

# INSTRUMENTOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA CIUDAD

MANUAL PARA SU GESTIÓN

Ignacio Kunz Bolaños  
Gerardo González Herrera



GOBIERNO DE  
**MÉXICO**

**DESARROLLO TERRITORIAL**  
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO



Título original: Instrumentos para el financiamiento de la ciudad: Manual para su gestión  
Gobierno de México  
Banco Interamericano de Desarrollo  
2022

ISBN: 978-607-98208-1-7

Espacio para insertar los derechos de la obra

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

# CRÉDITOS

## Publicado por:

Secretaría de Desarrollo Agrario, territorial y Urbano (SEDATU).

## COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

Román Meyer Falcón, Titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Daniel Octavio Fajardo Ortíz, Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Álvaro Lomelí Covarrubias, Titular de la Coordinación General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad (CGDMM).

Francisco Javier Aguilar García, Director de Planeación y Ordenamiento Metropolitano.

## BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## AUTORES

### Capítulos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10 y 11

**Ignacio Kunz Bolaños.** Geógrafo urbano con maestría en Planeación y doctorado en Urbanismo por la UNAM. Es investigador titular del Centro de Investigaciones en Arquitectura, Urbanismo y Paisaje, de la Facultad de Arquitectura de esta misma Universidad.

### Capítulos 5 y 12

**Gerardo González Herrera.** Director de G-Trazus, S.C., consultor en desarrollo urbano, movilidad y gestión organizacional. Es doctor en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y doctor en Ciencias de la Gestión por Universidad de Lyon III (Francia).

## COORDINACIÓN EDITORIAL

Álvaro Lomelí Covarrubias, Titular de la Coordinación General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad (CGDMM).

Francisco Javier Aguilar García, Director de Planeación y Ordenamiento Metropolitano.

## EDICIÓN Y DISEÑO EDITORIAL

Iván García de la Rosa

Jessica Abril Olguin McCain

## SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO

Cipactlic Casas Cruz

## APOYO EN REVISIÓN DE CONTENIDO

José Alfonso Iracheta Carroll, Director General del Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS).

Julio Alfonso Ortegón Espadas, Director de Gestión del Suelo del INSUS.

## Derechos de autor

Se permite la reproducción, total o parcial, por razones educacionales o sin ánimo de lucro de esta publicación sin la autorización especial del portador de los derechos de autor, siempre y cuando la fuente sea citada. Los autores agradecen recibir una copia de cualquier publicación que utilice contenidos de esta publicación como fuente. No se permite en absoluto hacer uso de esta publicación con fines comerciales o de lucro.

## Deslinde de responsabilidad

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento están basados en la información compilada por los autores y sus colaboradores. No obstante, los autores no garantizan la precisión o integridad de la información en este documento y no puede ser responsable por errores, omisiones o pérdidas que surjan de su uso.

# CONTENIDO

**M1**

**M2**

**M3**

**M4**

<b>Prólogo</b> . . . . .	<b>vi</b>
<b>Introducción.</b> . . . . .	<b>1</b>
<b>Módulo 1: Fundamentos Económicos del Financiamiento Urbano</b> . . . . .	<b>11</b>
Capítulo 1: Formación del Valor del Suelo, Plusvalías y Desarrollo Urbano . . . . .	13
Capítulo 2: Funcionamiento del Mercado del Suelo . . . . .	32
Capítulo 3: Procesos de Reestructuración Urbana . . . . .	39
Capítulo 4: El Uso Público del Interés Privado . . . . .	62
Bibliografía . . . . .	68
<b>Módulo 2: Fundamentos legales y programáticos para el financiamiento desde la gestión del suelo y su valorización.</b> . . . . .	<b>69</b>
Capítulo 5: Bases Jurídicas de la Gestión de la Valorización. . . . .	74
Bibliografía . . . . .	148
<b>Módulo 3: Instrumentos de Financiamiento Urbano desde la Gestión Municipal y Metropolitana</b> . . . . .	<b>149</b>
Capítulo 6: Fundamentos de los Instrumentos de Gestión de la Valorización. . . . .	152
Capítulo 7: Instrumentos de Naturaleza Fiscal. . . . .	157
Capítulo 8: Zonificación Flexible. . . . .	184
Capítulo 9: Transferencia de Derechos de Desarrollo . . . . .	200
Capítulo 10: Venta de Derechos de Desarrollo . . . . .	216
Capítulo 11: Grandes Intervenciones Urbanas . . . . .	225
Bibliografía . . . . .	263
<b>Módulo 4: La gobernanza metropolitana como mecanismo para el fortalecimiento financiero del desarrollo urbano.</b> . . . . .	<b>265</b>
Capítulo 12: La gobernanza metropolitana como mecanismo para el fortalecimiento financiero del desarrollo urbano . . . . .	269
Bibliografía . . . . .	296



# PRESENTACIÓN

En el proceso de apoyo para implementar la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) ha jugado un papel estratégico, colaborando con instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la preparación de insumos técnicos y herramientas de planeación. De este modo, abonamos a los objetivos de la política nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, además de fortalecer la cooperación internacional en una de las tareas principales de la Secretaría: recuperar la rectoría del Estado sobre el territorio mexicano.

Uno de los temas más recurrentes ha sido el financiamiento al desarrollo y la aplicación de un conjunto de instrumentos ya presentes en la LGAHOTDU, que demanda una labor integral entre los tres niveles de gobierno. Algunos de estos instrumentos, de larga tradición en otros países y continentes, han enfrentado retos específicos en México que dificultan su uso extendido.

Desde la SEDATU, a través de la Coordinación General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad (CGDM y M) y con el apoyo de la División de Desarrollo Urbano y Vivienda del BID, elaboramos materiales que facilitan la el financiamiento de nuestras ciudades, como una contribución esencial a la implementación de la LGAHOTDU. Con ellos impulsamos la capacitación de nuevas herramientas que convertirán nuestras ciudades en lugares más incluyentes y sostenibles de cara al futuro.

La presente publicación busca fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones, así como la capacitación y asistencia técnica en materia de planeación, ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano. Su principal objetivo es permitir un avance en el marco jurídico mexicano, incorporando de manera eficaz e inteligente los mecanismos de financiamiento ya contemplados en la LGAHOTDU.

**Román Meyer Falcón**

**Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**

**Gobierno de México**

# PRÓLOGO

**E**l financiamiento del desarrollo urbano y en particular de las metrópolis requiere de la implementación de instrumentos tradicionales, como el predial\*, junto con nuevos relacionados con la gestión de la valorización que genera el propio desarrollo. Estos instrumentos en conjunto deben permitir el incremento de los recursos de los gobiernos locales para superar su profunda dependencia de las transferencias federales, en especial de las aportaciones (recursos etiquetados) y participaciones (libre disposición) ante la ausencia de otros fondos que en el pasado contribuyeron con el desarrollo metropolitano, tales como el Fondo Metropolitano.

El debate sobre la insuficiente recuperación que tiene el Estado del valor generado por las decisiones que la autoridad hace sobre el potencial de aprovechamiento del suelo, junto con la valorización que se genera por la inversión pública ha derivado en la búsqueda de alternativas que permitan incrementar esta recuperación, permitiendo mayor inversión en infraestructura, equipamiento y la prestación de servicios públicos de mejor calidad.

Todo ello supone el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gobernanza a través de distintos mecanismos metodológicos, pedagógicos y prácticos, en donde exista una participación de los tres órdenes de gobierno y los actores del desarrollo metropolitano involucrados, como la academia, el sector privado, las organizaciones de la sociedad y, sobre todo, de la comunidad en general como actores principales que hagan realidad el Derecho a la Ciudad, contribuyendo a garantizar el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos.

La SEDATU tiene a su cargo la planeación, el diseño, la promoción y evaluación de mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional, urbano, y rural, con la participación de diversas dependencias y entidades de la Administración Pública

---

\* En promedio de recaudación de impuestos de todo el país representan el 4.8 por ciento. La entidad federativa de mayor recaudación es la Ciudad de México con 24.%, seguida de Nuevo León (10.0%), Campeche 8.7%, Coahuila 8.0% y Querétaro 7.8%, mientras que Zacatecas, Michoacán, Tlaxcala, Chiapas y Morelos generan menos ingresos por impuestos, en promedio 1.7% (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2017), (Carmona & Caamal, 2018), ¿Las transferencias federales han logrado reducir la desigualdad en las entidades federativas de México?; Recuperado de: <https://econoquantum.cucea.udg.mx/index.php/EQ/article/view/7111>.



Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, así como de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y en lo que corresponda de instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.

Asimismo, entre sus atribuciones está asesorar a los gobiernos estatales, municipales y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que lo soliciten, en diversos aspectos, entre los que se distingue la capacitación técnica del personal que labora en esos gobiernos. Consideramos que la presente obra cumple con estas obligaciones y por ello nos complace ponerla al alcance de un público más amplio.

La concertación con los actores del desarrollo y la cooperación entre los sectores de gobierno en las grandes intervenciones que se promueven, habrán de fortalecer el financiamiento del desarrollo urbano para que sea más incluyente y democrático.

Aumentar las capacidades de financiamiento de las ciudades mexicanas permitirá hacer realidad el objetivo de la LGAHOTDU para que todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, limitación física, orientación sexual; hagan efectivo el derecho a vivir y disfrutar ciudades y asentamientos humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros.

**Álvaro Lomelí Covarrubias**

**Coordinador General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad**



# INTRODUCCIÓN

Una gran cantidad de libros que tratan el tema urbano inician diciendo que, en el mundo y en México, más y más gente vive en las ciudades y que, en algunos años, la mayor parte de la población será urbana. Es cierto, sin embargo, más que repetir datos se debe reflexionar sobre las implicaciones de este fenómeno y las posibles respuestas que como sociedad se deben ofrecer para afrontar los problemas y necesidades de las sociedades urbanas.

**E**n efecto, cuando las ciudades crecen demandan más recursos, pero no de manera lineal, una ciudad de 1,000,000 de habitantes no demanda el doble de recursos que una ciudad de 500,000, entre mayor es el tamaño las necesidades de financiamiento suelen ser mayores. En primer lugar, porque van apareciendo deseconomías de escala, es cierto que a ciertos tamaños también hay economías, pero la presencia y proporción de aquéllas suele ser mucho mayor que la de éstas. También se van presentando nuevas demandas, que no existían antes, como la necesidades y oportunidades derivadas de: a) avance tecnológico, es el caso de los sistemas de coordinación de semáforos, disponibilidad de WiFi, sistemas de recolección y manejo con separación de residuos sólidos, las cámaras de vigilancia, etc.; b) las que resultan del reconocimiento de derechos sociales o de grupos minoritarios que obligan a ampliar o a diversificar la atención, infraestructura y los servicios; y c), los nuevos problemas que aparecen como resultado del desarrollo de la sociedad contemporánea, o la agudización de viejos problemas como la inseguridad. No todos son de naturaleza urbana y no todos deben afrontarse desde la planeación de ciudades, pero todos sin excepción se ubicarán en algún territorio municipal, sea o no metropolitano, y requerirán de financiamiento.

Si a las mayores necesidades de financiamiento se agregan las restricciones de recursos que se han presentado tanto a nivel de transferencias y aportaciones federales como de capacidad de generación de recursos propios por parte de los municipios, el panorama no es halagüeño. Una oportunidad hasta ahora despreciada es la mejora en la generación de recursos por parte de los gobiernos municipales, desde el aumento del impuesto predial, que en la mayoría de los casos ofrece una amplia oportunidad de incremento en la recaudación, hasta la inexplorada en México gestión de la valorización del suelo. Debe decirse que esta alternativa de financiamiento se aprovecha desde hace más de un siglo en muchos países y son cada vez más los que se adhieren a esta solución a través de muy diversos instrumentos desde la recaptura directa de la valorización hasta la vivienda inclusiva.

Si bien, el tema financiero es imprescindible para el buen desarrollo urbano y territorial, estaría lejos de ser suficiente, como lo han demostrado algunas de las ciudades emblemáticas del Medio Oriente en donde nuevos asentamientos con grandes recursos enfrentan un futuro poco promisorio. Junto al dinero para el desarrollo sostenible de las ciudades se requiere también de mejores respuestas en materia de planeación y gestión, cada vez con mayor énfasis sobre ésta última y menos en aquélla, al menos de esa planeación prescriptiva, que:

- a) impone la visión y los valores del planificador o de los términos de referencia que se usan para contratarlo sin considerar otros valores e intereses legítimos;
- b) que es estática y no da cuenta del cambio continuo que vive la ciudad, de tal manera que, sin contar con la información suficiente, en lugar de crear las condiciones para incentivar procesos deseables y detener lo que no son convenientes para la sociedad, en cambio,

sin contar con la información suficiente plantea una imagen ideal de lo que debería ser la ciudad en horizontes muy lejanos;

- c) que supone acciones de largo plazo y no es capaz de aceptar la incertidumbre que impone el futuro de manera que renuncia a dar respuesta a los imperativos sociales que son del aquí y el ahora;
- d) que no reconoce el contexto sociopolítico y económico y en general, los factores externos en los que se inscribe esa planeación; y, entre otras razones;
- e) que es dicotómica, estableciendo sí/no trágicos, entre lo permitido y lo prohibido transfiriendo todos los beneficios a una de las partes, generalmente los influyentes miembros de las coaliciones público-privadas del poder, y todos los costos a otros, generalmente toda la sociedad o los grupos débiles políticamente.

Los retos que enfrentan las ciudades mexicanas son enormes y han venido multiplicándose y haciéndose más complejos. Se podría decir que como sociedad no se ha encontrado una forma razonablemente efectiva de tratar con los problemas urbanos, esto a pesar de tener casi medio siglo con una planeación urbana institucionalizada, no exageraba Alberto Rébora cuando describía la realidad de la planeación mexicana como una disciplina fallida.

Se requiere una nueva perspectiva de intervención, reconociendo que no se cuenta con toda la información, que las ciudades son dinámicas y siempre están en proceso de transformación, que existen demandas sociales inmediatas, y sobre todo, que se presentan una gran diversidad de intereses en conflicto, muchos legítimos, y fuerzas externas que condicionan la actividad.

Así una nueva forma de lidiar con las ciudades debería estar orientada por principios y valores de alto nivel, como los que están implícitos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la Nueva Agenda Urbana de Hábitat y en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). Esto quiere decir que las estrategias que se decidan para enfrentar los problemas urbanos siempre deben tener como referente esos planteamientos. Al mismo tiempo, debería ser una planeación que reconozca la multiplicidad de intereses y las restricciones de los contextos sociopolítico, económico y ambiental, y en este sentido, debería existir una diversidad equivalente en los abordajes metodológicos para así ofrecer respuestas realistas y congruentes con las condiciones específicas de cada región, ciudad o barrio. Y finalmente, las estrategias deberían ser consensuadas con los diferentes actores que representen un interés legítimo, para lo cual es necesario contar con instrumentos que sirvan de base a la negociación para la construcción de los acuerdos basados en un reparto equitativo de las cargas y beneficios del desarrollo urbano y así evitar las lógicas dicotómicas.

Los instrumentos de gestión de la valorización cumplen una triple función: a) un sistema para capturar recursos financieros para fortalecer las haciendas municipales; b) una plataforma

instrumental para la conducción de los procesos urbanos, incentivando las decisiones deseables de los actores urbanos, o bien, para asignar los costos a los actores cuyas decisiones generan externalidades negativas; y c), un mecanismo para la construcción de acuerdos al permitir esa reasignación costos-beneficios entre los actores involucrados.

Con base en lo anterior, los instrumentos contribuyen a un desarrollo más equitativo en lo social y más eficiente en lo económico y representan una herramienta para la protección del ambiente; con un buen diseño de los instrumentos de gestión de la valorización se pueden corregir procesos no convenientes e impulsar transformaciones positivas para la sociedad, pero hay dos temas en los que la aplicación de estos instrumentos de gestión ofrece una enorme utilidad, dos temas que fácilmente puedes calificarse como el cáncer de las ciudades mexicanas (y de muchas otras partes del mundo): la especulación y la corrupción que se deriva de ésta. En efecto, estos dos fenómenos tan extendidos en México y en Latinoamérica han sido un gran obstáculo para el buen desarrollo de las ciudades y generadores de grandes costos sociales, pero pueden ser eliminados con la correcta aplicación de los instrumentos de gestión de la valorización. Quizá sea esta la razón por la que hay opositores a este tipo de iniciativas.

En el presente Manual para la Gestión de la Valorización del Suelo se ofrecen algunos de los instrumentos y sus fundamentos que pueden ser pertinentes para las ciudades mexicanas. Algunos de ellos más para las grandes urbes y zonas metropolitanas, y otros para ciudades pequeñas. O bien, ciertos instrumentos serán más útiles para tratar algunos problemas y otros serán más adecuados para otras problemáticas. Pero en conjunto ofrecen una caja de herramientas para que los gobiernos municipales en general, y las zonas metropolitanas en particular, puedan afrontar las demandas de financiamiento y fortalecer la gestión y la planeación del territorio.

No obstante, también se debe decir cuáles son las limitaciones del Manual. No se trata de instrumentos de aplicación mecánica y simple, por el contrario, suponen un conocimiento del contexto al que se aplica, en particular de las lógicas del mercado del suelo, de la normatividad urbana local, del marco jurídico institucional y de las relaciones sociopolíticas. Todos ellos deben ser considerados pilares para el buen diseño y calibración de los instrumentos y, sobre todo, para que su aplicación sea efectiva y congruente en el contexto. Por esta razón, en muchos casos su diseño y calibración puede requerir de la intervención de especialistas, pero es importante que los funcionarios sepan de su existencia, funcionamiento y formas de aplicación, porque la interlocución con ellos no es menos importante y es indispensable.

De esta manera, el presente Manual para la Gestión de la Valorización para el Financiamiento Urbano Metropolitano se ha organizado en 4 grandes apartados o módulos: el primero trata sobre los Fundamentos Económicos de la Gestión de la Valorización del Suelo, un panorama general de los aspectos del fenómeno urbano relacionados con la valorización y las implicaciones

que tiene utilizar a ésta como un mecanismo de financiamiento. Se inicia con el Capítulo 1 que ofrece una explicación de la formación del valor del suelo, la plusvalía y el desarrollo urbano, con dos intenciones principales, primero ir introduciendo algunos conceptos y segundo, establecer la estrecha relación que existe entre el fenómeno urbano y el mercado del suelo.

Posteriormente, se abordan varios temas sobre la naturaleza económica del bien suelo como base para explicar lo que para este Manual es el componente central: la valorización del suelo (rentas o plusvalías). Se pretende dejar claro el mecanismo de formación de esas rentas o plusvalías porque a través de la intervención en ese mecanismo es que se logra recuperar parte de la valorización, y porque de la claridad que se tenga de su operación, el diseño del instrumento puede utilizarse además para el fortalecimiento de las estrategias de planeación y como soporte a la gestión. Al mismo tiempo, en este apartado se demuestra que la valorización, renta o plusvalía tiene su origen en el esfuerzo de la sociedad y que por ello es legítimo que la autoridad establezca mecanismos de recuperación de esa valorización.

Se estudia el concepto de valor del suelo y en particular el de su valor residual que, si bien es clave para comprender el funcionamiento del mercado, es inexcusable en la calibración de la mayoría de los instrumentos.

En los últimos apartados de ese primer capítulo se tratan los efectos de los impuestos y de los subsidios sobre el valor del suelo; también la forma en que a través de la norma urbana se modifica, para bien o para mal el funcionamiento del mercado, y en particular se abordan los efectos de la no diferenciación de usos habitacionales, excepto por densidades, y cómo el uso de éstas, como parámetro para regular la intensidad de ocupación, produce un encarecimiento del suelo mayor entre más pequeña y barata es la vivienda, poniendo en enorme desventaja para acceder al suelo urbano a los grupos de menor ingreso.

En el Capítulo 2 se estudia el Funcionamiento del Mercado de Suelo, otro elemento clave para la comprensión de los problemas urbanos, la construcción de soluciones y el diseño de los instrumentos. Se reviste la importancia del estudio del mercado para la toma de decisiones en la ciudad y las perspectivas de diferentes actores que, a final del día, llevan a conflictos sobre los que habrá que mediar. Se discuten los alcances de los estudios de mercado, y se concluye el capítulo con la explicación de la formación de los segmentos en el mercado inmobiliario.

El Capítulo 3 se dedica al estudio de los procesos de reestructuración urbana, otro componente clave para entender la lógica de cambio de la ciudad y prever sus tendencias y problemas futuros. Se incluye el estudio del crecimiento hacia el exterior o la expansión, se continúa con el problema de la declinación de la ciudad interior, problema que afecta a todas las ciudades mexi-

canas desde hace al menos dos décadas, y se pasa a la explicación del crecimiento hacia el interior o reestructuración, para la comprensión de ésta última se aborda el concepto de Economía del Redesarrollo.

El siguiente apartado se dedica al análisis de lo que se conoce como el Ciclo de los Barrios, esto es, los procesos de cambio que se van dando y repitiendo en los barrios. Finalmente se concluye el capítulo con una evaluación de los costos y beneficios de los diferentes modelos del crecimiento de la ciudad.

El Módulo 1 se concluye con el capítulo 4 que versa sobre el problema del interés privado y sus contraposiciones con el interés público. Se aborda con cierto detalle el tema de la especulación de los actores privados, quizá el principal problema del desarrollo urbano en México. A partir de lo anterior, y con apoyo en los planteamientos de autores como Schultze, Nash, Coase, Tullock y Buchanan entre otros, se plantea reconocer cierta legitimidad del interés privado y, a través de diversos instrumentos de gestión, orientarlo en beneficio del interés público, en una lógica de cooperación, en contraposición a la lógica dicotómica de la planeación actual que produce a su vez a la lógica de depredación que ha existido en México desde siempre.

El Módulo 2 está constituido por el Capítulo 5 y se dedica exclusivamente a los Fundamentos Legales y Programáticos para el Financiamiento desde la Gestión del Suelo y su Valorización, como base argumentativa y como herramienta para el diseño de estos instrumentos.

El capítulo inicia con la revisión de conceptos generales y con algunas preguntas que se consideran claves, como la que refiere a: ¿Por qué regular el mercado de suelo? Se aborda la concepción que se tiene de problemas públicos territoriales, como problemas para ser impulsados en la agenda pública y para lo cual se sugiere una modelación de los que se consideran los problemas más importantes de ser resueltos en nuestro país y que relacionan la gestión del suelo y la infraestructura: 1. Superar el modelo que excluye a la población de menor ingreso; 2. Aprovechar las capacidades de valorización del desarrollo urbano para generar recursos para el financiamiento de la propia ciudad; y 3. Resolver (o interiorizar) las externalidades negativas. Se identifica que algunas orientaciones ya se encuentran contenidas en la LGAHOTDU, por lo que existe un fundamento jurídico para su aplicación.

