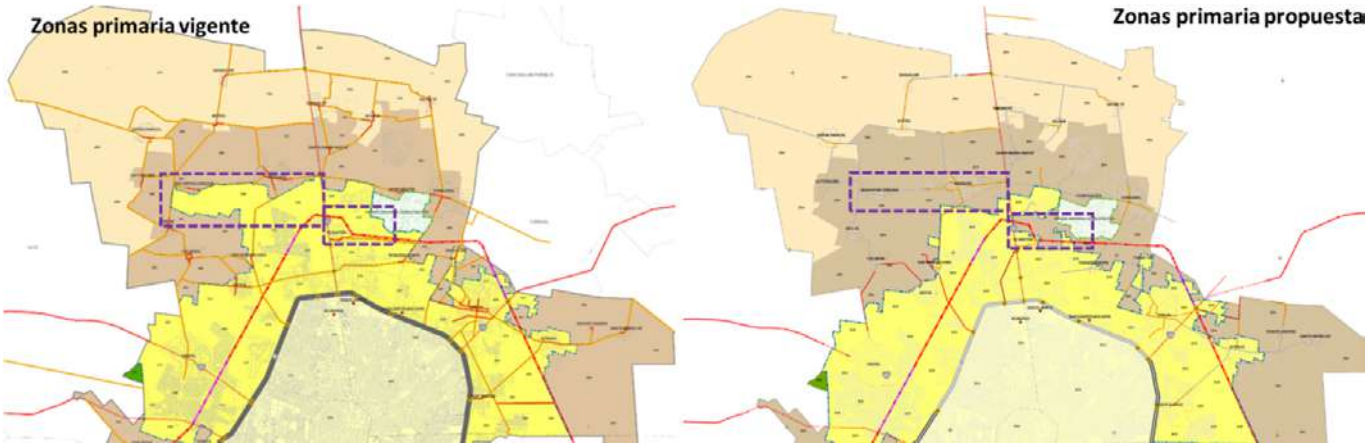


Imagen 2. Modificaciones en la Zonificación primaria del PMDUM.

Como se observa en la [Imagen 2], la modificación propuesta consiste en el cambio de un área catalogada como Zona 2 a Zona 3 sin explicar el motivo de dicha modificación.

En el nivel normativo, las modificaciones consisten en el cambio de la clasificación de las vialidades existentes, se denominan vialidades extra urbanas y vialidades intra urbanas, es decir vialidades fuera de la zona urbana y vialidades dentro de la zona urbana, esta última se subdivide en vialidades de ciudad y vialidades colectoras, y éstas a su vez se subdividen en vialidades tipo A y B, y vialidades tipo C y D.

Gráfica 1. Clasificación de las vialidades (jerarquía).

Con base en esta clasificación, es importante mencionar que las dimensiones de las vialidades presentan un incremento en la sección vial, comprendiendo todos los componentes de la calle fuera de los límites de la propiedad privada, como banquetas y camellones, puesto que la vialidad secundaria (vialidad de ciudad tipo D) deberá medir 17.00 m, la vialidad terciaria o local (vialidad local) deberá medir 12.50 m y las vialidades locales cerradas deberán tener una dimensión de 16.00 m y rematar con una rotonda para retorno, cuyo diámetro deberá medir el doble de la sección de la calle antes mencionada, es decir 32.00 m.

Lo realmente importante para destacar en este punto es la determinación de cambiar la clasificación de una misma vialidad, dependiendo de los usos urbanos que atraviesa, ya que existen vialidades de ciudad tipo A que estarán conformadas por cuatro tramos en los que se concentran usos de alto impacto como almacenamiento o bodegas, que luego desembocan o cambian a una vialidad de ciudad tipo B, que posteriormente cambia a una vialidad de ciudad tipo C, y así sucesivamente. Esto, aparentemente con la finalidad de restringir los usos de suelo a desarrollar. Esta información resulta vital, debido a que la viabilidad de los usos de suelo se regula principalmente por el tipo de vialidad en la que se encuentre un predio y el nivel de impacto determinado de acuerdo con el uso de suelo que se pretenda.