En esta revisión de conceptos y enfoques se introduce la diferenciación entre sistemas complejos y sistemas complicados; así como la problematización de la Planeación, como un concepto polisemántico que puede adquirir diferentes significados para situaciones diferentes, por lo que se sugiere enfocar bien aquel que es apropiado para la realidad que se pretende modificar. En esta discusión se sugieren algunos cambios y reformas para actualizar el marco de actuación, incluyendo la Constitución, en particular respecto a la fracción V del artículo 115 respecto al uso de la zonificación, como única técnica para la planeación y ordenación del territorio.

Esta sección concluye con la diferenciación entre tres niveles de planeación que en ocasiones se mezclan y confunden: la planeación del desarrollo económico y que tiene que ver con el concepto de rectoría económica del Estado y con el sistema de planeación democrática; la planeación de proyectos y acciones, que ya se consideran en la normatividad como Programas Operativos; y finalmente, el nivel de planes y programas, así como de instrumentos y normas técnicas urbanísticas y leyes fiscales y hacendarias, que son la base de las medidas que soporta las regulaciones y la inducción que se hace a los usos de suelo.

Esto último relacionado con el concepto constitucional de “imponer modalidades que dicte el interés público” a la propiedad que guía buena parte de la argumentación de este Manual y que se sostiene en el entendimiento de la función social de la propiedad.

La sección concluye con la revisión de algunos conceptos seleccionados de la base jurídica con la que contamos y que se consideran que contienen vaguedades y ambigüedades jurídicas.

La revisión a nivel jurídico-institucional se enfoca principalmente hacia los fundamentos legales para los instrumentos de gestión de la valorización. Para ello se parte de la base constitucional; la relación con los tratados internacionales; y de la revisión de las leyes generales y estatales que de una forma u otra se relacionan con la materia; para, finalmente, abordar las facultades de los municipios y los posibles caminos para la aplicación de los instrumentos.

De la revisión de las leyes generales más relacionadas, la LGAHOTDU y la LGEEPA, se identifican los instrumentos que ya existen y que son la materia central en los módulos siguientes. Se proponen recuperar algunas iniciativas como los Esquemas Simplificados de Planeación, que ya existían en la LGAHOTDU y que fueron “borrados” en la más reciente reforma, así como algunas reformas que se sugieren LGEEPA en temas que se consideran inconstitucionales relacionados también con la más reciente reforma a esta ley.

En la última parte, se revisan algunos casos en entidades federativas o municipios que están referidos como implementación de instrumentos para el financiamiento. La lista no es exhaustiva sino indicativa porque se considera que cada caso que se pretenda implementar sería necesario analizarlo en su contexto legal y territorial específico. Sin embargo, sí es importante señalar algunas de las consecuencias teóricas y prácticas que se derivan de esta revisión: sí es posible implementar estos instrumentos con las bases que existen o aún en ausencia de marcos estatales específicos, atendiendo a las facultades generales con las que cuentan los municipios, para lo que se sugiere alinear cuatro tipos de medidas: Las de planificación; legislativas y reglamentarias tendiente a introducir los nuevos mecanismos de regulación; las correspondientes bases fiscales y hacendarias; y las acciones administrativas para estructurar y dar respuestas ágiles a la implementación de estos instrumentos.



A partir del Módulo 3 se entra propiamente en materia de instrumentos de gestión de la valorización. En el capítulo 6 se exponen los fundamentos que sirven de base a estos instrumentos, se trata de su legitimación en términos técnicos y de principios. El capítulo 7 aborda los instrumentos de naturaleza fiscal: el impuesto predial, la contribución de mejoras y la participación de plusvalías. Los dos primeros han existido en México desde hace décadas y han sido ampliamente estudiados por especialistas, por lo que sólo se hacen algunas recomendaciones generales para su mejora. En cambio, la participación en plusvalías se describe en los términos de aplicación en Colombia, más de manera ilustrativa que como una recomendación para su uso en México, de hecho, no se considera que su aplicación sea viable en este momento en el país.

El capítulo 8 trata el tema de lo que en Estados Unidos se conoce como zonificación flexible, una serie de técnicas que permiten una mejor gestión del desarrollo urbano y la mayoría de ellas ofrece la posibilidad de capturar la valorización que se deriva de la flexibilidad que ofrecen las técnicas. Habrá que reconocer que como procedimientos muchos de ellos se aplican a lo largo y ancho del país, pero sin una base reglamentaria y sin captura, al menos formal, de parte de la valorización.

El capítulo 9 explica el sistema de transferencia de derechos de desarrollo o edificabilidad, un instrumento de compensación financiera dirigido principalmente a la conservación patrimonial y ambiental. Por su parte el capítulo 10 analiza la venta de derechos de desarrollo o edificabilidad, considerado en esta obra como uno de los mecanismos más viables para la gestión de la valorización y para la conducción de los procesos urbanos en México.

El último capítulo del módulo, el número 10, se denomina Grandes intervenciones Urbanas, que incluye el Reagrupamiento Parcelario y los Grandes Proyectos de Impacto Metropolitano. Se trata de instrumentos de ejecución del planeamiento en los que concurren una gran diversidad de instrumentos para la construcción de acuerdos y para la movilización de la valorización en favor del propio proyecto.

El Manual concluye con el módulo 4 que corresponde al capítulo 11 referido a la Gobernanza Metropolitana como Mecanismo para el Fortalecimiento Financiero del Desarrollo Urbano. Se trata de un análisis de la gestión de la valorización en los contextos de la posible gobernanza metropolitana, reconociendo las buenas prácticas y el papel de los acuerdos, para concluir con un análisis de las perspectivas del financiamiento para el desarrollo municipal y metropolitano en el país.

El capítulo inicia con la revisión de conceptos generales y con algunas preguntas que se consideran claves, como la que refiere a los conceptos de gobernanza, los asuntos metropolitanos y la problematización del concepto de zona metropolitana.

También se revisan y discuten conceptos constitucionales claves para la gobernanza metropolitana como el de autoridad intermedia y las bases para la asociatividad que ya existen en la Constitución. Por otro lado, se sugieren algunas de las orientaciones y contenidos precisos que podrían introducirse tanto en la Constitución, como en las leyes generales más relacionadas, así como en una eventual ley general metropolitana.

Una revisión de las leyes de las entidades federativas permite un análisis comparativo y en él se destaca la experiencia del Estado de Jalisco y se describe la evolución que ha tenido el diseño institucional, en particular en el Área Metropolitana de Guadalajara.

En la sección en la que se aborda las perspectivas del financiamiento metropolitano y algunas experiencias se revisa la experiencia del Fondo Metropolitano y se sugieren algunas de las orientaciones, particularmente ligadas con los instrumentos de valorización que se consideran útiles para el fin de este Manual.

El capítulo concluye con la propuesta de fortalecer los mecanismos de cooperación y concurrencia entre los actores públicos, sociales y privados, para lograr una gobernanza más activa de las metrópolis y para contribuir a la solución del financiamiento de éstas.

El Manual puede abordarse de muy diversas formas, los módulos 1 y 2 son de antecedentes y pueden ser necesarios para los lectores que están incursionando en la gestión de la valorización, pero pueden ser obviados por los especialistas que están familiarizados con la economía del suelo y con los fundamentos jurídicos de la planeación urbana; por su parte el Módulo 3 puede ser estudiado de manera directa, incluso a nivel de capítulo, lo que ofrece una gran flexibilidad. Finalmente, el Módulo 4 permite profundizar en la problemática metropolitana en México.

Se espera que este Manual sea práctico para que los municipios mejoren su capacidad de financiamiento y con ello tengan los recursos para un mejor desarrollo económico, una sociedad más equitativa y un uso racional de los recursos naturales.

Por último y no menos importante es reconocer el esfuerzo y compromiso del Gobierno Federal (2018-2024) a través de la Coordinación General del Desarrollo Metropolitano y Movilidad de la SEDATU, así como del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la elaboración de esta obra, así como para la realización del curso de capacitación profesional que se ofreció entre enero y mayo del 2022.

# ICONOGRAFÍA

A continuación, se presenta la iconografía utilizada a lo largo del Manual, cada elemento señala un aspecto importante del tema que se esté abordando. Los recordatorios son conceptos recurrentes que vale la pena tener en mente; el ícono de discusión señala preguntas que invitan a los y las lectoras a dar su punto de vista sobre algún tema en particular; los conceptos importantes son los aspectos centrales y fundamentales del tema tratado, por lo que es primordial que se comprendan y asimilen; los recapitulados se hacen generalmente al final de los capítulos y resumen los componentes principales del apartado.



RECORDATORIO



DISCUSIÓN



CONCEPTO IMPORTANTE



RECAPITULADO



# MÓDULO 1: FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DEL FINANCIAMIENTO URBANO

Para comprender fenómenos complejos que no son evidentes al conocimiento común es necesario recurrir a la teoría que debe ser interpretada como una forma de tratar de explicar lo que no se puede observar, lo que no es evidente pero que, sin embargo, forma parte de la realidad.

**E**n este capítulo se presenta una serie de conceptos sobre el suelo urbano, su valor, y su renta, también conocida como plusvalía. Para ello se irán respondiendo las siguientes preguntas, ¿qué características tiene el suelo como un bien que se intercambia en el mercado? ¿cómo se forma la renta? y ¿cómo se forma el valor del suelo? Con estas tres primeras preguntas se comprenderá la lógica de formación de las rentas y valores de los predios urbanos, pero todavía no de cómo se ven afectados por lo que se podrían llamar factores externos, para ello se discutirán las siguientes interrogantes: ¿qué efecto tiene la competencia entre distintas actividades sobre un mismo predio? Para lo cual el concepto de valor residual es clave; ¿la norma urbana puede modificar los valores del suelo? Y ¿qué pasa si se imponen nuevos impuestos o contribuciones al suelo? ¿qué pasa con los precios? En cambio, si se ofrecen subsidios ¿realmente va a mejorar la oferta de vivienda?

En una segunda parte se estudiará el mercado inmobiliario: ¿cuáles son los componentes más importantes en su funcionamiento? ¿cómo interpretar su estructura y dinámica? Para después vincular los procesos de transformación urbana con el comportamiento del mercado ¿qué hace que la ciudad esté en constante transformación? ¿cuál es la lógica económica detrás de los cambios en la ciudad? Y estas transformaciones en la ciudad, es decir, los cambios del uso del suelo ¿son buenos o malos para la sociedad?

En la última parte de este módulo se analiza el ¿por qué es legítimo que los gobiernos municipales recapturen la renta o plusvalía? Y ¿cómo se puede gestionar la valorización para el beneficio de la ciudad?

Respondiendo estas preguntas se construirán las bases económicas, sociales y de política pública para implementar instrumentos de gestión de la valorización, pero será necesario abordar las bases jurídico-institucionales que se tratarán en el Módulo 2.

# CAPÍTULO 1: FORMACIÓN DEL VALOR DEL SUELO, PLUSVALÍAS Y DESARROLLO URBANO

## ASPECTOS ECONÓMICOS DEL SUELO URBANO

**Detrás de todas las decisiones de localización que se toman en la ciudad están la búsqueda de beneficios (satisfacción) y el intento de evitar externalidades negativas o costos. En la medida que estos dos puntos de interés están en la misma dimensión y son opuestos se puede afirmar que todos los actores sociales pretenden maximizar su beneficio-satisfacción e irremediablemente habrá una arena de conflicto.**

Las unidades económicas toman una serie de decisiones que buscan maximizar su beneficio, no sólo económico, sino en términos de seguridad y funcionalidad; las unidades familiares actúan de manera similar, sus decisiones de localización buscan también el máximo de satisfacción, en ambos aspectos va implícita la minimización de costos, o más genéricamente, de externalidades negativas.

De una manera u otra, todos los actores urbanos, con excepción del gobierno, buscan apropiarse del máximo de beneficios-satisfacción que ofrecen las alternativas de localización. El mecanismo de asignación de las localizaciones a los diversos actores es el mercado del suelo, al cual acuden los actores a participar en la subasta continua para obtener las mejores localizaciones por las que están dispuestos y son capaces de pagar.



**Todos los actores urbanos, con excepción del gobierno, buscan apropiarse del máximo de beneficios-satisfacción que ofrecen las alternativas de localización.**

Como la capacidad de estos actores es muy distinta, tanto por su situación en la escala de ingresos, como por su capacidad de aprovechar eficientemente las diversas localizaciones urbanas y obtener beneficios, se tiene como resultado un arreglo territorial de las diversas actividades, algunas de ellas se pueden

apoderar de los mejores sitios y otras tiene que relegarse a las peores zonas en términos de costos o externalidades negativas.

De hecho, no todos los actores son capaces de insertarse en el juego del mercado y muchos quedan fuera de la posibilidad de acceder a la ciudad bajo estos mecanismos. Se trata de actores que no logran los mínimos de eficiencia para competir con otras actividades o de familias cuyos ingresos no les permiten obtener un espacio en la ciudad, lo que da lugar a mecanismos paralelos de acceso al suelo, entre los que destacan los mercados informales (principalmente de vivienda y comercio), y que pueden representar más de la mitad de la ocupación en las ciudades mexicanas.

Los gobiernos, en especial los gobiernos municipales, son los responsables de intervenir para lograr mejores y más equitativas condiciones de acceso al suelo para los diversos actores, a través de implantar y supervisar una serie de reglas de operación de este mercado. Reglas reconocidas socialmente, de las cuales depende la sustentabilidad del desarrollo urbano, la equidad en el acceso a la ciudad, la forma de asignación de los costos y beneficios del crecimiento urbano y en general, el futuro de ésta y de la sociedad.

**Los gobiernos municipales son los responsables de intervenir para lograr condiciones de acceso al suelo mejores y más equitativas.**



## LA NATURALEZA DEL BIEN SUELO

**El suelo es un bien de características muy particulares lo que condiciona mucho la lógica de su mercado y los mecanismos de asignación entre los diferentes actores.**

La primera característica del suelo es ser un bien indispensable, no hay actividad que se pueda desarrollar sin suelo. Algunas tienen mayores presiones que otras para acceder a ciertas localizaciones y requieren de ciertas condiciones; es un hecho que los avances en tecnología, en especial de comunicación y transporte, han liberado a algunas actividades de las presiones de localización, pero nunca y para ninguna, de la necesidad de acceso al espacio, cuyo papel como factor determinante solo se redefinió.

A escala ciudad, esto explica los patrones de agregación y segregación socioespacial de los actores o actividades, las cuales buscan las localizaciones que les permiten obtener mayores beneficios y que son capaces de pagar, excluyendo a los actores o actividades que tienen menor capacidad, en una serie de competencias que termina dando lugar a un acomodo territorial, no siempre justo, ni deseable.



### **Todas las actividades necesitan suelo para desarrollarse.**

La segunda característica que hace especial al suelo es su inamovilidad, por lo que a sus características se suman las características del entorno en que se encuentra, es decir, una parcela de suelo además de atributos como su tamaño, su pendiente, su fertilidad, su forma o la naturaleza del sustrato geológico, también se caracteriza por la cantidad y calidad de la infraestructura y servicios que lo sirven, por las condiciones de accesibilidad, por su relación con las actividades del área, con el estatus social, con la carga fiscal o las restricciones legales a las que esté sujeta, y una muy importante, por los derechos de desarrollo que se le otorgan a través de la normatividad.

La tercera característica del suelo es el ser un bien limitado e irreproducible. En el caso de la ciudad, el suelo viable para el desarrollo urbano es aún más restringido, ya que cada predio posee una serie de atributos particulares que lo hacen único, y si bien, puede haber otros predios semejantes con las mismas posibilidades de desarrollo, en un momento dado la oferta de este grupo de predios termina por ser limitada.

De lo anterior se desprende que la oferta del suelo para el desarrollo de actividades urbanas es, al menos, temporalmente fija y con una fuerte tendencia a mantenerse restringida frente a las demandas sociales, lo que permite a los propietarios mantener los precios altos. El suelo se comporta como un bien monopólico.

La cuarta característica del suelo y sobre todo del suelo urbano es su “indestructibilidad”. El espacio en el territorio es indestructible, siempre existirá, sin embargo, en el medio rural la capacidad de soportar actividades sí es destructible a través de la erosión. El suelo urbano es indestructible en el sentido de que puede ofrecer un flujo perpetuo de beneficios.



La característica de indestructibilidad explica por qué los propietarios pueden retener el suelo (especulación) en lugar de ofrecerlo en el mercado esperando mayor beneficio, aunque esto produzca un alto costo social.

Como resultado de lo anterior se tiene la quinta característica, el suelo es un bien multiatributos lo que lo hace difícil de evaluar por parte de los actores que entran al mercado y el funcionamiento de éste se vuelve complejo y poco eficiente.

Finalmente, la sexta característica es el alto costo del suelo habilitado en la ciudad, por lo que no se puede obtener fácilmente y se depende de mecanismos de financiamiento, ya sean formales, como los mercados de dinero (crédito), o informales, en los que el ocupante va pagando la habilitación del suelo con el tiempo, asumiendo el costo de no contar con todos los servicios, ni con la certidumbre jurídica.

Todos estos elementos se conjugan y dan como resultado una gran complejidad del mercado, en el que el objeto de comercialización, el suelo, incluye una serie de expectativas y derechos variantes y no siempre claros respecto a sus posibilidades de aprovechamiento. Tales expectativas y derechos a su vez son fundamentales en la determinación de su valor, de esta manera, en el mercado de suelo se negocia con expectativas en un entorno que puede ser poco o muy turbio dependiendo de la solidez y claridad de las reglas de funcionamiento del mercado. Por esto se afirma que lo que se vende en el mercado de suelo son expectativas y son las que determinan su precio.

Cuando estas reglas son razonablemente claras y bien fundadas, los mercados de suelo pueden operar de manera más eficiente, y en la medida que son responsables de la estructuración de la ciudad (asignación de localizaciones a los actores y actividades de una ciudad) esta estructuración será más eficiente; pero si el mercado funciona en un ambiente turbio, su operación será ineficiente y provocará una asignación ineficaz y caótica, que suele resultar en enormes ventajas para algunos pocos y en costos y desventajas aún mayores para el conjunto de la sociedad.

**El suelo es un bien complejo y tiene 6 atributos especiales que lo vuelven único: indispensable, inamovible, irreproducible, indestructible, multiatributos y costoso.**



## LA FORMACIÓN DE RENTAS DEL SUELO

**El concepto de renta del suelo y las reglas de su apropiación son clave para la comprensión del fenómeno urbano.**

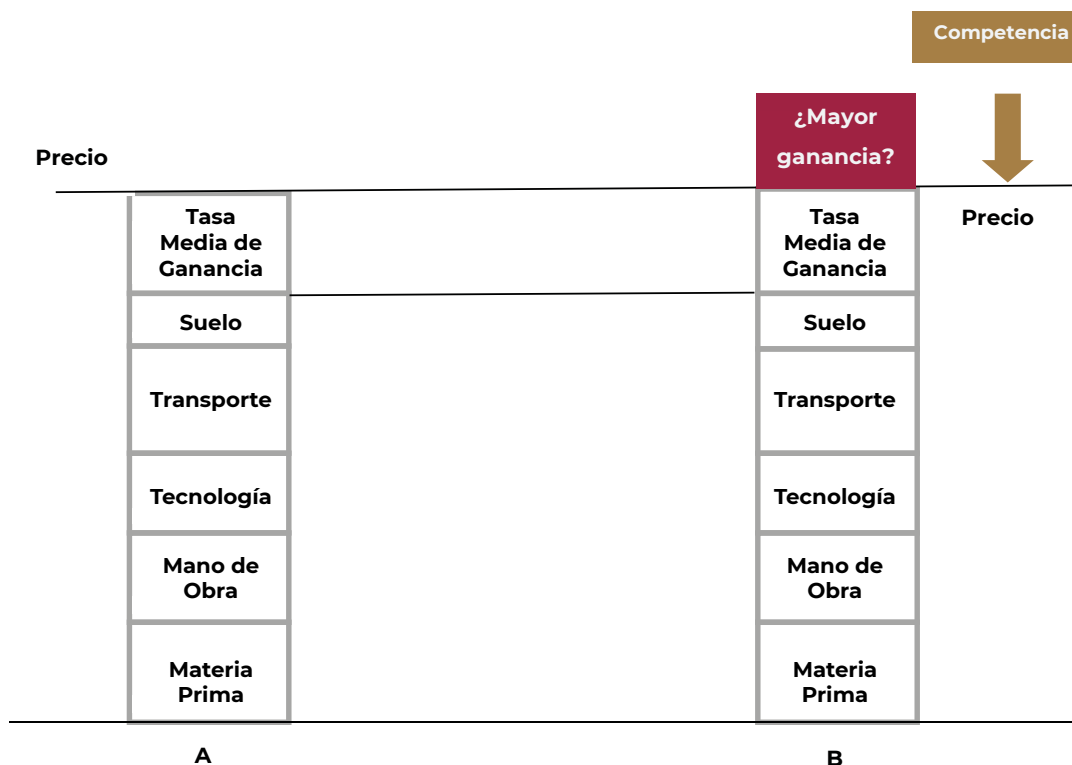
La renta del suelo se define como una ganancia extraordinaria que se obtiene por parte del inversionista (ya sea comercial, industrial, de servicios o de habitación) por la explotación de un lugar y que, a través de la competencia en el mercado, dicha ganancia va a parar a manos de los propietarios del suelo. Dicho en otras palabras, la renta es una ganancia extraordinaria que obtienen los propietarios del suelo por no hacer nada.



**La renta es una ganancia extraordinaria derivada de una ventaja de localización, que gracias a la competencia de mercado termina en manos del propietario del suelo (terrateniente).**

Para entender el mecanismo de formación de renta del suelo habrá primero que revisar de manera muy general el mecanismo de formación del precio de los bienes y servicios, que depende de la estructura de costos de producción y la tasa media de ganancia (Figura 1.1).

Figura 1.1  
**Precio, estructura de costos y tasa media de ganancia**



Resulta improbable aumentar y mantener los precios como en la columna B de la Figura 1.1. No obstante, sería posible que el mayor beneficio fuera resultado de un ahorro en los costos o factores de la producción, por ejemplo, la inversión en tecnología puede reducir los costos de mano de obra y de materias primas como en la Columna C de la Figura 1.2, si el resto de los competidores mantiene el esquema tradicional de producción (Columna A), el que invirtió (Columna C) puede obtener un mayor beneficio (mayor tasa de ganancia) porque es más eficiente en su producción, o bien, puede mantener la misma tasa de ganancia y reducir los precios (Columna D). Lo probable es que, de una u otra manera, los competidores imiten ese comportamiento porque desean ganar más, como en el caso de competidor de la Columna C, o bien, porque no quieren perder mercado; al final, a través de los mecanismos de competencia los precios generales en el sector van a encontrar un nuevo punto de equilibrio a la baja, como se demuestra en la Columna D, regresando a la tasa media de ganancia del sector.

El precio de un bien es resultado de los costos de producción del bien más una ganancia que resulta del esfuerzo y riesgo comprometidos en su producción (Columna A de la Figura 1.1). En mercados competitivos, si se presentara una situación en que un productor (Columna B de la Figura 1.1) consiguiera una mayor

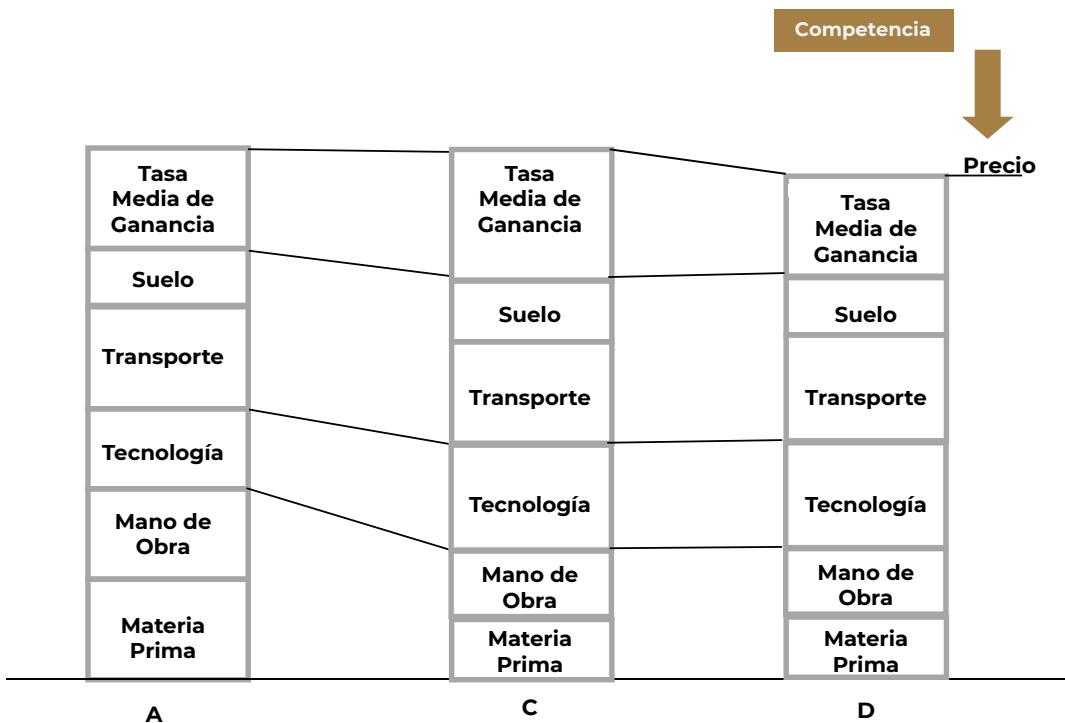


Figura 1.2

**Precio, estructura de costos y eficiencia tecnológica**

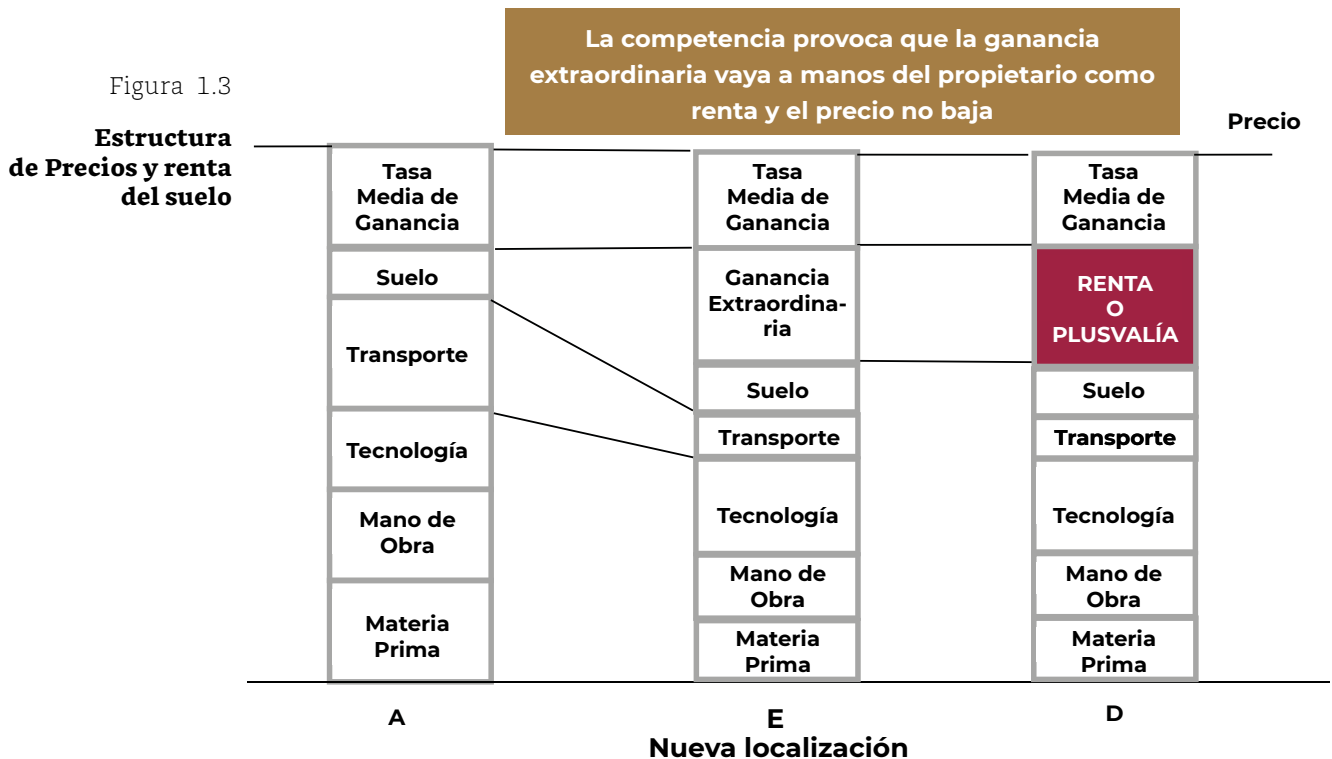
ganancia que el esperado por el esfuerzo y riesgo comprometidos, se producirían mayores inversiones en la producción de ese bien y la mayor oferta llevaría a través de la competencia a una baja de los precios y a nuevo equilibrio.

Este mecanismo general de regulación de los precios basado en la competencia entre inversionistas para colocar un bien o servicio en el mercado, o por los movimientos de capitales entre sectores buscando al menos la tasa media de ganancia, no aplica para el suelo, porque no se comporta como un mercado competitivo debido a las características que se revisaron anteriormente (irreproducible, indestructible, inamovible).



**Los mecanismos de competencia que mantienen la eficiencia de los precios no aplican al suelo porque éste no se comporta como un mercado competitivo.**

En este caso, el inversionista que modificó su localización y fue más eficiente logrando una ganancia extraordinaria tiene dos opciones, quedarse la ganancia extraordinaria o bajar sus precios y mantener su tasa media de ganancia en correspondencia al riesgo del sector. De una u otra manera, los competidores se sentirán afectados y querrán defender su mercado o ganar tanto como el com-



petidor que se movió, intentando moverse a la misma localización. Dado que la oferta del suelo en una localización es fija, (en el parque industrial, o en el centro comercial o en el fraccionamiento la oferta es la que hay), es decir, no hay elasticidad o ésta es mínima, por lo que los inversionistas estarán dispuestos a competir pagando más (subastando) para poder obtener la ubicación en ese sitio; la cantidad máxima que pueden ofrecer es el equivalente a la ganancia extraordinaria que obtienen de la explotación más eficiente de ese lugar, por lo que esas ganancias extraordinarias que se obtuvieron van a parar a manos de los propietarios del suelo convirtiéndose en una renta o plusvalía de la cual pueden apropiarse sin riesgo, ni esfuerzo y los precios, a diferencia de lo que sucede en mercados competitivos, no bajan (Figura 1.3).

Se desprende de lo anterior que la renta del suelo se forma por la ganancia extraordinaria que puede generar el uso del suelo que lo va a ocupar. En suma, el precio total de venta de lo que se va a producir sobre el un espacio (suelo) menos los costos de producción, menos la ganancia media, dan un residuo que es el máximo que el productor puede pagar a los propietarios. Hay que hacer notar que, si el suelo como tal no es reproducible, entonces no tiene costo de producción en sí mismo y por lo tanto el precio del suelo es de alguna forma igual al monto de la renta.

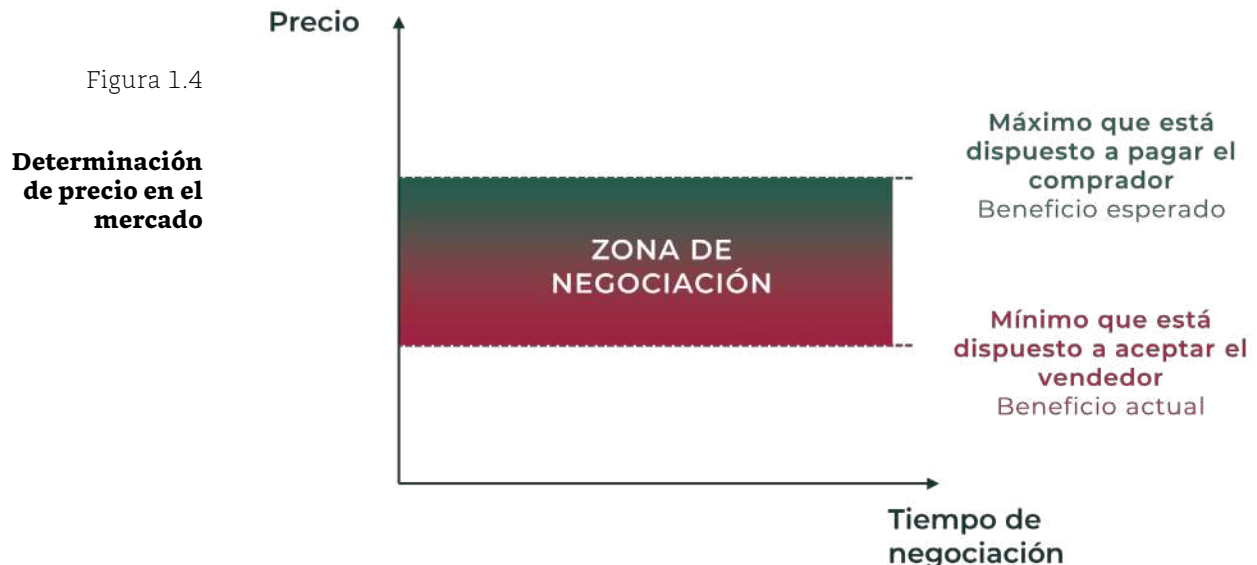
## VALOR DEL SUELO

**Es importante revisar los conceptos de valor del suelo y de valor de un inmueble, para lo cual se toman las definiciones de Goodall: “el valor del solar libre representa el valor actual del ingreso neto que puede obtenerse efectuando las inversiones necesarias para dedicar el suelo a su utilización óptima” (Nourse 1963, citado por Goodall 1977: 350)<sup>1</sup>, esto significa simplemente que el valor del suelo es producto de las expectativas de beneficio que se pueden obtener en el futuro.**

---

1. El valor que tendrá para cualquier promotor el solar libre de edificación será igual al valor presente –aplicado el tipo de descuento pertinente de los beneficios que se espera obtener de la nueva edificación, menos los costos de construcción de ésta, menos el valor actual –aplicado al tipo de descuento- de los costos operativos y de mantenimiento de la nueva edificación, menos los gastos de demolición del edificio primitivo... Goodall, B. (1977). La Economía de las Zonas Urbanas. Colección Nuevo Urbanismo. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.

De lo anterior se desprenden dos aspectos importantes para el presente análisis: el primero que ya se mencionó antes, como el suelo ofrece un flujo perpetuo de servicios al ser indestructible (véase arriba), siempre ofrecerá beneficios, por lo que su valor sería infinito, pero como esto no es posible en el mercado, el valor se fija en un término más limitado y concreto, generalmente en función del ciclo de un negocio inmobiliario que puede ir desde los 10 a los 50 años; el segundo aspecto, el valor del suelo es estimativo, pues no se puede tener plena seguridad de cuál va a ser la futura corriente neta de beneficios, pero esos valores se concretan en un precio específico del suelo a través de mecanismos de negociación entre los compradores y vendedores que concurren al mercado inmobiliario, en los que las expectativas futuras respecto al suelo de unos y otros operan como límites a la negociación. Por el lado de la demanda del suelo o comprador, el límite máximo lo determina la ganancia que puede ir obteniendo a partir de hoy y hacia el futuro, es decir, el valor presente de su expectativa futura, no podrá pagar más de lo que justifica el beneficio esperado (Máximo que está dispuesto a pagar el comprador comparado en la Figura 1.4); por parte de la oferta o vendedor (Mínimo que está dispuesto a aceptar el vendedor) el límite mínimo que estará dispuesta a aceptar por el inmueble también está definido por la expectativa del flujo futuro de la ganancia pero en este caso, de la que actualmente está recibiendo, así el vendedor no estará dispuesto a aceptar una cantidad menor que lo que representa el beneficio que está recibiendo. En otras palabras, los límites de precio que están dispuestos a negociar están dados por las expectativas de beneficio futuro (valor inmobiliario) que espera obtener uno y otro en el futuro. Estos mecanismos también se aplican para el caso de edificios.



Entre esos dos límites se establece un rango de negociación que será resuelto en función de las capacidades de negociación de cada una de las partes, que están condicionadas por aspectos como: la presión o urgencia que se tenga por vender o comprar; los niveles de información sobre la situación del mercado de la contraparte; y la habilidad de negociar. El resultado es el precio, que es la objetivación del valor (estimativo) que se logra a través de la operación del mercado y que se refiere a una cantidad precisa.

**Los límites de precio que están dispuestos a negociar el comprador y el vendedor están dados por las expectativas de beneficio futuro.**



De lo anterior se concluye que el mercado del suelo es un mercado de expectativas muy ambiguas, que están determinadas por factores externos al predio y al propietario, como serían la localización en el contexto de la estructura urbana, el capital invertido en el entorno del predio por terceros y, sobre todo, por los derechos de desarrollo que se le conceden, generalmente a través de la normatividad urbana al propietario.

Esta ambigüedad se refuerza por las ventajas que permiten al propietario retener suelo, pues insistirá en maximizar sus expectativas, aun y cuando, estas sean irrealizables, esta retención no tiene costo alguno para el propietario, pero sí para la sociedad. Por eso en muchos países se aplica un impuesto fuerte sobre la propiedad inmobiliaria lo que impone un correctivo a esta falla, incluso reduce la ambigüedad sobre las expectativas de uso futuro; si el propietario insiste en retener suelo, tiene que pagar un impuesto con base en su alta expectativa, después, si su expectativa no se cumple tendrá que vender a lo que la demanda actual puede pagar. De esta manera, la oferta recibe así dos tipos de presiones, por un lado, un impuesto que representa un costo que disminuye la posibilidad de apropiarse de la ganancia extraordinaria discutida arriba y, por el otro lado, facilita reconocer cuando la expectativa de explotación de un uso del suelo con mayor posibilidad de pago no es realista. Es decir, un impuesto alto a la especulación elimina las ambigüedades de un mercado sin impuesto.

**En muchos países se aplican impuestos o sobretasas a la retención del suelo. ¿Es factible implementar estos instrumentos en tu municipio?**



## VALOR RESIDUAL DEL SUELO

**El valor residual se refiere a la capacidad de una actividad para pagar por el suelo. Se llama residual por ser la cantidad de dinero que queda disponible para pagar por la localización después de deducir del total de los ingresos que esa actividad tiene por la explotación del predio, el total de gastos o costos que debe solventar y la tasa media de ganancia que se espera para esa actividad en función del esfuerzo y del riesgo de llevarla a cabo.**



**Precio = costos + tasa media de ganancia + residual del suelo**

Los ingresos están determinados por los precios de los productos o servicios de una determinada calidad y por la demanda efectiva del mercado. Como se vio anteriormente, en un ambiente competitivo los precios no pueden ser mayores en términos reales a lo que marca el mercado para el segmento, por lo que los ingresos son relativamente fijos.

Con los costos sucede algo similar, si el inversionista incurre en costos mayores (es ineficiente) que producen una reducción en su tasa media de ganancia, tendrá que dejar el sector; por el contrario, si logra reducir sus costos y aumenta la tasa de ganancia por encima de la media esperada para el segmento, llegarán nuevos inversionistas, habrá más competencia y se vuelve al equilibrio. Los costos también son relativamente fijos. Y como su nombre lo señala, la tasa media de ganancia también es fija para el segmento (uso o actividad) en un lugar y momento dado.

Debe considerarse que el inmueble para producir, vender o prestar el servicio es un costo, igual que lo es el terreno sin considerar las ventajas de localización.

De lo anterior se desprende que las distintas actividades podrán pagar por la localización una cantidad residual. Así las actividades más eficientes para aprovechar cierta localización serán las que obtengan un mayor residual que usarán para pagar la localización, pago que será capturado en su totalidad en condiciones de mercado competitivo y transparente por el propietario.



Cuando una buena localización permite obtener ganancias extraordinarias (arriba de la tasa media), es decir, un mayor residual, la competencia de los inversionistas por esa localización llevará a una subasta (*bid rent*) en donde estarán dispuestos a pagar toda la ganancia extraordinaria con tal de obtener ese lugar.

**Las distintas actividades podrán pagar por la localización una cantidad residual, las más eficientes para aprovecharla serán las que obtengan un mayor residual y podrán pagar más por el suelo.**



Lo anterior es independiente de los precios de los productos o servicios (ingresos) y de los costos de producción. Para cada localización en la ciudad siempre habrá un competidor óptimo, no hay ninguna actividad que gane en todo lugar, a ese competidor se le conoce como el uso más alto y eficiente (*best and high use*). Lo que da como resultado una zonificación “natural” de las actividades. El problema que se deriva de esto es que las actividades más eficientes en los mejores lugares desplazarán a las menos eficientes.

**¿Qué consecuencias puedes deducir del desplazamiento de las actividades menos eficientes por las más eficientes? ¿Qué consideras que podría hacerse para evitarlo?**



## GRAVAMEN DEL SUELO Y CAPITALIZACIÓN

**Un tema de gran relevancia en la elaboración de políticas públicas son las consecuencias o efectos que puede tener un nuevo impuesto o el incremento de alguno existente.**

En materia urbana se habla mucho del posible efecto que tendría un gravamen sobre el suelo. Intuitivamente se piensa que si se aplica un impuesto al suelo éste se capitalizaría, es decir, se sumaría automáticamente al valor de ese suelo, al igual que el valor residual. Por ejemplo, un propietario tiene un predio para ofertar en el mercado a un valor de 5 millones de pesos, antes de que esa propiedad sea vendida, se impone un gravamen al suelo de un 20% al valor de venta (es un ejemplo simplificado, en realidad no se podría justificar un porcentaje tan alto aplicado al valor total de venta). Ese porcentaje representaría en el ejemplo un

millón de pesos. ¿Qué va a hacer el propietario? ¿Aumentará el millón de pesos y pondrá su propiedad en 6 millones? O ¿La seguirá vendiendo en 5 millones y asumirá el costo del gravamen resignándose o sólo recibir 4 millones en caso de que se realice la venta?

La respuesta intuitiva es que se aumenta el precio de venta a 6 millones, pero entonces debe hacerse otra pregunta, si hay una demanda capaz de pagar 6 millones por esa propiedad ¿por qué no lo ofreció en esa cantidad desde el inicio, antes que se impusiera el nuevo impuesto? La verdad es que trasladar el impuesto al precio final es una ilusión, al menos cuando se trata de suelo, cuyo valor se incrementa no por el esfuerzo del propietario sino por el esfuerzo social, y queda determinado finalmente por la capacidad que tiene el uso más eficiente (best and high use) para pagarlo, es decir, el que obtiene el mayor residual.

De esta manera, no es posible trasladar o, dicho de forma técnica, capitalizar, el monto del impuesto al precio final porque no habría demanda que pudiera pagar por él. Existen casos especiales y excepciones, pero el esquema general sigue esta lógica, los gravámenes al suelo no se pueden capitalizar en el precio de venta porque se salen del mercado.

Y ¿qué pasa con los subsidios? ¿tienen algún efecto? Otra vez, cuando se ofrece un subsidio, por ejemplo, a la vivienda, intuitivamente se piensa que el inversionista o desarrollador de vivienda podrá bajar los precios finales de ésta, porque, como se explicó en el apartado anterior, la tasa media de ganancia y los costos de producción son relativamente fijos, así, el subsidio podría verse como un descuento en el precio final. Pero una visión más racional y menos intuitiva puede indicarnos algo diferente.



**El subsidio puede convertirse en un ahorro para el desarrollador, por lo que el residual será mayor y el subsidio terminará siendo capturado por el propietario del suelo.**

En la Figura 1.5 se puede ver un primer esquema sin subsidio (A), en donde el precio es resultado de los costos de construcción, más la tasa media de ganancia para el sector, más el suelo; que como ya se explicó es un residual. El caso B es lo que se esperaría que pasara si existiera un subsidio y el desarrollador aceptara conservar la tasa media de ganancia, puede observarse cómo los precios bajarían, en el entendido de que los costos son fijos y se paga el mismo residual por el suelo; pero ¿qué pasa si se considera el mercado del suelo? Debe

recordarse que los propietarios venderán al mejor postor, es decir, el que tenga el mayor residual, y en la medida que el subsidio se puede convertir en una especie de ahorro, el residual será mayor y el subsidio terminará por ser capturado por el propietario del suelo como en el caso C.

Este fenómeno de captura del valor del suelo por parte de los propietarios ha sido ampliamente documentado en diferentes lugares del mundo, por ello, los subsidios no son un mecanismo eficiente ni recomendable para el acceso a la vivienda.

Se concluye entonces que los subsidios a los promotores suelen ser capturados por los propietarios del suelo en forma de un aumento del precio de éste. Por lo que la vivienda mantiene su precio final.