En cuanto a los niveles de impacto de los diferentes usos de suelo, están clasificados en: bajo, mediano y alto impacto; para los usos de bajo impacto, este PMDUM promueve que la Superficie de Ocupación del Uso de Suelo (SUS) sea de hasta 106.00m^2; lo que en el PMDUM todavía vigente es de hasta 100.00m^2. Para los usos de mediano impacto, son los clasificados como tal en la tabla de usos destinos y giros, así como también los usos de bajo impacto que tengan una superficie mayor a la superficie de ocupación SUS (106.00m^2) y que no rebasen los 3,000.00m^2. Para los usos de alto impacto se considerarán también cualquier uso de bajo o mediano impacto que tenga una SUS mayor a 3,000.00m^2 además de los clasificados como alto impacto, lo anterior pretende quitarle jerarquía a la vialidad, ya que en el PMDUM vigente la cantidad de metros cuadrados de SUS se determina conforme a la vialidad en la que se encuentra un predio, independientemente del nivel de impacto que el uso pretendido represente. Por consiguiente, en esta modificación se pretende que esta superficie la determine el nivel de impacto del uso pretendido, independientemente de la vialidad en la que se encuentre ubicado el predio.

De acuerdo con lo establecido en la modificación, el uso predominante en el territorio del municipio de Mérida es el habitacional, por consiguiente, se establece una nueva clasificación de estos usos que corresponden al uso habitacional y al uso de desarrollo inmobiliario. El uso habitacional se divide en vivienda unifamiliar (casa habitación), habitacional de bajo impacto, donde se considera un rango de 2 a 6 unidades de viviendas y habitacional de mediano impacto, donde se considera el rango de 7 a 20 viviendas. Los desarrollos inmobiliarios se clasifican en tres usos: Habitacional público, habitacional privado y vivienda vertical. Cabe mencionar que para determinar el uso de vivienda vertical solo se está considerando el número de viviendas mínimo, es decir más de 21 unidades dispuestos en "varios niveles", sin embargo, **no se establece a partir de qué nivel o altura se considerarán los proyectos como vivienda vertical**.

Para la vivienda unifamiliar, ubicadas en la zona 1 y en la zona 2, se plantea el aumento de la construcción máxima permitida a ocupar en el terreno, puesto que **con el PMDUM vigente se requiere contar con el 20.00% de la superficie legal del predio para área verde, mientras que en esta modificación se requerirá el 15.00%**. Para la vivienda multifamiliar se plantea el esquema vivienda "horizontal" y vivienda "vertical". En cuanto a los usos de vivienda vertical, se considerará como una vertiente más de un desarrollo inmobiliario cuando cuenten con más de 20 unidades de vivienda, por lo que los criterios y regulaciones serán considerados como tal.

Con base en lo anterior, se obtiene que además de la disminución de la superficie de construcción de 5,000.00m^2 a 3,000.00m^2, las modificaciones planteadas radican en cómo autorizar los usos de suelo considerando tres puntos principales, el primero es la vialidad donde se encuentra el predio, el segundo el nivel de impacto determinado para el uso de suelo y en tercer lugar, la superficie de construcción considerada a ocupar, mientras que en el PMDUM vigente se autoriza la superficie de construcción a ocupar de un determinado proyecto en función de la vialidad donde se encuentra el predio.

Conclusiones

La modificación de este programa, si bien reafirma las intenciones y estrategias a implementar para conducir el desarrollo urbano del municipio hacia una densificación al interior del Anillo Periférico y la armonía en la mixtura de usos de suelo, **presenta algunas contradicciones para lograr sus objetivos**, ya que aparentemente estas modificaciones corresponden a acciones que contribuyen a remediar una problemática o conflicto puntual, dejando atrás la visión a futuro prevista en el objetivo de este instrumento.

En la tabla de compatibilidades de uso de suelo, se detectaron discrepancias con algunosusos de nivel de impacto bajo, que no son permitidos en determinado predio, zona o

vialidad, pero un proyecto del mismo uso con un nivel de impacto mayor sí es permitido. Así, por ejemplo, en ciertas vialidades primarias no se permitirían departamentos habitacionales de bajo impacto (2 a 6 unidades de vivienda), pero sí se permitirían departamentos de mediano impacto (de 7 a 20 unidades), lo cual se contrapone a la visión de densificación a 2040.