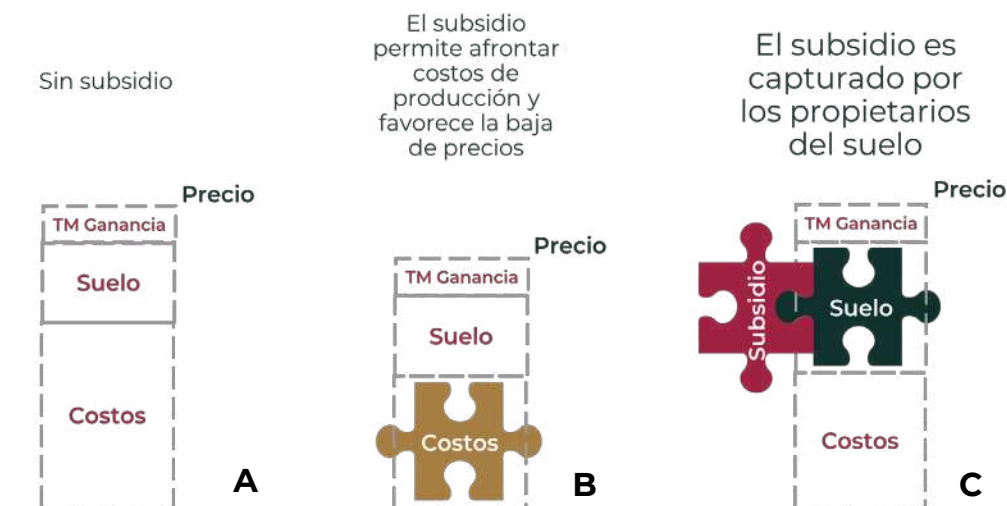


Figura 1.5

**Impacto de los subsidios en los precios del suelo**

## **NORMATIVIDAD, ENCARECIMIENTO DEL SUELO Y EXCLUSIÓN**

**La normatividad tiene una fuerte influencia en los procesos urbanos, en ella recae la capacidad de conducirlos para obtener resultados positivos, aunque también puede tener consecuencias negativas.**

Las disposiciones que se hacen en los planes de desarrollo urbano no son neutras, de hecho, tienen la intención de controlar, limitar, proteger y/o estimular algún fenómeno, sin embargo, la mayor parte de las veces producen otros fenómenos, algunos como respuesta a la intención original, por ejemplo, se busca controlar la expansión de la ciudad, lo que termina por generar corrupción y una expansión con asentamientos ilegales, lo que no quiere decir que no se deba de controlar o regular la expansión de las ciudades, pero debe hacerse a través de instrumentos que no den respuestas negativas; otro ejemplo, se busca densificar la ciudad interior para lo que se relajan los controles de intensidad lo que produce una elevación fuerte de los valores del suelo y no es viable la nueva inversión en vivienda, o lo es a través de desarrollos de alto valor lo que produce la expulsión de las clases de recursos bajos y medios. Otra vez, no se sugiere que se deje de densificar, pero es necesario contar con instrumentos adecuados para evitar el encarecimiento del suelo.

Junto a esas respuestas inconvenientes se generan otros efectos secundarios que pueden ser aún más perversos y casi siempre silenciosos, que producen enormes costos sociales, muchos de ellos se derivan de la zonificación: concentración de la competencia de las actividades en ciertas áreas, generando rentas de monopolio, es decir, aumento de los valores del suelo por una férrea competencia por un espacio que resulta limitado, mientras que en otras áreas, las actividades que preexisten a la zonificación y tienen derechos adquiridos también quedan en una condición de monopolio, pero en este caso, del mercado de productos o servicios que ofrece. La zonificación también favorece la segregación social y en particular la concentración de la pobreza. En fin, son muchos los efectos de la normativa urbana pero aquí se analiza el efecto de exclusión que produce la zonificación.

El efecto más dañino de la zonificación es el alza de los precios del suelo y la exclusión de las familias pobres a través de dos mecanismos:

Primero, la zonificación que no separa los espacios de acuerdo con la capacidad de los competidores, solo lo hace por la naturaleza de la actividad: comercio y servicios, industria y vivienda; en el caso de las viviendas esto hace que los segmentos de mayor estatus desplacen a los de menor estatus, siendo los grupos más pobres los que son arrojados a las peores localizaciones.

¿Puedes identificar efectos negativos que se deriven de la normatividad urbanística vigente en tu ciudad?



Segundo, por el uso de parámetros basados en mínimos (tamaño mínimo de lote, mínimo de vivienda, etc.) o en densidad (viviendas por hectárea, índices de edificabilidad, metros de suelo por vivienda, etc.) que ponen en desventaja a las viviendas de menor tamaño/calidad, porque la relación valor del suelo/costo de construcción es desfavorable.

## LA NO DISCRIMINACIÓN DE USOS HABITACIONALES

La zonificación en México no los distingue y no prevé localizaciones específicas para los distintos niveles socioeconómicos de la vivienda, por lo que compiten entre todos, perdiendo siempre los grupos más pobres

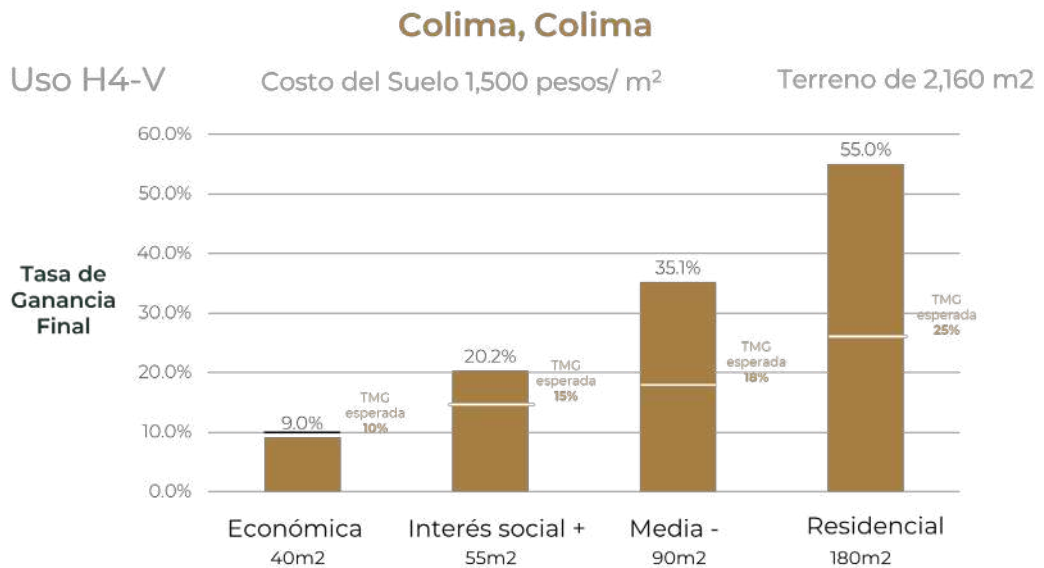
Como se explicó antes, el mejor y más alto uso (*highest and best use*) obtendrá mayores beneficios (residual) del aprovechamiento de una localización y podrá pagar más para apropiarse de ella. Así, el valor del suelo se fija por los usos más eficientes, que en terminos de vivienda será el que establezcan los grupos de mayor capacidad de pago.

Además, la inversión en vivienda entre más costosa tendrá un mayor riesgo y, por tanto, una mayor tasa de ganancia y tendrá más probabilidad de generar una sobre ganancia (residual) que al final se convertirá en renta del suelo capturada por los propietarios, en otras palabras, fijarán el precio del suelo al alza. Por el otro lado, la mayor intensidad de capital invertido generará una mayor renta diferencial II (para conocer más sobre los tipos de renta consultar Jaramillo 2010), que también se convertirá en pago de suelo, y será mayor entre mayor sea la intensidad de construcción. El efecto combinado de estos dos factores fijará las expectativas de los propietarios del suelo en los valores más altos.



La no diferenciación de tipos de vivienda de acuerdo con el nivel socioeconómico en las normas de uso del suelo pone en desventaja a la vivienda más económica frente a las de mayor precio.

Figura 1.6  
**Comparación de tasas de ganancia finales entre tipos de producción de vivienda**



## EL USO DE PARÁMETROS BASADOS EN DENSIDAD

Los grupos de mayores ingresos no sólo ganan la competencia por el espacio por su mayor capacidad de pago, sino que la normativa urbana mexicana les ofrece grandes ventajas. En primer lugar, usar mínimos de lote, de tamaño de vivienda, de frente e incluso de cajones de estacionamiento son mecanismos directos de exclusión: “si no logras estos mínimos, no puedes estar aquí” y esos mínimos cuestan.

Pero, sin duda, el parámetro que mayor efecto de exclusión produce es el uso de densidades. Al usar densidades se fija el número máximo de viviendas para una superficie determinada, sin importar el tamaño de estas o el impacto que producen. Así, si en una superficie, por ejemplo, 5,000 metros cuadrados, se permiten 10 viviendas, las viviendas de mayor estándar, por ejemplo, residencial, podrán afrontar mejor el costo del suelo que 10 viviendas de interés social. Y lo mismo sucede con densidades altas, si se permiten 100 viviendas en esos 5,000 metros cuadrados las de mayor nivel amortizarán mejor el costo del suelo con

relación al costo de construcción que las viviendas de menor valor, en otras palabras, la proporción del costo de suelo es mucho mayor entre menor sea el valor de la construcción, no solo por ser de menor calidad, sino porque son muchos metros menos, mientras que para las viviendas de alto estándar el costo del suelo respecto a los muchos metros de construcción de alta calidad se vuelve poco significativo.

**El parámetro que mayor efecto de exclusión produce es el uso de densidades.**



Por lo anterior, entre mayor sea el estatus de la vivienda mayor es el coeficiente de utilización del suelo concedido, lo que significa que a los ricos se les otorgan más derechos de edificabilidad que a los pobres (Figura 1.7). En este ejemplo, considerando una vivienda de nivel residencial plus de sólo 240 metros cuadrados se le otorgan gratuitamente un coeficiente de utilización (derecho de edificabilidad) de 2.59 con una densidad de H4 (400 habitantes por hectárea) mientras que a la vivienda económica sólo se le otorga un coeficiente de 0.43 a esa misma densidad normativa, es decir, se les da 6 veces más derechos a los más ricos que a los más pobres, independientemente del nivel de densidad. Lo que significa que a la ventaja estructural que tienen por tener mayor capacidad de pago, se añade una ventaja por poder amortizar mejor el costo del suelo (renta diferencial II) y por si no fuera suficiente, se les ofrece más derechos de desarrollo.

San Juan del Río, Querétaro

Tipo de Proyecto	Posible tamaño de vivienda (m2)
Económica	40
Interés Social -	55
Interés Social +	70
Media -	90
Media +	120
Residencial	180
Residencial Plus	240

	PDUCP 2006	Densidad (hab/ha)	Densidad (viv/ha) *
H0.5	Habitacional hasta 50 hab/ha	50	14
H1	Habitacional hasta 100 hab/ha	100	27
H2	Habitacional hasta 200 hab/ha	200	54
H3	Habitacional hasta 300 hab/ha	300	81
H4	Habitacional hasta 400 hab/ha	400	108

Figura 1.7

**Inviabilidad de la inversión por uso de densidades**

	CUS por tamaño de vivienda (supuesto 2)				
	H0.5	H1	H2	H3	H4
Económica	0.05	0.11	0.22	0.32	0.43
Interés Social -	0.07	0.15	0.3	0.45	0.59
Interés Social +	0.09	0.19	0.38	0.57	0.76
Media -	0.12	0.24	0.49	0.73	0.97
Media +	0.16	0.32	0.65	0.97	1.30
Residencial	0.24	0.49	0.97	1.46	1.95
Residencial Plus	0.32	0.65	1.30	1.95	2.59

Así, se asegura que las viviendas de mayor calidad / tamaño se apropien de las mejores localizaciones, mientras que las de menor calidad / tamaño son excluidas hacia las peores y más lejanas localizaciones.

Los derechos de desarrollo o edificabilidad tienen un valor, porque entre mayor sean estos, mayor será la obtención de beneficios. De hecho, el valor del suelo refleja esta situación ya que tiende a responder al mayor y mejor uso. Así, a mayor intensidad también habrá mayor valor. En la lógica de la planeación urbana en México se asignan gratuitamente más derechos de edificabilidad a los estratos más altos, es decir, un mayor CUS, con lo que se les otorgan mayores ventajas para competir por el espacio a los grupos de mayores ingresos, quienes en una determinada densidad permitida pueden construir una mayor superficie y obtener una mejor relación entre el costo de construcción y el costo del suelo.



**La normatividad urbana mexicana genera exclusión a través de:**

- La no diferenciación de usos de vivienda por niveles socioeconómicos.
- El uso de densidades para regular la intensidad de ocupación.
- El uso de parámetros mínimos como tamaños de vivienda, de lote o de frente.



## CAPÍTULO 2: FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DEL SUELO

**El estudio de los mercados inmobiliarios es una necesidad para cualquier sociedad medianamente compleja, como podrían ser las ciudades grandes y medias mexicanas.**

Así, la actividad inmobiliaria aparece como un sector estratégico que debe ser considerado por los diferentes actores sociales, ya que de manera indirecta están afectados por el buen o mal funcionamiento de este mercado. Si este no es eficiente, el acceso al suelo se encarece, lo que a su vez puede repercutir en el costo de los bienes y servicios en general, en cambio, si el funcionamiento del mercado de inmuebles es eficiente, se dará una competencia que presionará los precios a la baja, lo que a su vez puede repercutir en condiciones de mayor competitividad para la ciudad y para las actividades económicas en general.

La ineficiencia puede proceder de intervenciones públicas equivocadas, en un extremo, la sobrerregulación pública de los mercados, que sigue la ilusión del control tratando de anticipar cada resultado posible y generando reglas fuera de la realidad, en el otro, la nula regulación, que tiene como base la ingenuidad de la libre competencia.

Hay un acuerdo generalizado en que se deben intervenir los mercados inmobiliarios, de hecho, las disposiciones de la planeación urbana son una forma de intervención, así como los impuestos inmobiliarios, ambos mecanismos aceptados, pero que, cuando están mal concebidos, llegan a producir distorsiones e ineficiencias en el mercado. Por ello, se requieren instituciones sólidas (reglas) que establezcan las condiciones del intercambio y de las negociaciones.

El problema de la construcción de instituciones (reglas) está, en parte, en la información. La ineficiencia procede frecuentemente del desconocimiento sobre la naturaleza del funcionamiento de los mercados. Si no se conoce como están operando los mercados de suelo y de vivienda difícilmente se podrán construir políticas e instituciones que lleven a un resultado socialmente satisfactorio.

**Para construir instituciones sólidas que regulen el mercado de forma adecuada es necesario contar con información y transparencia.**



## **SIGNIFICADO DE LOS ESTUDIOS DE MERCADO PARA LOS DIFERENTES ACTORES**

La importancia del monitoreo permanente del mercado inmobiliario estará en función de los diferentes actores que se relacionan con él. En primer lugar está el gobierno, que puede obtener grandes beneficios en los siguientes aspectos: la formulación de políticas económicas y sociales; los créditos inmobiliarios; la política de vivienda en todos sus aspectos; el diseño de los instrumentos de recaudación en las haciendas locales; sobre todo en lo relacionado a la actualización de valores inmobiliarios para el impuesto predial y la implementación de políticas urbanas oportunas relacionadas con los procesos de reestructuración urbana.

En segundo lugar, están los inversionistas en el sector, principalmente los desarrolladores inmobiliarios que, de hecho, se ven en la necesidad de estar pagando estudios de mercado específicos. Parece obvio que este grupo de actores se beneficiaría de conocer cuál es el volumen de oferta, cómo se distribuye según diversas características, a qué precios se está ofreciendo y qué está siendo absorbido por la demanda, sólo como parte de la información que podrían aprovechar.

En tercer lugar, están los corredores inmobiliarios que, si bien no son un grupo de actores con mucho control del sector, saben cuáles son las preferencias y capacidades de la demanda y qué elementos del mercado representarían ventajas competitivas.

Para el sector financiero el conocimiento del comportamiento del mercado les ayudaría a reducir la incertidumbre en la asignación de sus préstamos gracias a la valoración precisa y actualizada de las garantías hipotecarias.

Otro actor es el ciudadano común que requiere entrar al mercado como vendedor o como comprador de algún inmueble, lo cual hace en un contexto de enorme desconocimiento incluso del precio plausible de su propiedad, cuando es vendedor; o de la disponibilidad de ofertas y del valor que representan cuando es comprador. Tal conocimiento les ofrece seguridad y les garantizaría mejores ventas y compras según sea el caso.

Finalmente, para el resto de la sociedad que no participa en el mercado también hay un enorme beneficio, pues si el mercado es más eficiente, será también más dinámico, y habrá mayor competencia con precios hacia la baja, lo cual reduce uno de los costos de cualquier actividad: el espacio para desempeñarse

Hay que recordar que un mercado con información es eficiente y, por lo tanto, generará más beneficios para:

- El gobierno
- Los inversionistas
- Los corredores inmobiliarios
- Las instituciones financieras
- Los particulares que buscan comprar o vender un inmueble
- La sociedad en general



## ALCANCES DE LOS ESTUDIOS DE MERCADO

Como se explicó anteriormente, hay una gran diversidad de abordajes en el estudio de los mercados inmobiliarios. En América Latina son numerosas las investigaciones orientadas al análisis de los determinantes estructurales sobre los mercados del suelo y la vivienda, que sientan las bases de las explicaciones de la informalidad en estas dos materias. Uno de los autores que ha logrado un planteamiento amplio y sólido de estos fenómenos para la región es Pedro Abramo (2006, 2011), que alcanza tanto para explicar las dinámicas formales como las informales. Este tipo de estudios ofrecen un marco explicativo general, pero no describen cuál es la estructura y dinámica inmobiliaria en un momento y espacio dado, lo que se resuelve con otro tipo de aproximación, más empírica y con una fuerte orientación utilitaria. Desgraciadamente, muchos estudiosos de uno u otro tipo de análisis suelen descalificarse mutuamente, cuando en realidad se trata de visiones complementarias y que se fortalecen entre sí.

En este Manual se reconoce el valor de los estudios generales que tienen objetivos más teóricos, pero se enfoca en los análisis de detalle sobre la estructura y dinámica de los mercados, lo que también se ha denominado como “monitoreo del mercado”, porque ofrecen los elementos para el diseño de las políticas públicas y, en particular, de los instrumentos de financiamiento.

Hay 4 componentes principales para el análisis, 3 de ellos son indicadores de la estructura y dinámica, el cuarto, es el contexto jurídico e institucional en el cual se inserta.

El componente que aparece como el más inmediato y evidente para todos es la oferta, se refiere al conjunto de unidades, en este caso inmuebles, que algunos actores ponen a disposición para su venta a un determinado precio.

La oferta se estructura por segmentos, en otras palabras, se clasifican las ofertas existentes según su tipo (suelo, habitacional, comercio, industrial, oficinas), condición de calidad precio, características y localización. Lo anterior es necesario porque la dinámica del mercado es distinta para sus diferentes segmentos o submercados y cada uno de ellos puede tener su propio comportamiento, agrupando a las ofertas que compiten entre sí y que son independientes de las ofertas de otros mercados.

Por la importancia que reviste la comprensión y el reconocimiento de la estructura del mercado para su correcto análisis e interpretación se profundizará en este tema más adelante.

Un segundo componente es la demanda, que se refiere a la magnitud de lo que realmente se compra o se realiza de la oferta disponible. Se mide a través del concepto de absorción y es un indicador de la dinámica, velocidad o actividad del mercado, términos diferentes para la misma idea.

La absorción es la proporción de unidades de un segmento que fueron realizadas (vendidas) durante un tiempo determinado del inventario de unidades de ese mismo segmento que estaba disponible para su venta al inicio del periodo de tiempo. Un mercado activo o fluido, será aquel en el que una relativamente alta proporción de oferta fue realizada o absorbida por la demanda, mientras que un mercado poco activo o "viscoso" (por fluir lentamente) es aquel en el que solo se realiza, vende o absorbe una pequeña proporción de la oferta que está disponible.



**La absorción es la proporción de unidades de vivienda de un segmento que fueron vendidas durante un lapso determinado.**

Los precios son un aspecto fundamental en los análisis de mercado, de hecho, constituyen junto con la oferta y la demanda el tercer pilar y síntesis del análisis descriptivo de los mercados. Los precios de los inmuebles representan información estratégica para la construcción de políticas públicas y la planeación, en particular cuando se trata del suelo. Como se explicó en el apartado sobre rentas del suelo, su valor depende de las condiciones de localización y de la competen-

cia entre los distintos actores para apropiarse de cada espacio de la ciudad. La tendencia de cambio de los precios de los inmuebles es fiel reflejo de las tendencias de transformación de la ciudad.

Además de estos 3 componentes descriptivos en el estudio del mercado inmobiliario hay un cuarto de naturaleza explicativa, se trata el marco jurídico-institucional del que se desprenden las lógicas de actuación de los actores y las reglas de operación del mercado. El mercado no posee voluntad ni valores, no es bueno ni es malo, en donde se identifican las bondades y las perversidades de los distintos intereses de los actores es en la conformación de ese marco jurídico institucional.

## **SEGMENTACIÓN DE LOS MERCADOS INMOBILIARIOS**

Asociada a la naturaleza tan particular y única de los bienes inmuebles (Ver La naturaleza del bien suelo, arriba) está el carácter segmentado de sus mercados (Grigsby 1963: 34, 39 - 40). En efecto, cuando se habla del mercado inmobiliario se está hablando en realidad de muchos submercados o segmentos de mercado, no solo por la naturaleza del inmueble: habitacional, comercial, de oficinas, etc., sino por muchos otros rasgos que distinguen a estos segmentos, entre los que sobresale el nivel de calidad – precio (Kunz 2001: 60 y ss.) y la localización. La gran cantidad de atributos de los bienes inmuebles y, por lo tanto, su enorme diversidad los puede hacer muy distintos unos de otros, al grado de no ser opciones reales para un posible comprador en el mercado, es decir, no entran en competencia. En otras palabras, para que un mercado pueda definirse como tal es necesario que los productos estén en una situación de competencia, lo que significa que el posible comprador los analizará y decidirá por uno u otro; pero si los productos registran una gran diferencia entre sí, al grado que algunos de ellos no son una opción real para el comprador, entonces no entran en competencia porque el comprador ni siquiera los toma en consideración, quizá por el tipo, el costo, la calidad o quizá la localización, entonces se dice que pertenecen a submercados o segmentos distintos. Para que los inmuebles pertenezcan a un segmento tienen que ser opciones reales para un comprador, para él son sustituibles, porque puede optar por unos u otros. El concepto de sustituibilidad es la base de la definición de segmentos. No obstante, la sustituibilidad es multidimensional y se presenta como cadenas. (Rothenberg 1991: 18, 359, 399). En la figura 1.8 puede apreciarse esta forma, aunque los segmentos no están perfectamente definidos,

sino que son lo que se podrían llamar “tendencias centrales” consecutivas con variaciones que se superponen entre segmentos adyacentes.

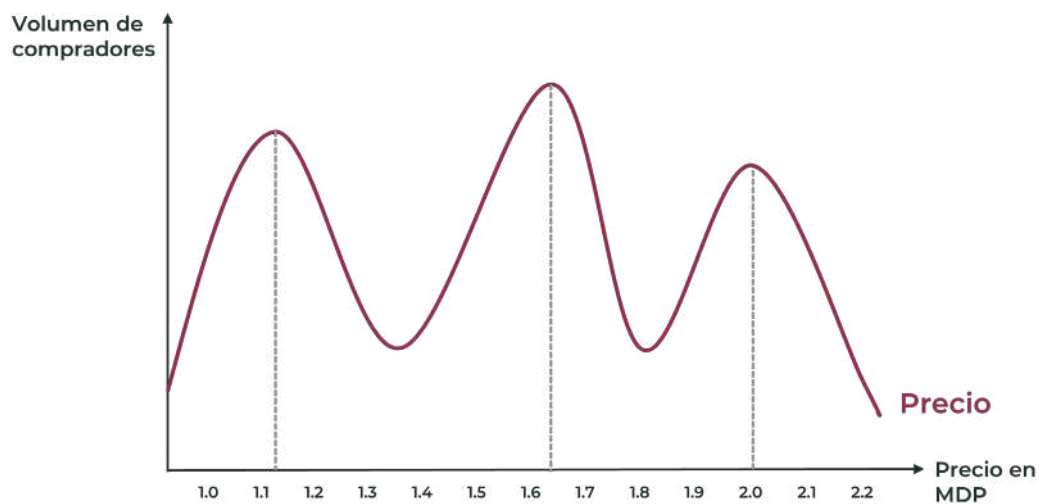


### ¿Qué segmentos de mercado puedes identificar en tu ciudad?

Las distintas dimensiones de la segmentación tienden a coincidir, esto es, los inmuebles de más calidad son los de mayor precio, suelen ser de mayor superficie, pueden tender hacia ciertas localizaciones dentro de la ciudad, etc.; constituyendo los modelos típicos, muy utilizados por los desarrolladores inmobiliarios, pero la coincidencia no es plena y es posible encontrar ofertas en combinaciones no convencionales y en las zonas intermedias entre las crestas convencionales (modelos) que constituyen los segmentos. Vale decir que esas variaciones o diferenciaciones, cuando se sabe concebirlas, suelen ser muy exitosas comercialmente.

Esta propiedad estructural de los mercados inmobiliarios supone un reto metodológico, pues no tiene sentido hacer estimaciones o calcular comportamientos para que combinen segmentos distintos, ya que los valores obtenidos pueden no representar a ninguno de los submercados involucrados. Aquí aparece lo que he llamado la paradoja de la segmentación: para estudiar correctamente los mercados se requiere conocer bien su estructura (Miles, Berens y Weiss 2002: 208), pero para determinar esa estructura es necesario contar con información de mercado.

Figura 1.8  
**Segmentación  
del mercado  
por precio**



La solución más común a la paradoja, a la que se puede llamar la solución comercial, es utilizar segmentos convencionales (que no necesariamente son reales) basados casi siempre en los niveles de precio de los inmuebles, por ejemplo, en vivienda distinguir entre residencial plus, residencial, media, interés social, etc., en suelo distinguir entre mercado formal e informal, etc., a lo que habrá que agregar (cruzar) al menos la segmentación por localización.

## **CAPÍTULO 3: PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN URBANA**

**Los procesos de reestructuración urbana son las transformaciones que se presentan en la distribución de las actividades económicas (industria, servicios y comercio) y de consumo (residencia) en la ciudad. Tanto la asignación inicial de las actividades en las diferentes localizaciones como su transformación o reestructuración se basan en la operación de los mercados inmobiliarios.**

Tales procesos se inician con una serie de factores relacionados principalmente con los cambios en las demandas y con las transformaciones del espacio, tanto en su perspectiva geométrica como en la condición general de este espacio.

En una ciudad, en la medida que hay cambios demográficos se generan presiones que llevan a la reestructuración del espacio urbano. El cambio más común es el crecimiento de la población, que supone nuevas demandas de espacios, tanto residenciales, para darle albergue a las nuevas familias, como productivos para darle empleo y soporte (servicios) a la nueva demanda.

Si la población decrece, también hay un cambio en la demanda, habrá una menor presión por los espacios urbanos, entrando en fase de declinación y/o de deterioro algunos de ellos, las localizaciones menos atractivas para competir por la demanda reducida. Lo anterior da lugar a desvalorizaciones de tales espacios que pueden ser eventualmente accesibles a grupos o actividades que antes no podían ubicarse ahí, lo que a su vez activa el mercado y produce cambios en los ocupantes (sucesión, filtrado).

Hay cambios demográficos menos evidentes y que pueden ser simultáneos a los anteriores, una población puede cambiar su estructura por edad, por ejemplo, envejeciendo que es el fenómeno más común, dando lugar a nuevas demandas especiales para esos grupos de edad en expansión y quizá reduciéndose las demandas de otros grupos de edad, como serían los niños y jóvenes. Además, estos cambios suelen presentarse en lugares específicos de la ciudad, mientras que, en otras zonas la naturaleza del cambio pueden ser distinta, incluso opuesta.

Otro tipo de cambio que opera como factor determinante de los procesos de reestructuración urbana son los cambios económicos que, por supuesto no



son independientes de los demográficos, de hecho, suelen estar fuertemente integrados. Un crecimiento en la economía también implica nuevas demandas de espacios para albergar a las actividades en expansión. El crecimiento en el empleo puede promover la inmigración y el crecimiento demográfico diferenciado, modificando las demandas para los diferentes grupos.

Como en lo demográfico, puede haber bajas en la economía que lleven a la desaparición de actividades, pérdida de empleo y bajas en la capacidad de consumo de algunos grupos, con repercusiones naturales, aunque no obvias sobre la estructura urbana.

Entre las cuestiones económicas es importante considerar la capacidad de consumo de la comunidad y la distribución interna del ingreso. A mayor capacidad mayores demandas y efectos acumulativos en la economía de la ciudad, a mayor desigualdad en el ingreso, mayores diferencias entre la calidad y dimensión de los espacios de residencia y de servicios para los distintos grupos.

Otro tipo de factor determinante son los valores sociales y culturales que influyen notablemente sobre los patrones de consumo de una sociedad, favoreciendo ciertos tipos de espacios residenciales o comerciales y de servicios en detrimento de otros, con las consecuentes revalorizaciones y desvalorizaciones de estos espacios y el reacondicionamiento territorial de los grupos sociales en función de sus capacidades económicas, activando, como en los demás casos, el mercado y dando paso a la reestructuración de la ciudad.

También hay factores tecnológicos que modifican los patrones de ocupación de la ciudad, como se mencionaba en la Introducción, los más notables provienen de los avances en el transporte y las comunicaciones de la era digital, como el caso del trabajo en casa que fue impulsado por la pandemia de COVID 19 y que permitió a algunas empresas darse cuenta de que podrían funcionar eficientemente con esos esquemas de trabajo.

Finalmente se tienen los factores normativos que influyen en las formas de ocupación de la ciudad por parte de los distintos grupos y actividades, que pueden acelerar o retardar sus cambios de localización y la transformación de la estructura. La articulación de procesos demográficos, culturales, económicos y tecnológicos suele ser tan compleja que muchas veces, las políticas urbanas, y más específicamente, los planes y programas, para procurar estructuras urbanas eficientes y equitativas, son incapaces de lograrlo.

## **CRECIMIENTO URBANO: LA LÓGICA ESPECULATIVA DEL MERCADO DE SUELO EN EL MODELO EXTENSIVO**

**“Para comprender el predominio del modelo extensivo en México hay que entender la lógica de la inversión en suelo y las ganancias que produce. Un inversionista que tiene como opciones adquirir suelo dentro de la ciudad o fuera de ella, va a preferir aquella que le ofrezca la mayor tasa de ganancia, o dicho adecuadamente, la que le permita apropiarse de una mayor renta del suelo. Como se ha dicho, esta renta dependerá de la ganancia extraordinaria (mayor residual) que pueda pagar el inversionista por esa localización.”**

La actividad productiva dominante fuera de la ciudad suele relacionarse con actividades primarias, para efectos de ilustración se usará la agricultura. Una de las actividades dominantes en el interior de la ciudad es la construcción de vivienda, para ilustrar se empleará la vivienda social. El monto de dinero que un terreno de 10 hectáreas dedicado a agricultura puede obtener de la venta de sus productos es bajo si se le compara con el monto que se obtendría si se dedica a vivienda social. El beneficio por unidad de superficie por la venta de vivienda es mayor que el equivalente por la venta del producto agrícola (Morales Schechinger 2007).

El residual del suelo (ingresos menos costos y menos tasa media de ganancia) que surge de la actividad agrícola resulta muy inferior al del residual de la inversión en vivienda social, por eso el precio que está dispuesto y es capaz de pagar un inversionista en agricultura por un terreno es menor que el precio que estaría dispuesto a pagar un inversionista de vivienda. Esta diferencia se puede medir en cientos de veces.

De lo anterior se desprende que un propietario rural preferirá vender a un inversionista en construcción de vivienda social que mantener la actividad agrícola. Un propietario cercano a la ciudad tendrá mayores posibilidades –expectativas- de que su propiedad sea de interés para el mercado de vivienda que uno alejado de la ciudad. Un propietario dentro de la ciudad tendrá expectativas aún mayores, la localización específica aumentará las expectativas de cada uno de estos tres propietarios.

En la lógica de la especulación, los inversionistas ven la oportunidad de in-

vertir en terrenos lejanos de la ciudad esperando que, en el futuro, 5 u 8 años después, gracias al crecimiento de la ciudad (traducido en un incremento de la accesibilidad) y a la inversión pública y social, se pueda obtener un valor mucho mayor por esa propiedad. Desde luego que esto depende de que el propietario original no se percate de que algún día ese terreno lejano se pueda utilizar para el desarrollo urbano y los beneficios que esto le puede ofrecer. Esto está sujeto al conocimiento de cada uno sobre el tema. La asimetría de información entre uno y otro es lo que pondrá en ventaja al inversionista. Por su parte, los propietarios de terrenos en la periferia inmediata o dentro de la ciudad es probable que tengan más información sobre el potencial de desarrollo y, por consiguiente, busquen maximizar sus beneficios al vender. Pero para que un inversionista tome la decisión de comprar un terreno lejano a precio agrícola y venderlo a precio de vivienda social se necesita además de lo siguiente:

### **El bajo costo de retener el suelo**

Aun y cuando se ha afirmado que el suelo no se produce y por consiguiente, no tiene costo de producción, la retención en el tiempo sí tiene dos costos, uno fiscal y otro financiero.

En el caso del costo fiscal, este depende de la tasa efectiva del impuesto predial. En el caso mexicano esta tasa es probablemente una de las más bajas en el mundo, por lo que el costo fiscal es casi insignificante, además, de que es común que el suelo dedicado a actividades primarias goce de tasa cero en el impuesto predial, es decir, que para fines prácticos se le exente. En el caso del costo financiero, este depende del interés perdido por no haber invertido en otra actividad. Se trata de un costo de oportunidad que se deriva de la tasa media de ganancia de los capitales en valores reales, lo que al final, es mínimo comparado con la valorización que puede producirse por la incorporación del suelo.

### **Minimizar el costo de producción de la vivienda**

Estos costos tienen que ver con el costo de ligar el terreno con la ciudad, es decir las obras de cabecera, los costos de urbanización del terreno con redes de agua potable, alcantarillado, pavimentación, drenaje, energía eléctrica, los costos de edificar equipamientos, como escuelas, centros de salud y demás y los costos de edificar la vivienda. Para mantener estos costos lo más bajo posible se necesitan tres condiciones:

- a) Costos de producción bajos. Una manera de lograrlo es reduciendo los

costos de la construcción, en principio un mercado competitivo provocaría un aumento en la calidad de la construcción con una reducción en su precio. Sin embargo, esta competitividad es insuficiente y con frecuencia se acude a la reducción de estándares en la producción de vivienda social, como serían menores requisitos reglamentarios en la calidad y cantidad de infraestructura y equipamiento, lotes menores con viviendas más pequeñas y con menos servicios internos y menos acabados. Si los costos aumentasen, el residual resultaría menor, por el contrario, si se mantienen bajos, el residual se mantiene alto. Incluso, si los estándares reglamentarios no bajan, el inversionista estará tentado a vender su terreno en el mercado informal, es decir, como asentamiento irregular, donde los costos de producción por parte del inversionista se reducen solo a los de la retención, con ello mantiene la más alta tasa de ganancia en el mercado inmobiliario.

b) Costos de producción asumidos por la sociedad en conjunto. En este caso el gobierno asume la inversión de las obras de cabecera que benefician a los propietarios aledaños, sin que a ellos les cueste nada. En varios países estas obras son financiadas a través de la figura de la contribución por mejoras; en México, en la mayoría de los casos, estas obras son financiadas con transferencias del Gobierno Federal que las fondea con impuesto a la actividad productiva (IVA, ISR) y no los carga directamente a los propietarios beneficiados. Con frecuencia, y dependiendo del tamaño del predio, las redes secundarias de urbanización también son subsidiadas por los gobiernos y con fondos que no provienen de los propietarios beneficiados sino de impuestos generales. Los mejores ejemplos de ello están en los programas de mejoramiento de zonas, que surgieron como irregulares y sin servicios pero que después son fuertemente subsidiados con fondos públicos.

c) Costos de propiedad reducidos o inexistentes. Estos costos tienen que ver con los impuestos y derechos que los gobiernos municipales cobran a la propiedad inmueble. Incluye destacadamente el impuesto predial, pero también incluye el impuesto sobre adquisición de inmuebles (pagados por la familia que habitará la vivienda), y los derechos que se pagan por diversas licencias de urbanización y de construcción (pagados por el constructor). Estos tributos sirven para financiar al gobierno de la ciudad, son de hecho una manera indirecta mediante la cual las familias, compradoras finales de la vivienda (con suelo) pagan por tener las facilidades y servicios que significan vivir en la ciudad. Si no se pagan estos tributos, el residual del inversionista será mayor y por consiguiente el precio del suelo también. En virtud de que el suelo es escaso, como ya se explicó, el propietario del suelo podrá traducir en renta aquellos tributos que la familia o el

constructor de vivienda no pague a la ciudad, o se les exima de ser pagados. Esto sucederá aun y cuando algunos de estos tributos se paguen a posteriori como es el caso del impuesto predial, que la familia pagará durante la etapa de uso de la vivienda. Esto es posible por el efecto de capitalización del impuesto en el precio del suelo, y que implica que un impuesto a la propiedad alto provocará que el residual resultante sea bajo, y por consiguiente, tenderá a bajar el precio del suelo. Por ello la tendencia a reducir los gravámenes a la propiedad raíz para la vivienda social en México no se han traducido en precios de vivienda más bajos sino en precios del suelo más altos.

¿Qué estrategias emplean los inversionistas en tu ciudad para maximizar los beneficios en la construcción de vivienda?



### Maximizar el precio de venta de las viviendas

En efecto si el inversionista ya logró que los costos de retención y de producción sean lo más bajos posibles, entonces un residual más alto sólo se logrará mediante un precio de la vivienda más alto. Para ello requiere de lo siguiente:

a) Mayor capacidad de pago de las familias. Si esto se da a través de mejores condiciones de empleo, la posibilidad de que un mejor salario sea capturado para la vivienda y subsecuentemente para el suelo a través del mecanismo residual, dependerá de qué tan competitiva sea la vivienda en sí misma frente a otros bienes de consumo. Si se da a través de un subsidio específicamente vinculado con la vivienda las probabilidades de que esto se transforme en un residual más alto son muy fuertes como sucedió en el caso chileno, donde dos terceras partes del subsidio a la vivienda se tradujo en simples incrementos del precio del suelo.

b) Que las viviendas sean vendidas a población de mayor ingreso. En este caso el inversionista buscará que el suelo sea para familias de ingresos superiores. Esto sucederá si la oferta de vivienda media en la ciudad es insuficiente, si ese nivel de ingreso no encuentra opciones en otro mercado, tenderá a comprar vivienda social. De hecho, este fenómeno se presentó en México cuando la crisis financiera de 1995 redujo drásticamente la oferta de vivienda media; esa clase social se volcó a comprar vivienda social, lo que parece imperar aún en la actualidad. Se deriva de esto que, si el inversionista puede vender a un precio mayor en otro segmento de mercado, lo hará, aumentando su residual que al final se convierte en renta del suelo. Si a esto se agrega que el uso de parámetros de den-

sidad en la planeación en México otorga más derechos de edificabilidad a mayor tamaño de vivienda, esto es, a mayor estatus social, los inversionistas tratarán de dirigir sus inversiones a los segmentos más altos que les permita el mercado y la localización.

c) Posibilidad de aumentar la densidad. El inversionista buscará acomodar un mayor número de familias en un mismo predio. Esto le permite que el valor de todo el conjunto sea más alto. Aumentando costos de producción, tasa de ganancia y el residual para pagar el suelo. Entre menor sea el tamaño de las viviendas el costo del suelo es relativamente mayor

Se cree que si se acomodan más familias en un predio el pago que se haya hecho por el terreno por cada familia se reduce, sin embargo, esto no sucede, sino por el contrario, el precio aumenta. Un equívoco es pensar que la densidad es alta porque los precios del suelo son altos, lo que sucede es lo contrario, la demanda por altas densidades hace que el precio del suelo sea alto. Por ello, cada vez que se autorizan usos del suelo más densos el resultado es un aumento de valor de la propiedad, incluso, si en la práctica la autoridad municipal es proclive a otorgar aumentos de densidad (vía cambios en la zonificación y/o vía la reducción de tamaño de lotes y menores donaciones) los precios subirán incluso antes del cambio de la norma, porque se espera que pueda modificarse fácilmente. Con esto se crea el espejismo de que son los precios los que suben las densidades cuando lo que ocurre es lo contrario.



**El incremento en las normas de densidad provoca que las expectativas de ganancia de los propietarios aumenten, elevando efectivamente el valor del suelo.**

### **Dirigir la demanda hacia el área de interés**

Esto tiene que ver con las políticas de control de usos del suelo que en México se han cristalizado a través de dos mecanismos: los planes urbanos y el régimen de tenencia:

Los planes urbanos centrados en la zonificación de usos del suelo, como es el caso mexicano, regulan en esencia dónde sí se puede y dónde no se puede urbanizar. Esto crea propietarios beneficiados y propietarios perjudicados por el plan, generando inequidad. Sin plan, el mercado será igualmente inequitativo, ha-

brá propietarios con malas y buenas ubicaciones, propietarios beneficiados con redes de infraestructura gratuita y propietarios que no. Tanto el mercado como el plan, como se concibe en México, crean inequidades a los propietarios, esto es por la característica de inamovilidad del suelo, no por el grado de intervención pública. Lo que en realidad hace un plan de este tipo es redistribuir la demanda que de todas maneras existe en la ciudad, pero de una manera diferente a la que lo haría el mercado. Un plan de usos del suelo no aumenta o disminuye la demanda, simplemente la relocaliza y en esa relocalización provoca que los precios de los predios que el mercado desprecia suban de valor y aquellos que privilegia bajen de valor. Otro efecto del plan es que acota expectativas de los propietarios, si no existe plan, los propietarios tenderán a esperar a que el mercado los privilegie con los usos del suelo más rentables, es decir, que arroje el residual más alto, incluso cuando la demanda por esos usos sea pequeña, muchos más propietarios esperarán ser los privilegiados. Por el contrario, los propietarios tenderán a despreciar los usos que generen los residuales más bajos, aun cuando la demanda por estos usos sea abundante. Cuando el plan redistribuye la demanda en el espacio los propietarios privilegiados por el plan lo aceptarán, mientras que los no privilegiados lo despreciarán y buscarán anularlo. Un inversionista que adquirió suelo en la periferia lejana que no se vea privilegiado por el plan lo rechazará, sobre todo si el plan concentra la demanda dentro del área interna de la ciudad, asimismo favorecerá un plan que promueva la expansión urbana. Si la ciudad está fragmentada en varios municipios y cada uno tiene relativa autonomía para definir su propio plan, el inversionista tiene mayores posibilidades de que se adopte un modelo de expansión derivado de las presiones de los interesados.

La liberación de las tierras ejidales para su posible incorporación a la ciudad a principios de la década de los noventa implicó que de inmediato aumentaran las expectativas de aquellos ejidatarios de la periferia que tuvieron conciencia de esta posibilidad, aquellos que no, vendieron a precios muy bajos a inversionistas que tenían y aún tienen estrategias de especulación con los predios. Esto introdujo al ejidatario en la práctica de la especulación en espera de altas expectativas.

#### Factores que incentivan el crecimiento extensivo:

1. Estrategias especulativas
2. Normatividad inadecuada



## **LA CIUDAD INTERIOR: DESVALORIZACIÓN, DECLINACIÓN, DETERIORO Y DEGRADACIÓN**

**La idea de reaprovechar la ciudad interior, especialmente para vivienda de interés social y popular, se fundamenta en la conveniencia de reutilizar equipamientos, infraestructura y una buena accesibilidad; y evitar la irracional expansión horizontal de la urbe con altos costos públicos, sociales y ambientales. Sin embargo, la estrategia de redensificar la ciudad interior debe ser capaz de sobreponerse a los procesos de desvalorización, declinación, deterioro y hasta degradación que se viven en áreas de la ciudad interior. La no comprensión de la lógica y de los factores que determinan estos fenómenos lleva a estrategias muy simples e ingenuas que invariablemente fracasan en sus objetivos.**

Los procesos de desvalorización, declinación, deterioro y degradación son conceptualmente independientes y se refieren a fenómenos específicos, a pesar de la costumbre de usarlos como sinónimos. Son distintos, pero se encuentran íntimamente vinculados en su operación y suelen entrelazarse y reforzarse mutuamente (Andersen 2003: 62). La desvalorización se refiere a la baja en los valores del suelo de un área de la ciudad, teniendo en cuenta la definición de valor utilizada arriba se puede decir que la desvalorización es la reducción de las expectativas de beneficio por la explotación de un predio en un determinado lugar de la ciudad; la declinación es la pérdida de población en un área, es un fenómeno demográfico, pero se puede extender a la pérdida de unidades económicas y empleo; por su parte, el deterioro es el cambio físico negativo que sufren los edificios y las estructuras urbanas; finalmente, la degradación se refiere a la descomposición social que suele producirse como resultado de la interacción de los tres fenómenos anteriores.