Desde la perspectiva del Colegio, se entiende que el PMDUM debe marcar un precedente para establecer las estrategias a implementar, así como servir de guía para la creación o modificación de los instrumentos jurídicos que regulan el desarrollo urbano del municipio, tal como el Reglamento de Construcciones que sigue os mismos objetivos del programa, ya que se debe tener en consideración que, aunque esta modificación del PMDUM plantee posibles soluciones a conflictos puntuales, no es un instrumento jurídico que por sí mismo regule el ordenamiento y desarrollo urbano del municipio.

"Aunque esta modificación del PMDUM plantee posibles soluciones a conflictos puntuales, no es un instrumento jurídico que por sí mismo regule el ordenamiento y desarrollo urbano del municipio".

Colegio de Diseñadores del Hábitat y Urbanistas de Yucatán A.C.

SERVICIOS DE CONSULTORÍA:

M50
Consultoría
Planeación Estratégica
Desarrollo Urbano

- Planeación Estratégica.
- Elaboración de planes estratégicos, manuales de operación, planes institucionales.
- Integración de expedientes técnicos, análisis costo beneficio y evaluaciones socioeconómicas.
- Diagnósticos Integrales.
- Asistencia y seguimiento técnico.
- Integración de proyectos.
- Prestación de servicios para la elaboración de documentos técnicos, aplicables a convocatorias.
- Administración y seguimiento puntual de los proyectos.
- Investigación de los criterios de solicitud de diversas fuentes de financiamiento.
- Diseño, integración y dirección de proyectos a escala estatal, metropolitana y municipal.
- Gestión de fondos de diversas fuentes de financiamiento municipal, estatal y federal.

dmc.davidm@gmail.com www.m50.com.mx @M50mid

asambleas ciudadanas

construyendo ciudades para las personas

Los Programas de Desarrollo Urbano, hacia una participación incluyente

Por Silvia Chi Cervera, Adrián Gorocica Rojas y César Rovelo Basteris
de Asambleas Ciudadanas

Imagen: @asambleasmid

Antecedentes

Desde 1976, con la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos, tenemos en México Programas de Desarrollo Urbano que ordenan y regulan los asentamientos humanos. En 1993, con la actualización de esta ley, se reconocen las atribuciones locales de los municipios en materia de desarrollo urbano, tanto en la planeación como en la administración de éste. Mérida, como muchas de las ciudades medias del país, cuenta con un Programa de Desarrollo Urbano (PDU) desde principios de la década de los 80, que se ha actualizado hasta el vigente, de 2017. Recientemente, el municipio de Mérida inició los procesos de consulta pública para la actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano 2017, razón por la cual se elabora esta reflexión acerca de los PDUs y los procesos de participación.

Una de las constantes preocupaciones que las personas manifiestan en los ejercicios de urbanismo participativo que hemos realizado en diversas zonas del municipio de Mérida,