Muchas explicaciones parten de la salida de la población y los empleos, del desgaste físico de los inmuebles y de los fenómenos de sucesión, en los que población de menores recursos sustituyen a población de recursos relativamente mayores, dando lugar a un empobrecimiento constante de la zona o del barrio. Se trata de explicaciones plausibles pero intermedias, son parte del proceso, pero no su origen.

La causa inicial de los procesos de decadencia de algunas zonas en el inte-



rior de las ciudades se encuentra en la pérdida de competitividad del área que se vuelve menos atractiva. Como ya se vio, el motor de los mercados del suelo es la formación y apropiación de expectativas (plusvalías), no de ganancias como sucede en la mayor parte de los otros sectores económicos en los que el beneficio es producto del esfuerzo y riesgo de los inversionistas.

De esta manera, la especulación (retención de suelo con el fin de obtener una mayor expectativa de beneficios o un mayor residual -valor-) es un fenómeno común en las ciudades mexicanas, principalmente en las periferias en las que la formación y apropiación de plusvalías por la incorporación del suelo rural a la ciudad suele ser muy rápida y sencilla. Como se vio en el apartado anterior, regularmente se está incorporando suelo a los más altos valores posibles para obtener el máximo de renta del suelo y para lograrlo se requiere posicionar estos nuevos espacios como los espacios más atractivos y más cotizados de la ciudad en el mercado y segmento que corresponda (Abramo 2006), ya sea en espacios para oficinas o para comercio, para vivienda de lujo, para vivienda media e incluso para vivienda irregular en procesos de autoproducción, en donde no se requiere posicionar como lo nuevo y lo mejor, sino simplemente como lo disponible. Se trata básicamente de un fenómeno de sobrevaloración social porque difícilmente pueden argumentarse otras ventajas. El resto de los productos funcionando en el mercado pueden estar en localizaciones incluso más funcionales y la diferencia en el estado físico de sus inmuebles con respecto a las nuevas incorporaciones no suele ser relevante, por lo que casi siempre hay un fenómeno de obsolescencia psicológica de los espacios urbanos existentes (Dupuy J.P. y J. Robert 1979).

**En su opinión, ¿la autoridad tiene la capacidad de intervenir en el mercado urbano para desincentivar la obsolescencia psicológica de las ciudades?**



Dicha obsolescencia psicológica da lugar al fenómeno de depreciación social de los espacios urbanos, permite la incorporación constante de nuevos desarrollos, conformando constantemente renta urbana. Es una estrategia de naturaleza económica, que sorprendentemente funciona y convence a casi todos los sectores de la sociedad. El siguiente paso es la declinación, esto es, el desplazamiento de los residentes o de las unidades económicas de mayor capacidad

de pago hacia los nuevos lugares de prestigio, dejando sus inmuebles con cierto grado de desvalorización a disposición de nuevos grupos de residentes u ocupantes comerciales, los que a su vez dejan otros espacios con mayores niveles de desvalorización y así sucesivamente.

Por la naturaleza estructural de los mercados inmobiliarios (Grigsby 1963; Rothenberg 1991) el efecto sobre un submercado se va transmitiendo al resto de los submercados de la ciudad (véase el apartado El Funcionamiento del Mercado Inmobiliario). El resultado es un conjunto de desplazamientos hacia la periferia que va produciendo una baja cada vez más pronunciada en la ocupación de los espacios más interiores, baja que también se asocia a la desvalorización generalizada y que da lugar a simultáneos procesos de sucesión (o filtrado hacia debajo de los inmuebles) en los que grupos de menores ingresos van reemplazando a los grupos originales que tenían un ingreso relativamente mayor. Todo esto se conjuga, se refuerza y se multiplica por el “efecto barrio” que es la influencia recíproca entre edificios y el barrio, pero sobre todo, por la normatividad tradicional de la planeación en México, en la que en la ciudad interior se otorgan pocos derechos de desarrollo (edificabilidad) que no permiten la viabilidad de las inversiones, excepto para productos de alto costo, y si esos derechos aumentan se produce un incremento desproporcionado en el valor del suelo que mantiene la inviabilidad financiera de las inversiones.



**La sucesión es el proceso en el que las viviendas que originalmente eran ocupadas por familias de un nivel socioeconómico determinado, pasan a ser ocupadas por el nivel inmediato inferior.**

En síntesis, los procesos que afectan la ciudad interior están determinados por múltiples factores impulsados por una normatividad prescriptiva que se reduce instrumentalmente a la zonificación y no reconoce la complejidad del fenómeno urbano, generando los problemas de declinación (demográfico), desvalorización (económico), deterioro (físico) y degradación (social) que pueden manifestarse de distintas formas y en intensidades variables.

## **ECONOMÍA DEL REDESARROLLO. CRECIMIENTO HACIA EL INTERIOR Y LÓGICA DEL MODELO INTENSIVO**

**La economía del redesarrollo se refiere al mecanismo económico por el cual, a través de nuevas inversiones, edificios nuevos remplazan a edificios que ya no son productivos (Goodall 1977: 345). A este fenómeno se le conoce en medios no especializados como “reciclaje inmobiliario”, que es un término emergente pero incorrecto, toda vez que los inmuebles no se reciclan, sino que se demuelen para dar lugar a un nuevo desarrollo.**

El fenómeno del redesarrollo es el que permite el reaprovechamiento de la ciudad interior, en donde las estructuras han llegado a ser obsoletas, no tanto desde el punto de vista físico, sino económico, es decir, se trata de inmuebles que ya no permiten un aprovechamiento óptimo del espacio urbano y son susceptibles de ser reemplazados por otros más eficaces en utilizar ese espacio urbano o, dicho de otra manera, más eficaces para extraer beneficios, a pesar de los costos de demolición y construcción del nuevo inmueble.

Debe recordarse la definición del valor del suelo como la futura corriente de beneficio neto que se espera obtener de su explotación, descontando los costos que se requieren para poder aprovecharlo; mientras que, de manera análoga, el valor del edificio es también la futura corriente de beneficio netos por su explotación, también descontando los costos asociados.

El periodo durante el cual un edificio mantiene la eficiencia en el aprovechamiento de un espacio urbano se denomina vida económica del edificio, es decir, es el periodo durante el cual el valor del edificio es superior al valor del suelo (ver Figura 9), cuando transcurrido este periodo el valor del suelo supera al del edificio, significa que se pueden obtener más beneficios de la explotación del suelo con otro inmueble y dedicado a otra actividad que los obtenidos por el edificio existente, a pesar de los costos de demolición y construcción del nuevo inmueble.

El edificio existente puede estar en buena condición física, por eso no se habla de vida física, pero llega el momento en que es más redituable demoler y construir otro inmueble. Como se aprecia en la Figura 9, cuando el valor del inmueble se ha reducido lo suficiente, termina la vida económica del edificio y es posible dar lugar al redesarrollo.

En la Figura 1.9 se está asumiendo un entorno sin cambios durante el periodo, por lo que no existen variaciones en el precio del suelo ni en la tasa de depreciación del valor del inmueble, representada por la pendiente de la línea Valor del edificio.

En la figura 1.10 se expone una situación más compleja, inicia con un valor del suelo horizontal porque se asume que no hay cambios, y una línea con pendiente negativa que representa el valor del edificio, en este caso se reduce porque a diferencia del suelo, el edificio va reduciendo su capacidad de prestar servicios si no se hacen cambios (depreciación).

En un momento dado se asume una mejora en el entorno, podría ser una

Figura 1.9  
**Vida Económica del Edificio**

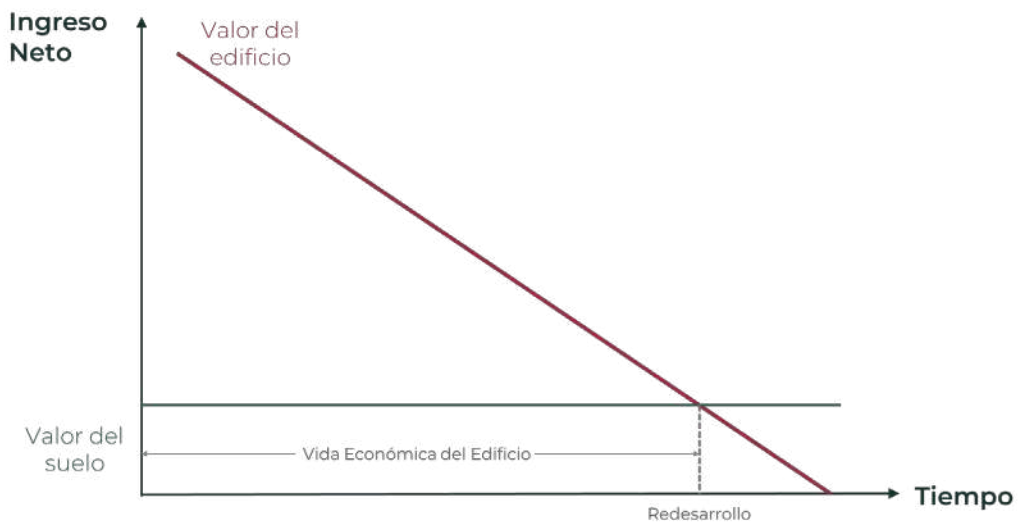
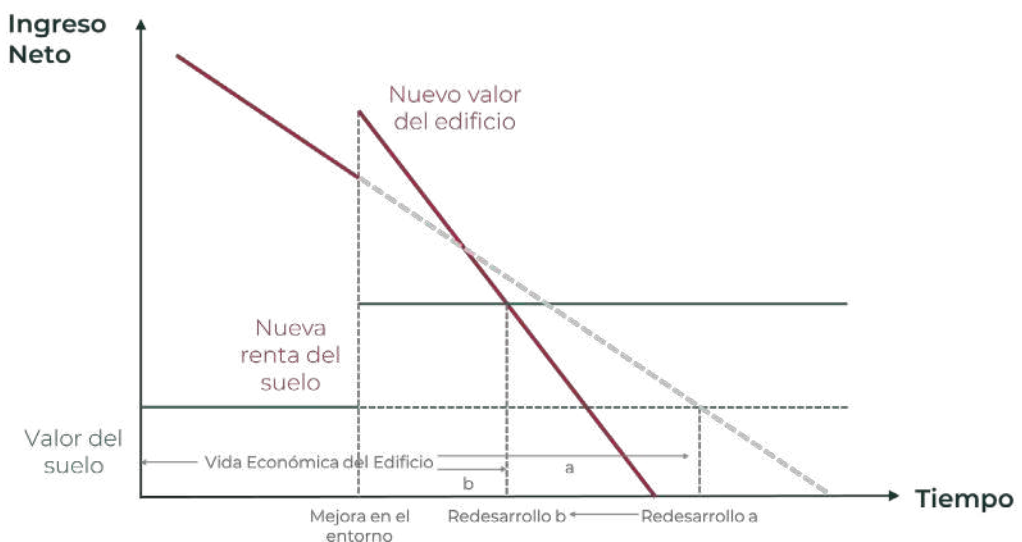


Figura 1.10  
**Vida Económica del Edificio y Cambios en el Entorno**



mejora en el transporte, que produce un aumento tanto en el valor del suelo como en el valor del edificio, cualquiera puede ser mayor dependiendo de cuál sea esa mejora y cuáles sean las condiciones del contexto. El edificio aumenta su valor, pero también aumenta su tasa de depreciación, quizá pronto se volvió menos atractivo por la congestión derivada de la mejor accesibilidad.

Como se podrá apreciar en la Figura 1.10, el punto de intersección entre la segunda línea del valor del suelo y la segunda línea del valor del edificio se reduce respecto a la intersección de las líneas originales, con lo que la vida económica del edificio también disminuye y pasa del punto a al b en el tiempo, entonces el redesarrollo es viable antes de lo que se pudo haber previsto.

Debe insistirse en que en la realidad se presentan esquemas mucho más complejos, pero el esquema general es el planteado aquí, y deben destacarse dos situaciones:

Generalmente, el fin de la vida económica de un inmueble es resultado de una combinación entre depreciación del edificio y aumentos en el valor del suelo, tales aumentos significan formación de rentas del suelo que pueden ser un elemento estratégico para el financiamiento del reaprovechamiento de áreas centrales.

Se debe reconocer que hay situaciones en las que la depreciación ha sido muy pronunciada y no se ha acompañado de aumentos en el valor del suelo, sino de un estancamiento e incluso, de una caída relativa de éste. Se trata de una situación típica de desvalorización y deterioro urbano que requiere de instrumentos más complejos para enfrentar, pues supone sobre todo, problemas serios de financiamiento.

**¿Considera que sería deseable conservar ciertas edificaciones a pesar de haber concluido su vida económica? ¿Qué efectos tendría esto para las ciudades?**



## **LOS CICLOS DE LOS BARRIOS**

**Ya se cuenta con suficientes elementos para describir el comportamiento cíclico de los barrios en las ciudades. Este comportamiento es posible reconocerlo en el conjunto por la relación de dependencia que se da entre el edificio y el barrio.**

En una zona en la cual se implantan inmuebles de alto valor, es decir, con una alta expectativa de beneficio, se tendrá como consecuencia una zona o barrio de alto valor y viceversa. En primer lugar, porque las posibilidades de beneficio provienen de la localización y del entorno, no del inmueble, el cual es sólo un instrumento o vehículo para extraer los beneficios esperados. Así, un edificio determinado será capaz de una producción de beneficios óptima sólo si sus características (concepto) y las actividades que alberga o pretende albergar están en concordancia con la localización y las posibilidades que esta ofrece. Ese mismo inmueble en una localización no adecuada será incapaz de producir beneficios, no importando la calidad constructiva o de diseño del inmueble. Por el contrario, en una zona en donde los edificios ya no son capaces de aprovechar las oportunidades que ofrece la localización, porque se han depreciado y ya no generan beneficios significativos, provocarán que el barrio esté desvalorizado, o si la localización ha perdido competitividad y ya no es atractiva, los edificios no podrán ser capaces de ofrecer beneficios a pesar de sus cualidades arquitectónicas y constructivas.

Asimismo, la interdependencia entre barrio y edificio se debe al efecto valorizador o desvalorizador, que tiene un edificio con respecto a sus vecinos. Así un inmueble desvalorizado presionará los valores de los inmuebles vecinos a la baja y, por el contrario, un inmueble muy productivo aumentará las expectativas de los inmuebles adyacentes y cercanos. Este efecto no se da directo entre edificios, sino a través del suelo, es decir, las presiones al alza o a la baja se dan en el valor del suelo, esto es, en las expectativas de explotación de una determinada localización, si esas expectativas son al alza, pero el edificio existente es incapaz de producirlas habrá presiones para que se dé el redesarrollo.

Teniendo en cuenta esta interdependencia y coordinación entre los edificios, lo que se conoce como “efecto barrio”, la evolución de éstos es análoga a la descrita para los edificios. Las zonas de producción formal inician con una valorización alta del suelo y de los inmuebles; se esperaría que en una etapa inicial el

espacio urbano que corresponde a un barrio de cabida a inmuebles que sacarán el mayor provecho de esa localización y su entorno (Figura 11), lo que a su vez ofrece el mayor provecho a los inversionistas, por lo que la lógica económica del mayor rendimiento respalda esta idea.

Con el tiempo, los inmuebles y los barrios están sujetos a tres tipos de depreciaciones: la primera es de carácter físico y se refiere al desgaste de los materiales y eventualmente de las estructuras de los edificios, en palabras más simples: los edificios se vuelven viejos. Se trata de un tipo de depreciación que muy fácilmente se puede controlar mediante un mantenimiento adecuado y obras de reparación e incluso remodelaciones, por lo que no suele ser el tipo de depreciación más relevante.

Un segundo tipo de depreciación es la funcional, cuando los inmuebles con el paso del tiempo dejan de ofrecer los servicios que se esperarían de ellos y la prestación de estos resulta ineficiente y costosa. La depreciación funcional resulta muy evidente en el contexto de los avances tecnológicos, pero la obsolescencia funcional más evidente y extendida es la derivada de la incapacidad de los inmuebles para albergar automóviles. Este fenómeno es muy común y causa de desvalorización de una gran cantidad de inmuebles residenciales y comerciales.

Finalmente se tiene la depreciación social, aunque ignorada por algunos autores, ejerce una influencia notable en los procesos de desvalorización de los inmuebles y de los barrios en conjunto. Se trata de la baja en la apreciación de inmuebles o de barrios por razones simplemente culturales, en las que cierto tipo de inmuebles o ciertos barrios ya no se consideran interesantes frente a otros que se presentan como los edificios o barrios más “cotizados” o atractivos, simplemente por una valorización sociocultural. De hecho, este fenómeno es tan importante para posicionar inmuebles, barrios y formas de ocupación, que se ha convertido en una estrategia típica de los desarrolladores de inmuebles y la consecuencia es la desvalorización relativa y sociocultural del resto de los inmuebles (Abramo 2006).

La apreciación social ha sido y puede seguir siendo un instrumento para reposicionar modelos de ocupación y barrios que han perdido atracción en la ciudad, siempre y cuando no se llegue a extremos de franco deterioro y degradación social.

Estas tres formas de depreciación suelen actuar de manera simultánea pero no coordinada, ya que alguna puede acelerarse o atrasarse en determinadas circunstancias, de cualquier manera, el efecto es la baja en el valor de los inmuebles y de los espacios que los albergan, considerando que los barrios muestran cierta similitud en sus etapas iniciales en cuanto a la edad y tipo de edificios que los ocupan.

Los barrios inician con valores al alza durante su proceso de ocupación y su eventual consolidación, que es cuando alcanzan el máximo valor y a partir de ese punto empiezan a actuar los factores de desvalorización sobre algunos inmuebles o sobre el barrio en general hasta un punto en que los valores de los inmuebles se han reducido significativamente y el valor del suelo supera al valor de la construcción, dando lugar a condiciones para un redesarrollo de barrio, sin embargo, la realidad suele ser mucho más compleja y aparecen factores que pueden producir otros efectos.

Hay dos factores importantes en la evolución final del barrio y que de alguna manera determinan si se presenta un redesarrollo generalizado y se reinicia el ciclo, o bien, si el barrio entra en una situación de desvalorización y deterioro profundo (Figura 11). El primero de estos factores es la evolución en las condiciones de la localización y el entorno en el contexto de los procesos de reestructuración urbana. Si la localización relativa del barrio en la estructura urbana se ve mejorada, aumentan las expectativas de beneficio. El segundo factor es la incertidumbre que existe respecto a la reinversión inmobiliaria. Cuando no hay mucha claridad en las nuevas expectativas de un barrio, habrá mucha incertidumbre entre los inversionistas, y nadie querrá ser el primero en invertir, permitiendo que los procesos de depreciación sigan avanzando, lo que a su vez refuerza más la desvalorización.

Si inversiones iniciales, a las que se les puede considerar detonadoras, no se presentan, la desvalorización puede llegar a extremos en los que el deterioro y la degradación son tan profundos que se cancelan las expectativas de beneficio y se llega a lo que Andersen (2004) denomina "*urban sores*" (llagas urbanas) en las que el mercado es incapaz de recuperarse y son necesarias intervenciones públicas significativas y en todos los frentes para revertir el proceso.

Los barrios también reflejan las estrategias que se utilizan en los edificios para alargar su ciclo productivo y alejar la necesidad de redesarrollo, como los



aumentos de rentas, la intensificación en el aprovechamiento del espacio y el cambio de usos del suelo.

**Las llagas urbanas (*urban sores*) son áreas tan deterioradas que no tienen ninguna expectativa de ganancia y son incapaces de recuperarse sin fuertes inversiones públicas.**



El aumento de las rentas (o de los valores de venta comerciales), que parecería la respuesta más obvia, es también la más limitada, pues no pueden llevarse más allá de lo que permite el mercado para esa localización y condición del edificio. Esos aumentos dependen de concretar una ventaja objetiva en el barrio cuando la localización de éste sigue vigente, un buen mantenimiento e incluso una remodelación mayor pueden permitir una mayor captura de beneficios.

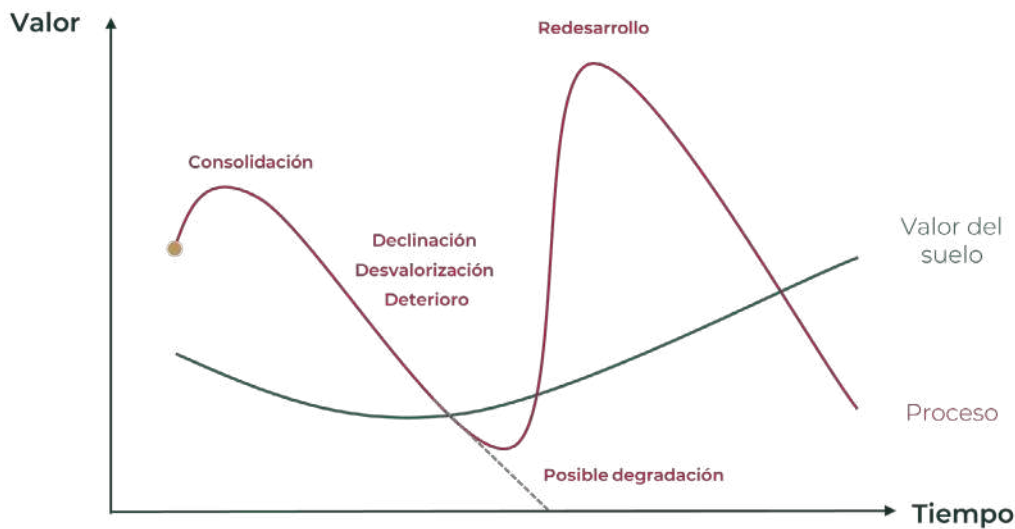


Figura 1.11

**El ciclo de los barrios**

En cuanto al aumento en la intensidad de ocupación, éste puede darse de manera informal o formal. El primer caso es común en áreas con procesos avanzados de depreciación o en zonas en donde la normatividad urbana limita las intervenciones en los inmuebles, dando lugar a la ocupación de espacios comunes (patios), circulaciones o de espacios complementarios como los cuartos de servicio, lo que a su vez contribuye a acelerar la depreciación física, funcional y social. El caso formal implica remodelaciones que permiten aumentar el número de unidades productivas en los inmuebles, casi siempre por subdivisiones o por ampliaciones.

También se puede dar la sustitución de usuarios o de usos. El primer caso se refiere a dirigir la oferta a usuarios con el mismo uso o actividad, por ejemplo, la habitacional, pero con mayor capacidad de pago, ya sea por unidad ocupada o un mayor precio de venta por todo el inmueble. Lo anterior sólo se puede dar cuando han mejorado las condiciones de la localización y/o del entorno del barrio, o se ha posicionado como un lugar atractivo para vivir, y hay usuarios que están dispuestos a pagar más por estar ahí, además de que esta acción también suele ir acompañada de remodelación o de renovación. Por el contrario, cuando las condiciones de barrio no han mejorado se pueden atraer nuevos usuarios con menor capacidad de pago, pero dispuestos a ocupar viviendas con configuraciones más intensivas, lo cual permitirá aumentar las ganancias.

La estrategia más común implica, además del cambio de usuarios, el de usos o actividades, una sucesión típica de esta naturaleza es el reemplazo de usos residenciales por usos comerciales y de oficinas, actividades con mucho mayor capacidad de pago y que pueden adaptarse a tales inmuebles. En este caso, también es un requisito que las condiciones de la localización o el entorno hayan mejorado y permitan sostener nuevas actividades. El fenómeno es común en viejas zonas residenciales con localizaciones centrales, que al mismo tiempo dejan de ser atractivas para sus ocupantes, funcional y socialmente, convirtiéndose en una oportunidad para las nuevas actividades comerciales y de servicios que son capaces de adaptarse a ellas y aprovechar las ventajas de la recentralización.



Los barrios tienen dos posibles destinos, entrar en una espiral descendente de desvalorización y deterioro, o reiniciar el ciclo con una nueva valorización a través del redesarrollo.

## **COSTOS Y BENEFICIOS DE LOS DIFERENTES MODELOS DE CRECIMIENTO**

**En los apartados anteriores se ofreció una explicación de los fenómenos que subyacen la problemática del desaprovechamiento de la ciudad interior. En este apartado el enfoque es diferente se propone establecer ciertos cuestionamientos que se consideran clave para implementar políticas de reaprovechamiento de la ciudad interior a través de la vivienda de interés social. Esta reflexión es fundamental porque se considera que las respuestas a estas cuestiones encierran las soluciones para la instrumentación de tales políticas.**

### **¿CUÁLES SON LOS COSTOS DEL MODELO EXTENSIVO?**

El modelo extensivo de crecimiento implica altos costos públicos por dos razones: i) la necesidad de hacer nuevas inversiones en urbanización por la expansión de las redes de infraestructura y la construcción de nuevos equipamientos; ii) la baja densidad de ocupación, que provoca que el costo de la urbanización y de la prestación de servicios sea notablemente más cara.

También hay mayores costos para las familias que tienen que asentarse en la periferia. En la versión norteamericana, que es la máxima expresión del modelo extensivo, la ocupación de las periferias (conocida como suburbana) ha estado limitada a las clases medias y altas que optaban por esa solución porque podían enfrentar los costos de transporte, pero en el modelo mexicano, la ocupación de las periferias ha estado fuertemente asociada al precarismo urbano y al nuevo precarismo urbano constituido por los grandes desarrollos de vivienda económica y de interés social, en ambos casos se busca suelo barato y marginal y que eventualmente se traduce en altos costos de urbanización y mayores costos de transporte. El problema se ha llevado al límite para las familias que han sido “beneficiarias” de la política de vivienda en la periferia alejada de las ciudades, provocando que sus costos de transporte superen por mucho las ventajas de acceder a su nueva vivienda. La conclusión es que ni en los asentamientos irregulares ni en los nuevos desarrollos de vivienda se puede afirmar que los beneficiarios sean los ocupantes de estos espacios, por el contrario, están pagando los altos costos de una “solución” que fracasó.

Además de los costos públicos, las familias en periferias irregulares y unidades habitacionales precarias se tienen los costos ambientales, que al final de cuentas se socializan. El modelo extensivo genera fuertes presiones sobre los espacios naturales y de producción agropecuaria localizados en el contexto inmediato de las zonas urbanas, con lo que se pierden espacios con valor ambiental y, en especial, zonas de recarga de los acuíferos que sustentan a las propias ciudades. Es un modelo que está comprometiendo el futuro de su propia ciudad.



**El modelo de crecimiento extensivo caracterizado por viviendas unifamiliares en localizaciones suburbanas tiene altos costos económicos, ambientales y sociales.**

Así como se afirma que todas las decisiones tomadas por los actores urbanos tienen algún tipo de costo se puede decir que muchas de las decisiones persiguen también algún tipo de beneficio, esto es evidente en el modelo extensivo, que da origen al fenómeno que produce las mayores rentas o plusvalías urbanas, las cuales, si fueran recapturadas por los municipios podrían ser útiles para reducir y mitigar los efectos negativos del propio modelo, no obstante, México no cuenta con las instituciones (reglas) que permitan utilizar, al menos una parte de estas plusvalías para el propio financiamiento de la ciudad, y se permite, por el contrario, una apropiación casi totalmente privada.

### **¿CUÁL ES EL ESCENARIO DEL MODELO EXTENSIVO BAJO NUEVAS REGLAS?**

Las experiencias internacionales y nacionales sobre las desventajas del modelo extensivo son claras y consistentes, de hecho, en muchos países, como en el mismo Estados Unidos se están implementando políticas para limitarlo e incluso revertirlo, pero por más negativas que sean las experiencias sería bastante ingenuo pensar en que es posible suprimir por completo el modelo extensivo. Actualmente sigue siendo una necesidad social el contar con nuevos espacios para dar cabida a las nuevas demandas de la ciudad y esos nuevos espacios se encontrarán, en una buena proporción, pero no exclusivamente, en las periferias urbanas.

Es necesario diseñar instrumentos que permitan, por un lado, un control de la incorporación del suelo para el desarrollo urbano, tanto en términos de la selección de las áreas de crecimiento, como del ritmo de incorporación, además de contar con mecanismos para controlar los costos de esta incorporación. Muchos

países cuentan con este tipo de instituciones, que se basan en dos principios: el reconocimiento de la formación social de la renta y, por tanto, la posibilidad de recuperar una parte de ella para el financiamiento urbano; y el derecho del Estado de establecer reglas e imponer obligaciones a los propietarios.

### ¿CUÁLES SON LOS COSTOS DEL MODELO INTENSIVO?

Los costos del modelo intensivo, sin duda, existen. Están los costos de tipo económico que se producen cuando el nivel de ocupación es tan alto que pasa de las economías de escala a deseconomías, lo que significa que los costos de la densificación son mayores que los beneficios. Uno de los principales problemas es la dificultad de analizar la asignación de tales costos, o dicho de manera más sencilla: ¿quién los acaba pagando?

El modelo intensivo puede presentar costos: primero, cuando hay congestión y la ciudad se vuelve ineficiente, costo que se transfiere a la sociedad en su conjunto a través de un mayor gasto público; y segundo, el costo que se asigna directamente a los sectores de la sociedad afectados por la ineficiencia, que en el caso de las áreas centrales incluye a los residentes y a sus usuarios.

Una variante del segundo es la desventaja de vivir en situaciones de excesiva densidad con opciones limitadas de privacidad y tranquilidad y que pueden llegar a afectar la convivencia social y el desarrollo humano de individuos y familias.

Otros costos de la reocupación de la ciudad interior pueden derivarse del desplazamiento de grupos pobres. El reaprovechamiento de la ciudad interior y su eventual recuperación no es viable sin valorización, y esto significa el desplazamiento de los grupos más pobres y la llegada de población de más recursos (gentrificación), como sucedió en la Ciudad de México a principios de este siglo con la aplicación del Bando Informativo 2. La política partía de la necesidad de afrontar una seria problemática de declinación y fue parcialmente exitosa, permitió recuperar población en algunas áreas de la ciudad interior, pero se produjo una fuerte

**El valor del suelo es fijado por las actividades más eficientes para aprovechar la localización, por ello, las mejores localizaciones son costosas y las actividades menos eficientes no pueden acceder a ellas.**



valorización del suelo y el desplazamiento de la población con menores recursos.

### **¿CÓMO REAPROVECHAR LA CIUDAD INTERIOR Y CREAR MEJORES CONDICIONES DE HABITABILIDAD PARA LA POBLACIÓN RESIDENTE Y PARA GRUPOS DE ESCASOS RECURSOS?**

La situación es compleja porque la valorización del espacio provoca dificultades de acceso a la población que más necesita una buena localización. Hay sin duda un problema de realismo económico en el que la valorización bajo las actuales reglas del mercado se traduce en exclusión.

La única forma de permitir el acceso al suelo de la ciudad interior a los diferentes grupos de población es impidiendo la excesiva valorización, que como se afirmó antes, es resultado de la expectativa de beneficios (formación de rentas); al igual que con el modelo extensivo, resulta necesario contar con instrumentos que eviten el encarecimiento del suelo. Son varias las acciones que se deben seguir:

1. No usar densidades como parámetro para regular la intensidad, sino coeficientes de ocupación y utilización del suelo.
2. Establecer en la zonificación zonas especiales de interés social, dedicadas exclusivamente a este tipo de vivienda y a las actividades asociadas.
3. Recuperar una parte de la valorización, lo que tiene varios efectos:
  - a) Presionar los valores del suelo a la baja y eliminar la especulación y la corrupción.
  - b) Generar recursos para afrontar los costos de habilitación que se requerirán por la redensificación y evitar el desplazamiento de los grupos de menores ingresos.
  - c) Mejorar la viabilidad financiera de la producción de vivienda.
  - d) Crear incentivos para ciertos tipos de vivienda y desincentivos para otras actividades o viviendas, según los objetivos que se persigan.
  - e) Fortalece la planeación al servir como instrumento para conducir los procesos del desarrollo urbano.

La conclusión es bastante simple y clara, los problemas de crecimiento de las ciudades en México responden a la lógica de los mercados del suelo, si no se cuenta con instituciones e instrumentos que permitan intervenir sobre esta lógica, no se podrá lograr un crecimiento eficiente y justo.

## CAPÍTULO 4: EL USO PÚBLICO DEL INTERÉS PRIVADO

**El uso de los instrumentos de gestión de la valorización tiene una larga historia y su implementación se ha extendido a muchos países del mundo, sin embargo, en México ha existido una fuerte resistencia a su aplicación. En este apartado se revisan algunos conceptos que son esenciales para comprender la importancia de esos instrumentos y la razón de su resistencia.**

Se debe partir de la pregunta ¿Para qué hacer planeación urbana? Es fácil responder que la planeación urbana permite tener mejores ciudades, más eficientes, más ordenadas, más justas, más incluyentes, más sostenibles (sustentables), en fin, se podrían agregar muchas más razones para planificar las ciudades. En todas ellas está implícito un beneficio colectivo. No se esperarían respuestas como: planificamos para beneficiar a los vecinos de aquellos barrios, o para que tales inversionistas inmobiliarios puedan hacer un mejor negocio, o para que el presidente municipal mejore su imagen política; de hecho, debe reconocerse que este tipo de respuestas son inaceptables, nadie se atrevería a definir la finalidad de la planeación en estos términos. Se parte entonces del beneficio colectivo o el bien común o el interés público. Como se verá más adelante, el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo plantea en estos términos: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social..." (Const., 1927, art. 27). Se planifica para el beneficio de todos.

No obstante, las políticas públicas suelen fallar por muy diversas razones, pero una importante es que los actores buscan privilegiar sus propios intereses, lo que implica que, si tienen el poder suficiente, no se puedan lograr soluciones colectivas. La Teoría de Juegos (Gibbons 2010; Binmore 2007) ha explicado que, si todos los actores cooperan, lo que significa que cada uno asuma una parte de los costos, se obtienen mejores resultados, esto es, soluciones colectivas en donde todos los actores participan de los beneficios, aunque quizá ninguno maximice su propio beneficio. Se trata del principio esencial que está en la base de las normas y de los acuerdos, en donde todas las partes aceptan colaborar (podría decirse ceder un poco o aportar algo) para que al final se tengan soluciones ba-

sadas en una racionalidad común que es aceptable para todos. La planeación del desarrollo urbano trata de esto, se imponen normas y regulaciones a los actores urbanos, principalmente a los propietarios inmobiliarios y a las actividades que al final de cuentas resultan en un mejor ambiente para todos.

Como es de esperarse, no todos los actores estarán de acuerdo con esas soluciones, ya que se trata de lo que Tullock (1974: 27) llama suministro normalizado, en otras palabras, son soluciones “parejas” para todos, lo que resulta bien para la mayoría, pero no para todos. No se puede dejar que cada individuo decida por su propia cuenta porque se generarían altos costos sociales, habría que recordar a las ciudades inglesas durante la revolución industrial. Tampoco se pueden establecer regulaciones individualizadas porque habría un enorme costo de transacción para la autoridad y no necesariamente serían equitativas.

Cuando muchos individuos utilizan simultáneamente un recurso escaso sin reglas de apropiación, como podría ser el disfrute de los beneficios de la ciudad, terminarán por degradar ese recurso (Hardin, 1968, citado por Kunz B. & Padilla R. 2012: 364). Cada individuo está inmerso en una lógica que lo lleva a aumentar sus ganancias sin ningún límite. Hardin afirma que “lo que es común para la mayoría es de hecho objeto de menor cuidado, todo mundo piensa en sí mismo, rara vez en el bien común” (Ibid.)

Detrás de lo que pasa en la ciudad hay conflictos de intereses, ambiciones de maximizar el beneficio individual y de no asumir los costos, sino transferirlos al resto de la sociedad.



**La ciudad es una arena de conflicto y por eso requiere de reglas que garanticen soluciones colectivas.**

Como se explicó arriba, el objetivo de la planeación es regular a los actores para asegurar las mejores soluciones. Sin embargo, es evidente que, al menos en la planificación “moderna”, como se concibe desde hace casi 100 años, a finales de los años veinte del siglo pasado cuando se sentaron las bases de su institucionalización (Pérez Torres 2003: 64 y ss), la planificación de las ciudades ha fallado.

Como se sugería anteriormente, una explicación de esa falla de la planificación en México se centra en la búsqueda del máximo beneficio, que traducido al entorno urbano se refiere a la apropiación de rentas o plusvalías urbanas. Así,



los intereses individuales se imponen sobre los posibles acuerdos por el interés común que podría tener la mayoría de los actores. Sobre el tema de los conflictos de interés se han escrito durante más de un siglo muchos libros y artículos, que han propuesto en un extremo, la posibilidad de construir acuerdos, mientras que en el otro, la imposibilidad de lograrlos como consecuencia de las conductas egoístas, pasando por las soluciones de un Estado fuerte que obligue a los actores a cumplir los compromisos (Leviatán), o la que propone Ostrom (2000) que acepta que, bajo ciertas condiciones, los actores pueden construir instituciones (reglas) que los lleven a soluciones eficientes, pero esas condiciones, internas y externas a la comunidad no son menores, funcionan para grupos relativamente pequeños, con un interés común, buena información y comunicación, así como mecanismos de vigilancia y sanción, que podrían depender de un árbitro externo. El estudio de Ostrom se refiere al aprovechamiento de recursos de uso común y no pretende abarcar universos tan amplios como una ciudad, en donde la diversidad de actores e intereses, las dificultades de obtener información sobre el funcionamiento de la ciudad y de comunicarla hace muy difícil la construcción de acuerdos, pero sin duda, estos autores ofrecen directrices valiosas a seguir: información, comunicación, acuerdos sobre las reglas de funcionamiento, vigilancia de su cumplimiento y sanciones para quienes que no cumplen; todos estos, son conceptos para tomarse en cuenta. De hecho, se puede decir que la planeación urbana actual en México está lejos de todos ellos.

## **LAS PRÁCTICAS ESPECULATIVAS Y EL USO PÚBLICO DEL INTERÉS PRIVADO**

La especulación es una práctica perversa para las ciudades por varias razones entre las que destacan tres: a) generan un encarecimiento del suelo que afecta a toda la sociedad, una ciudad con suelo caro es una ciudad disminuir el acceso a los servicios y a buenas localizaciones para vivir, además de disminuir la competitividad urbana, afectando a todas las actividades productivas; b) la especulación no genera riqueza, se apropia de valores que ha formado la sociedad y que corresponderían legítimamente a ésta; c) la especulación tiende a producir corrupción. Hay muy diversas prácticas especulativas, unas más pasivas, como comprar suelo sin mayores expectativas de beneficio y esperar a que se valore, hasta otras proactivas, en donde se compra suelo muy barato, sin expectativas de beneficios y posteriormente, mediante acuerdos informales (incluso ilegales)

con funcionarios públicos, se autorizan cambios de usos del suelo, aumento de derechos de edificabilidad, e incluso inversión de infraestructura, que se traduce en incrementos en el valor de las propiedades que se miden en miles por ciento.

No se trata de prácticas que pueda implementar cualquier tipo de actores, se requieren inversiones significativas, en las que, a pesar de que el valor unitario del suelo sea muy bajo, las compras de cientos e incluso miles de hectáreas implican montos considerables. Por ejemplo, comprar 100 hectáreas a 50 pesos el metro cuadrado, tiene un costo de 50 millones de pesos, que ya con las autorizaciones para su desarrollo urbano y alguna infraestructura, puede llegar a un valor unitario de 800 pesos por metro cuadrado, es decir, el valor pudo convertirse en 800 millones de pesos, un incremento del 1,500%, claro, quizá 50 o 100 millones vayan a parar a manos de quienes facilitaron la incorporación de esos territorios al desarrollo urbano.

Por supuesto estos grupos, muchas veces vinculados a otros sectores de la economía, como el industrial, las telecomunicaciones o el comercio, tienen un enorme poder de presión o persuasión sobre las autoridades (ahora se le llama lobbying). Estos actores lograron eliminar el concepto de función social de la propiedad desde el proyecto de Código Civil de 1928 (que se aprobaría 4 años después), que señalaba:



**“el propietario tiene derecho de disfrutar de su propiedad con las limitaciones establecidas en las leyes y reglamentos respectivos, y el deber de ejecutar ese derecho de manera que se obtenga también un beneficio social” (Fernández Del Castillo 1987: 23).**

Esta innovación en materia de derecho privado buscaba superar el individualismo propietario del Código Napoleónico, basado en el Derecho Romano y llevarlo a esquemas progresistas, pero hubo tanta oposición que se terminó suprimiendo. La historia no fue muy distinta en 1976, cuando se elaboró la Ley General de Asentamientos Humanos, ni en el 2016 con la elaboración de la nueva Ley General, ni con la Constitución Política de la Ciudad de México de 2017.

Frente a esta realidad, que hace recordar la frase de John Friedmann: “la planeación urbana es imposible pero necesaria”, se recurre a la idea de Schultze (1977), “El Uso Público del Interés Privado”, que se refiere a crear un contexto que permita llevar las decisiones del interés privado hacia ámbitos en los que se garantice cierto equilibrio entre la tasa de beneficio público y la de beneficio

privado. No se trata de cambiar radicalmente los mecanismos de funcionamiento de la ciudad, sino de irlos conduciendo hacia esquemas más equitativos que permitan ir rescatando el interés público sin dejar de reconocer la legitimidad del interés privado.

Lo anterior no supone validar prácticas nocivas, ilegales y sin legitimidad, como serían los casos de la especulación y la corrupción, las cuáles sí se deben erradicar. Pero la inversión privada legal debe incentivarse asegurando que se cumpla la función social de la propiedad.

## **LA GESTIÓN DE LA VALORIZACIÓN DEL SUELO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO**

La gestión de la valorización del suelo aglutina una serie de instrumentos que permiten a la sociedad la recuperación de una parte de la valorización del suelo que la propia sociedad ha producido, lo que se traduce en una importante fuente de recursos financieros para los gobiernos municipales, y al mismo tiempo, en un mecanismo para conducir los procesos territoriales hacia los objetivos que se establecen en los planes de desarrollo. Lo anterior se logra otorgando incentivos (una parte de la renta del suelo) a los actores privados que toman decisiones que favorecen el interés colectivo. Al mismo tiempo que puede asignar los costos a los actores que, siendo responsables de generarlos, suelen transmitirlos a la sociedad.

La lógica planteada en el párrafo anterior es sólida en cuanto a su base técnica y parece prometedora, sin embargo, se enfrenta a un paradigma arraigado en el pensamiento de la planeación urbana en México. La planeación de las ciudades ha basado su accionar en dos instrumentos, la zonificación y los parámetros para regular las formas de ocupación del espacio urbano. Se trata de herramientas de orientación física o de forma, prescriptivas y con un antecedente en el diseño, en el sentido de que se apoyan en la concepción de una idea que se plasma en un plano y a la que se aspira pueda ser producida o construida. No es fácil modificar este paradigma con cerca de 90 años en el pensamiento nacional, en parte porque un replanteamiento supone un cambio profundo de los valores y las ideas aceptadas, y en parte, porque el seguir haciendo las cosas como se han venido haciendo ha resultado muy conveniente para algunos actores, sobre todo, porque este tipo de disposiciones fijas para las que fácilmente puede argumen-

tarse su improcedencia, son ideales para la especulación y la corrupción.