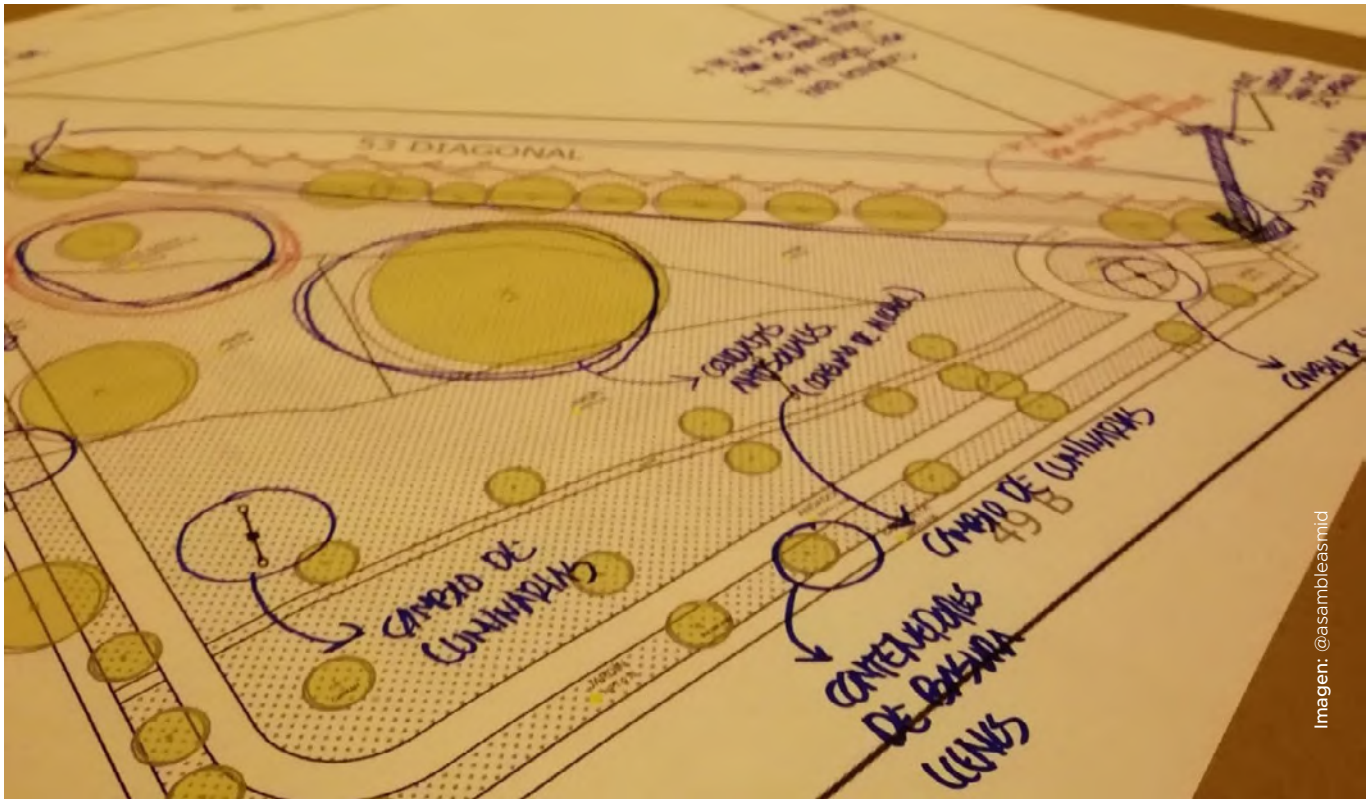


Imagen: @asambleasmid

es la falta de inclusión en los procesos de transformación del territorio. Frustración por el cambio de uso de suelo de terrenos que se pensaban iban a ser parques y se volvieron iglesias o escuelas, conflictos por un bar en una zona habitacional, desacuerdos por la construcción de gasolineras, son asuntos que frecuentemente generan preguntas entre vecinos y vecinas de Mérida como ¿quién decidió esto?, ¿por qué no nos enteramos?, ¿por qué no estamos incluidas todas las personas en la toma de decisiones?

Sin embargo, estas preocupaciones son muy contrastantes con lo que los marcos legales urbanos establecen con respecto a la participación y el ordenamiento territorial. La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) de 2016 establece en su Artículo 4, fracción V, lo siguiente:

"V. Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás legislación aplicable en la materia;" (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, p. 5)

Como podemos ver, la participación de las personas está protegida en la LGAHOTDU, además, hay también garantías de transparencia y acceso a la información, elementos fundamentales para darle seguimiento a los procesos que transforman nuestros territorios y que sólo hasta tiempos recientes están explícitos en la ley.

La misma Ley, en su artículo 93, declara que son las autoridades las que deben promover la participación social y ciudadana, en al menos las materias siguientes:

I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de

Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta Ley;

II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;

III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el Mejoramiento y Conservación de zonas populares de los Centros de Población y de las comunidades rurales e indígenas;

V. La protección del Patrimonio Natural y Cultural de los Centros de Población;

VI. La preservación del ambiente en los Centros de Población;

VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los Centros de Población, y

VIII. La participación en los procesos de los Observatorios ciudadanos". (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, p. 43)

Queda claro que, al menos en la LGAHOTDU de 2016, no solo está permitida la participación de las personas en la elaboración de los PDUs, sino que debe ser impulsada por las instancias colaboradoras y ejecutoras del programa. Además, no es el único proceso urbano en el que esto debería de ser así, sino también se mencionan otros instrumentos como proyectos de infraestructura y equipamiento, proyectos estratégicos para el territorio, y la prevención y atención de riesgos, entre otros.

Entonces, si la LGAHOTDU permite y reconoce como necesaria la participación de las personas en los procesos de transformación del territorio –desde la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1993 se reconoce la

necesidad de las consultas públicas en los procesos de elaboración de los PDUs– **¿por qué son constantes las preocupaciones y demandas de vecinos y vecinas por ser incluidos? ¿por qué la consulta pública del PMDU de Mérida no recibe una participación intensa de vecinas y vecinos interesados en el desarrollo de la ciudad?**

Como en otros proyectos del municipio, el Ayuntamiento de Mérida ha establecido en la plataforma *Decide Mérida* un mecanismo para la consulta pública del nuevo PMDU de Mérida. Es una plataforma abierta, en la que pueden participar todas las personas, de manera individual o representando a algún grupo vecinal, institución u organización, y donde es posible consultar el documento del PMDU. Ahí se pueden hacer propuestas para ser consideradas, tanto en el diagnóstico, como en las estrategias de planeación urbana. En una revisión realizada el 12 de octubre del sitio web mencionado, se encontró que hay solamente 22 propuestas: 8 de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios

Imagen: @asambleasmid

y Turismo de Mérida (CANACO), 5 del Observatorio de Movilidad Sostenible de Mérida, 1 del Tren Maya, 1 de un usuario identificado como Gas, y 7 de 3 distintas personas. En un proceso similar realizado a finales de 2018 para el Plan Municipal de Desarrollo en la misma plataforma, se recibieron 1183 propuestas, en las que el 74% eran propuestas individuales, y un 12.9% de organizaciones de la sociedad civil. Estos datos visibilizan la enorme diferencia en la cantidad y proporción de participantes entre un proceso y otro, aun cuando el PMDU afecta directamente a temas concretos de la ciudad, como los usos de suelo, áreas de crecimiento futuro, densidades de ocupación del suelo, entre otras preocupaciones que son usuales de habitantes de Mérida.

Tomando en cuenta lo anterior, resulta crucial preguntarse, ¿por qué la participación en la elaboración de los planes y programas es limitada y no se aprovechan los espacios de participación?

Razones posibles de la falta de participación

Un aspecto importante que obstaculiza la participación efectiva en el proceso de elaboración del PMDU, es l**a escasa socialización de la utilidad y relevancia que tiene el instrumento para el desarrollo de la ciudad**. Usualmente esta es una discusión que se queda en un grupo reducido de actores en donde participan las Cámaras Empresariales, Colegios de Profesionistas, Universidades y algunas Organizaciones Civiles.

En pleno 2020, donde temas como la movilidad urbana eficiente y justa, la vivienda digna y asequible, la dotación de servicios equitativos, la creación de ciudades seguras para todas las personas y la adaptación al cambio climático son tópicos centrales de la agenda pública; la discusión de los PDUs de nuestros territorios se vuelve urgente en círculos fuera de los tradicionales de "personas expertas". Sin embargo, sucede con frecuencia que la agenda de acciones que aborda el PMDU no se llega a comprender en su totalidad. **La sociedad en general aún no dimensiona cómo estos programas pueden ayudar a crear soluciones y mejorar la ciudad y, por ende, su calidad de vida**. Adicional a lo anterior, se ven pocos esfuerzos por parte de las autoridades, la academia, los colegios y cámaras empresariales para ampliar la conversación a otros círculos y lograr que esta información sea accesible para todas las personas.

Por otro lado, **el lenguaje de un instrumento como el PDU, es técnico**, desde el documento completo con todos los capítulos que comprende, hasta la carta síntesis que es el resultado más contundente de un PDU. Este lenguaje técnico lo dominan pocas personas, quienes son las que con mayor facilidad pueden entrar a la discusión del instrumento. ¿Cómo esperamos que la ciudadanía participe en esta discusión, si de entrada no se socializa la relevancia de un documento de esta índole, y además las personas tienen que hacer un esfuerzo para comprender las tecnicidades del documento?

Si queremos que más personas se sumen a la discusión de los procesos de transformación urbana, es necesario que asumamos que los procesos de participación son también procesos pedagógicos. Que requieren salirse de los mínimos necesarios que marca la ley en términos de participación, para transitar hacia procesos pedagógicos, más amables e incluyentes, en donde se diseñen mecanismos para que todas las personas, la niñez, las mujeres, las personas mayores, las personas con discapacidad y demás población en situación de vulnerabilidad, puedan sentirse en condiciones de participar, y no excluidos de entrada por la falta de accesibilidad, tanto en el lenguaje como en el acceso a la información.

Es necesario considerar estrategias de socialización que estén dirigidas a comunicar la importancia del Programa de Desarrollo Urbano y la relevancia de que ciudadanas y ciudadanos se involucren en su elaboración, operación y evaluación, no solo porque es el instrumento de planeación que define la estrategia de crecimiento urbano a través de la definición de los usos del suelo, sino porque es a través de su aplicación, interpretación y control, que las transformaciones que son necesarias para atender los problemas de la ciudad puedan suceder o no.

Conclusiones

Como se ha mencionado, los PDUs son una herramienta de gran importancia para el desarrollo de nuestras ciudades. Llevar a cabo procesos de participación por cumplir con lo que manda la ley, sin diseñar un proceso que incluya la socialización de la información, sin lograr que la gente conozca su relevancia y sin incentivar una participación real y representativa, es una oportunidad perdida para construir espacios de pedagogía, encuentro y reflexión colectiva sobre el modelo de ciudad que queremos construir. Estos espacios y mecanismos de participación podrían propiciar que la ciudadanía conozca un poco más, no solo sobre los temas urbanos, sino que sería el espacio ideal para que podamos conocer cómo funciona la administración pública de nuestras ciudades, sus procesos y complejidades sobre las decisiones de la ciudad y donde posiblemente, la ciudadanía pueda aportar con innovación colectiva en la mejora de varios de los problemas de sus ciudades.

Es necesario construir procesos participativos que salgan de la lógica de talleres de 30 personas que le dedican, 1 o 2 horas de su día al tema, y que faciliten que las personas podamos opinar aún si sólo hay 5 minutos para hacerlo. Recientemente, el gobierno de la Ciudad de México realizó un ejercicio de participación interesante, llevó la discusión de su PDU a lo largo y ancho de su territorio con módulos itinerantes para dar a conocer su relevancia y para que la gente pueda dar sus opiniones de una manera sencilla y ágil. Esto no reemplazó las mesas de trabajo con otros actores, sino que funcionó como una estrategia complementaria, y de esta manera se pudo generar un documento que, con todo y sus limitaciones, incluyera la visión no solo de quienes siempre -desde su expertise profesional- participan en estos ejercicios, sino también de las personas desde la calle, que desde la experiencia de vivir todos los días el territorio, también tienen mucho que decir.

Si no se logra una adecuada comunicación con la gente para que se involucren y apropien de los PDUs, si la discusión sigue siendo exclusiva del ámbito técnico, si no se amplían los modelos y espacios de participación, los Programas de Desarrollo Urbano serán siempre documentos de unas cuantas personas que, sin embargo, afectan significativamente la vida de muchas otras.

Referencias bibliográficas:

Ayuntamiento de Mérida 2018-2021, 2018, https://decide.merida.gob.mx/processes/PDM18-21/f/82/, consultado el 12 de octubre de 2020.

Ayuntamiento de Mérida 2018-2021, 2018, https://decide.merida.gob.mx/processes/ModificacionPMDUM, consultado el 12 de octubre de 2020.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Diario Oficial de la Federación, 28 de noviembre de 2016**.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1993, **Ley General de Asentamientos Humanos**, Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1993.

Por Silvia Chi Cervera,
Adrián Gorocica Rojas y
César Rovelo Basteris
de Asambleas Ciudadanas

asambleas ciudadanas
construyendo ciudades para las personas

"Si no se logra una adecuada comunicación con la gente para que se involucren y apropien de los PDUs, si la discusión sigue siendo exclusiva del ámbito técnico, los Programas de Desarrollo Urbano serán siempre documentos de unas cuantas personas que, sin embargo, afectan significativamente la vida de muchas otras".

¡Síguenos en nuestras redes sociales!

@MetropoliMid

www.metropolimid.com.mx