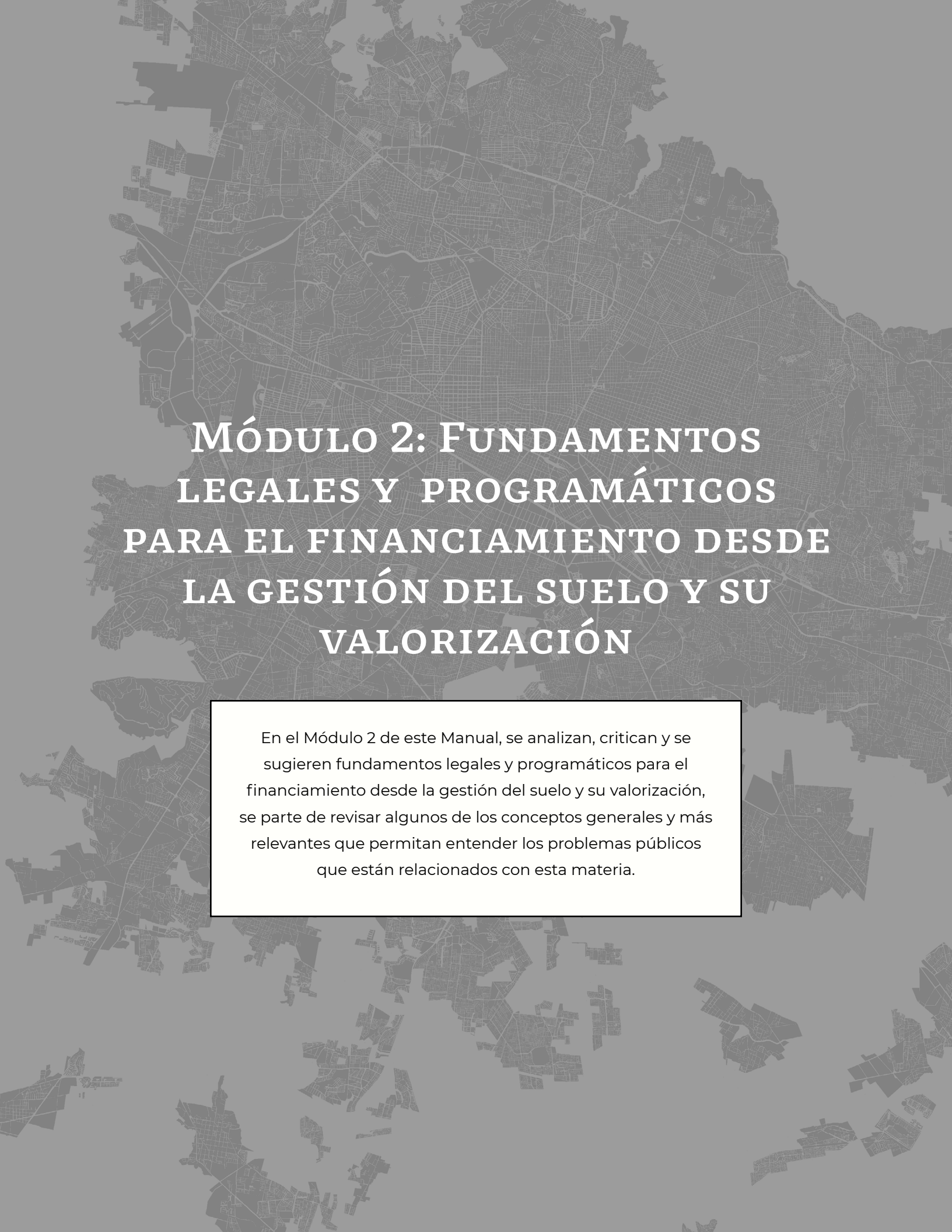


**La gestión de la valorización responde a un nuevo pensamiento en la intervención de las ciudades, que procura recursos financieros a los gobiernos, flexibiliza las disposiciones de la planeación en un marco de transparencia, desincentiva la especulación y la corrupción, y permite la gestión del desarrollo urbano entre los actores para ir creando un entorno de acuerdos y de colaboración.**

Se debe optar por una planeación orientada por principios como la justicia social, la protección al medio ambiente, la equidad de género y por edad, la eficiencia económica, la salud y la seguridad, en fin, por el derecho de todas y todos a la ciudad. Estos derechos deben considerarse inalienables e imprescriptibles, y deben ser la orientación de las decisiones que se adopten para construir acuerdos y gestinar el desarrollo de la ciudad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andersen, H. S. (2003). *Urban Sores*. Ashgate. England.
- Camagni, Roberto (2005), *Economía Urbana*, Antoni Bosch, Barcelona, p. 215-228
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), México.
- Chapin, S. F. (1972). *Urban land Use Planning*. 2a ed., University of Illinois Press. Chicago.
- Dupuy J.P. y J. Robert (1979). *La Traición de la Opulencia*. Gedisa. Barcelona.
- Fernández Del Castillo, Germán (1987). *La Propiedad y la Expropiación*. Escuela Libre de Derecho, México.
- Garreau, Joel (1991). *Edge Cities: Life on the New Frontier*. Random House, Inc., Washington D.C.
- Goodal, Brian (1977). *La Economía de las Zonas Urbanas*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.
- Grigsby, W. (1963) *Housing markets and Public policy*. Estados Unidos de América, University of Pennsylvania Press.
- Jaramillo, Samuel (2010). *Hacia una teoría de la Renta del Suelo Urbano*. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Kunz, Ignacio e Iliana Padilla (2012). *Bienes Colectivos Urbanos y Responsabilidad Social, en Participación y Responsabilidad Social frente al Fenómeno Territorial*. Alfonso X. Iracheta, Enrique Soto y Carolina Pedrotti editores. SEDESOL y El Colegio Mexiquense A.C., México.
- L. S. Bourne, R. D. MacKinnon, J. W. Simmons (1975) *The Form of Cities in Central Canada: Selected Papers by Author(s) of Review: Alfred Hecht* *Economic Geography*, Vol. 51, No. 4 (Oct., 1975), pp. 385-388
- Ley, David (2001). *The inner city*, en *Canadian Cities in Transition. The Twenty first century*. 2a ed. Oxford University Press. Canadá.
- Moudon, Anne Vernez (2001). "The supply and capacity of infill and redevelopment land. A parcel-based Geographical Information Systems perspective" Knaap, Gerrit J. (Ed.) *Land market monitoring for smart urban growth*. Lincoln Institute of Land Policy. Canada. Pp: 107-135.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Colective Action*. Cambridge: Harvard University Press.

The background of the entire page is a detailed, light gray map of a city grid, showing streets, blocks, and some larger open spaces. The map is centered and covers the entire area.

# MÓDULO 2: FUNDAMENTOS LEGALES Y PROGRAMÁTICOS PARA EL FINANCIAMIENTO DESDE LA GESTIÓN DEL SUELO Y SU VALORIZACIÓN

En el Módulo 2 de este Manual, se analizan, critican y se sugieren fundamentos legales y programáticos para el financiamiento desde la gestión del suelo y su valorización, se parte de revisar algunos de los conceptos generales y más relevantes que permitan entender los problemas públicos que están relacionados con esta materia.

**A** través de este texto se intentará generar nuevas preguntas y revisar algunas de las respuestas que se han venido dando frente a esos problemas públicos, la mayoría de los cuales ya han sido revisados en sesiones anteriores.

Abordar el financiamiento metropolitano, en lo particular, así como los retos para los municipios, requiere de explorar nuevos esquemas de financiamiento de mayor corresponsabilidad entre los actores gubernamentales y en conjunto con la sociedad. La insuficiencia de recursos y la focalización que se ha dado hacia algunas áreas, regiones del país y a proyectos específicos, han venido reduciendo las posibilidades para muchos proyectos de desarrollo metropolitano.

Específicamente la situación en la que se encuentra el Fondo Metropolitano, que fue suspendido como parte de la política de desaparición de Fideicomisos, ha sido, en principio una mala noticia, lo cual ha llevado en la necesidad de instrumentar nuevos mecanismos para resolver esta falta de financiamiento, por esta vía. Hay que recordar que aún en el mejor de los casos se trató de un financiamiento insuficiente para las necesidades de las zonas metropolitanas del país. Recursos que se fueron pulverizado cuando éstas crecieron y también muchas veces pervertido porque se convirtió en un mecanismo de complementariedad de recursos para los municipios sin proponerse realmente proyectos de impacto metropolitano. La imagen que hemos concluido es que se trató de una “zanahoria podrida”, que incentivó a la “coordinación por recursos”, creó leyes metropolitanas ex profeso e instancias de coordinación para el reparto de los recursos, pero con insuficiente compromiso con el desarrollo metropolitano.<sup>1</sup>

La necesidad de retomar la senda del financiamiento con mayor nivel de autonomía y corresponsabilidad deriva en la urgencia de poner al día una perspectiva de recuperación de las plusvalías generadas por las intervenciones urbanas y generar los mecanismos de refinanciamiento del desarrollo. Lo anterior supone utilizar el herramental técnico disponible y las opciones jurídicas que lo

---

1. Para una evaluación más amplia del Fondo Metropolitano ver Iracheta, Alfonso e Iracheta, José, Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano, CIDE, México, 2014; y Chaín, Ely, El Fondo Metropolitano: ¿una herramienta para la coordinación?, CIDE, Tesis de Maestría en Gerencia Pública, México, 2016.

fundamenten y permitan darles suficiencia a los mecanismos propuestos.

Se puede reconocer que existe una base en varios de los fundamentos tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), apoyados en compromisos de referencia obligada, contenidos en algunos de los tratados internacionales relacionados, pasando por leyes generales y estatales, así como algunos reglamentos y normas municipales que se relacionan con la materia, para abordar las facultades de las autoridades, principalmente de los municipios que constituyen posibles caminos para la aplicación de éstos instrumentos. Sin embargo, en muchos casos, este conjunto de herramientas resulta insuficiente, por lo que se requiere lograr una perspectiva innovadora que permita a los municipios complementar lo previsto en el marco más general, a través de sus propios reglamentos, o a las zonas metropolitanas a través de mecanismos de cooperación intermunicipal o de iniciativas legislativas estatales.

Una perspectiva regularmente contraria a la apropiación pública de los beneficios del desarrollo público está asociada con la visión civilista de la propiedad, en la que se supondría que el propietario tiene plenos derechos sobre la cosa (suelo) y sobre su desarrollo. Como se verá en varias secciones esta visión carece de fundamento y es contradictoria del principio constitucional que establece una función social para la propiedad. Adicionalmente es importante tener presente que, en la generación de la riqueza pública, la apropiación del producto de esta intervención por parte de un particular puede representar un enriquecimiento ilegítimo, incluido dentro del Código Civil Federal, Capítulo III del Título Primero. Fuentes de las obligaciones, Libro Cuarto. De las obligaciones, Parte primera, De las obligaciones en general; particularmente aplicables a tal situación son lo establecido en los artículos 1,882, 1,883 y 1,884:

*Artículo 1,882. El que sin causa se enriquece en detrimento de otro, está obligado a indemnizarlo de su empobrecimiento en la medida que él se ha enriquecido.*

*Artículo 1,883. Cuando se reciba alguna cosa que no se tenía derecho de exigir y que por error ha sido indebidamente pagada, se tiene obligación de restituirla.*

*Si lo indebido consiste en una prestación cumplida, cuando el que la recibe procede de mala fe, debe pagar el precio corriente de esa prestación; si procede de buena fe, sólo debe pagar lo equivalente al enriquecimiento recibido.*



*Artículo 1,884.- El que acepte un pago indebido, si hubiere procedido de mala fe, deberá abonar el interés legal cuando se trate de capitales, o los frutos percibidos y los dejados de percibir, de las cosas que los produjeren.*

Además, responderá de los menoscabos que la cosa haya sufrido por cualquiera causa y de los perjuicios que se irrogaren al que la entregó, hasta que la recobre. No responderá del caso fortuito cuando éste hubiere podido afectar del mismo modo a las cosas hallándose en poder del que las entregó.

La revisión de los temas jurídico-institucionales supone una perspectiva teórica que reconoce la importancia de la teoría de la argumentación jurídica. Siguiendo a Manuel Atienza, tanto para la interpretación y aplicación que se pretende del derecho, como de la perspectiva que persigue el Manual, de contribuir a la producción de derecho. Esto es la producción de las normas y reglamentaciones administrativas para lograr una adecuada instrumentación de las herramientas para la gestión de la valorización del suelo que se pretenden.

Lo anterior supone considerar al menos los siguientes niveles de racionalidad legislativa y argumentación característica (Atienza, 2005: 206):

**Racionalidad lingüística**, capaz de transmitir de forma inteligible un mensaje;

**Racionalidad jurídico formal**, pues la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico previamente existente; **Racionalidad pragmática**, ya que la conducta de los destinatarios tendría que adecuarse a lo prescrito en la ley; **Racionalidad teleológica**, por lo que la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos; y

**Racionalidad ética**, en cuanto que las conductas prescritas y los fines de las leyes presupone en valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética.

Así, tanto en el impulso a las reformas de leyes y códigos urbanísticos, ecológicos, territoriales para incorporar de manera innovadora los nuevos instrumentos, como en la puesta en vigencia en reglamentos municipales y leyes de ingresos que ofrecen la base para la instrumentación de esta gestión de la valorización.

En este capítulo se pretende identificar algunos de los pendientes que las entidades federativas tienen por legislar, algunas ya indicadas desde la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante LGAHOTDU), otras más que emergen como ne-

cesarias a partir de la relevancia que tiene el objetivo de poner en práctica los instrumentos ya contenidos en la propia LGAHOTDU y otros de instrumentación local.

En todo este análisis juegan un papel muy importante una serie de conceptos que resulta necesario comprender para el manejo del tema: lo público y el espacio público frente al espacio privado, el derecho de propiedad, el interés colectivo y la función social de la propiedad, los derechos de desarrollo o edificabilidad, etc. También se revisa tangencialmente los conceptos del desarrollo, en particular las teorías relacionadas con las instituciones y las reformas institucionales, como mecanismo para incidir en el desempeño económico y en el desarrollo en general, particularmente desde la perspectiva recopilada por Isaac Enrique Pérez.

Se prevé que el capítulo ofrezca referencias útiles para el análisis crítico de la realidad y lograr identificar las herramientas urbanísticas, fiscales, administrativas con las que se cuenta el marco jurídico e institucional, para resolver la suficiencia de éstas o bien, para la propuesta del rediseño de nuevas herramientas útiles para la transformación de la realidad de los usuarios de este Manual.

### **Objetivo**

Que quienes consulten este Manual comprendan los alcances y limitaciones de la legislación y los retos para la implementación de instrumentos de gestión de la valorización del suelo, con énfasis en una perspectiva metropolitana. Los siguientes son objetivos particulares que se espera alcanzar en el desarrollo de este módulo

- a) Identificar en los problemas públicos que se identifican en las ciudades y metrópolis y el rol que juegan los componentes jurídicos e institucionales;
- b) Reconocer las facultades y capacidades, principalmente urbanísticas y fiscales, que tienen las autoridades para favorecer la gestión de la valorización para el financiamiento urbano;
- c) Entender políticas para la introducción de instrumentos de financiamiento urbano-metropolitano, desde la perspectiva de los fundamentos jurídicos;
- d) Reconocer los alcances de las políticas de financiamiento metropolitano en el contexto de la perspectivas metropolitana e intermunicipal.

# CAPÍTULO 5: BASES JURÍDICAS DE LA GESTIÓN DE LA VALORIZACIÓN

## CONCEPTOS GENERALES Y PREGUNTAS CLAVE

**Cambiar de respuesta es evolución**

**Cambiar de pregunta es revolución**

**- Jorge Wagensberg**

Ante los planteamientos de Wagensberg referidos en el epígrafe, conviene cuestionar si la gestión de la valorización se trata de nuevas respuestas coyunturales ante, por ejemplo, la falta de recursos metropolitanos y de los municipios en general, usando de manera más eficiente los instrumentos ya existentes, como es el caso del impuesto predial, y que la mayoría de los municipios no ha podido (o querido) resolver, que tiene a la mayoría de ellos en una clara dependencia de las transferencias de otros ámbitos de gobierno restándole autonomía al “municipio libre”; o es la búsqueda de otras respuestas no exploradas, a partir de la innovación que significaría desarrollar nuevos instrumentos para el financiamiento resultados de la gestión del desarrollo urbano.

O bien, se trata de la formulación de nuevas preguntas que, como sugiere Wagensberg, revolucionen el pensamiento en México a favor de una mayor corresponsabilidad sobre el desarrollo. Preguntas como ¿quién financia el desarrollo de las ciudades? y que ponen como destinatario principal y casi único al sector público y que nos llevan a preguntarnos también ¿Cómo participarían los particulares en el financiamiento al desarrollo?, u otros cuestionamientos sobre ¿A quién le pertenece la utilidad que se genera con el financiamiento público, por ejemplo, de la infraestructura? ¿Cuándo algún particular se apropia esta utilidad es o no un enriquecimiento ilegítimo?, o ¿Cómo remediar las externalidades negativas del crecimiento de las ciudades y de las intervenciones privadas? ¿Y cómo dejar de transferir externalidades privadas al pago general o social de éstas?

**La ciudad es una arena de conflicto y por eso requiere de reglas que garanticen soluciones colectivas.**



Hay que considerar la importancia de intentar otras preguntas que se habrá de problematizar a lo largo del Manual y del este capítulo. ¿Por qué regular el suelo? ¿Cómo hacer realidad la función social de la propiedad? ¿Es justa la apropiación de un particular de la plusvalía que se generó por el desarrollo público? Y así sucesivamente.

Nuevas respuestas y nuevas preguntas es lo que se sugiere a las personas destinatarias de este Manual. Evolucionar y revolucionar el estado en el que transcurren las ciudades y el pensamiento tradicional sobre la planeación urbanística, el ordenamiento territorial y las formas en las que hemos venido financiando el desarrollo de las infraestructuras y los servicios públicos que requieren estas ciudades.

Para ampliar nuestras preguntas abordemos en la siguiente sección una relacionada con el mercado de suelo.

### **¿POR QUÉ REGULAR EL MERCADO DE SUELO?**

La concentración poblacional en ciudades eleva los precios y modifica las condiciones socioeconómicas de la población. En este escenario la ocupación de suelo en México ha sido un proceso marcado principalmente por la especulación y por la exclusión de los más pobres, se trata entonces de encontrar nuevas situaciones que eviten la exclusión de estos sectores, generando soluciones aptas tanto para ocupar localidades ya servidas en las ciudades interiores, como ubicaciones con suficientes infraestructuras, servicios públicos y equipamientos, además de próximas a las oportunidades laborales.

La tensión entre usos alternativos y entre actores del desarrollo ha sido vista predominantemente desde la esfera urbana. El modelo de desarrollo ha priorizado el desarrollo de la ciudad, por sobre las necesidades del medio rural y por sobre la preservación del ambiente, los recursos naturales y los servicios ecosistémicos de los contornos urbanos.

La tensión entre modelos de desarrollo concentración-dispersión es una ecuación que requiere resolver adecuadamente ambos contextos. En particular en zonas metropolitanas no se puede privilegiar uno sin consecuencias para el otro modelo. Los municipios metropolitanos requieren soluciones en ambas direcciones, atender al reaprovechamiento y la consolidación urbana, al mismo tiempo que se resuelven mejores dotaciones de infraestructura, servicios públicos, empleo, esparcimiento, etc. para los desarrollos más alejados.

Se requiere generar espacio en localizaciones adecuadas para los grupos en situación de desventaja, generar vivienda social y al mismo tiempo regular de mejor manera los procesos de expansión tan costosos para los municipios, que han crecido a una velocidad mucho mayor que las poblaciones que los habitan.

Existen fallos del mercado y soluciones privadas insuficientes para responder de manera integral y corresponder al derecho a la ciudad, así como a todos los satisfactores que se requieren. El Estado, sus diferentes ámbitos de gobierno y los poderes legales involucrados requieren generar estas condiciones para garantizar que se cumplan los compromisos internacionales y los preceptos constitucionales y legales involucrados.

Se considera que es posible orientar el desarrollo urbano y armonizarlo con ordenamientos territoriales (ecológicos y de los asentamientos humanos) que permita una adecuada planificación y un involucramiento más activo para gestionar los acuerdos interinstitucionales y con los actores del desarrollo para “hacer que las cosas sucedan”.

Es necesario revertir las consecuencias redistributivas perversas que han venido sucediendo y que no han contado con políticas eficaces para evitarlas o reducirlas. La labor para los hacedores de política pública es pasar de la norma que resuelve los problemas tipo “varita mágica”, como en ocasiones aparecen en los planes urbanos y la reglamentación asociada, a diseños más flexibles, adaptativos, creativos y eficaces.

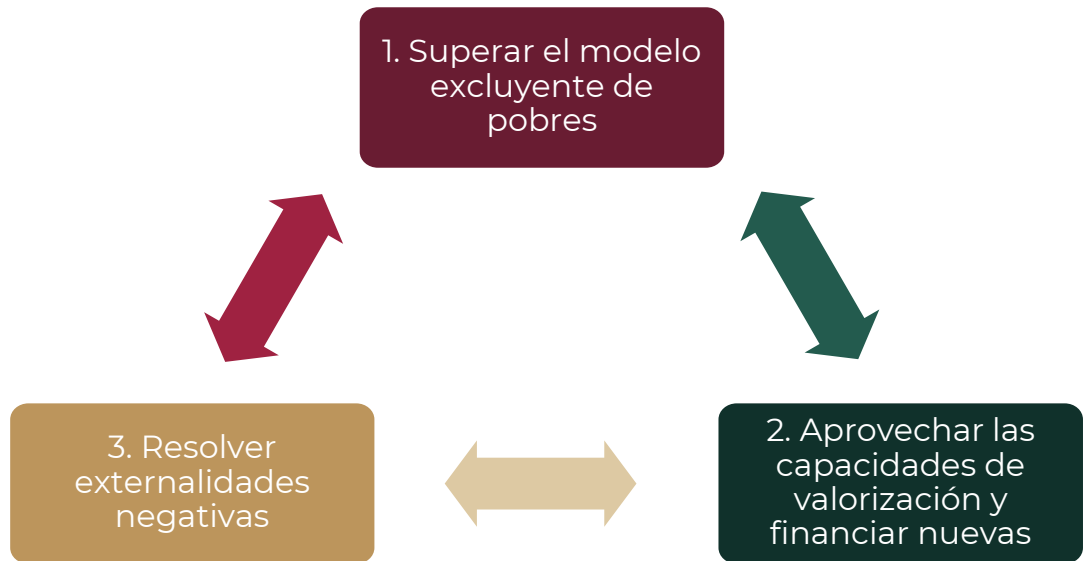
Es fundamental contar con una gestión activa del suelo para disciplinar eficazmente los mercados y controlar los procesos especulativos; políticas inteligentes para ofrecer suelo bien servido para las diversas necesidades de la ciudad; acciones decididas para la venta de los derechos de desarrollo; y nuevos mecanismos para gestionar la infraestructura, los servicios públicos y equipamientos con una mejor redistribución de las cargas y los beneficios.



## PROBLEMAS PÚBLICOS

En el análisis de los principales problemas públicos relacionados con las ciudades se identifican tres problemas como los más importantes y que requieren políticas públicas eficaces e innovadoras para generar mejores resultados.

Figura 2.1  
**Tres Problemas Públicos para la Gestión del suelo e Infraestructura**



Lo anterior se constituye como un reto de argumentación teórica y normativa, como se ha sugerido en la Política Nacional de Suelo impulsada por el Gobierno de México.

1. Cómo se ocupa el suelo y cómo promover el acceso a suelo formal asequible para los sectores de bajos ingresos. Lo anterior alude a recuperar la función social de la propiedad y en particular del suelo para lograr gestionar suelo apto y bien localizado con sentido social, particularmente para vivienda social.
2. El financiamiento de la infraestructura, servicios y equipamientos públicos para el desarrollo incluyente de las ciudades, así como la pregunta sobre quién paga los costos, tanto de la ampliación como de la reposición, cuando ha alcanzado su vida útil o cuando se requiere de una expansión por la redensificación y consolidación de las ciudades. El problema es el reto para un financiamiento público a partir del reconocimiento de la externalidad positiva que la infraestructura y los equipamientos tienen sobre el valor del suelo y sobre las utilidades de los negocios inmobiliarios.
3. El reto de lograr una adecuada remediación de las externalidades negativas del desarrollo y su financiamiento a partir de la internalización de los costos por los particulares y de la generación de suficientes recursos públicos para lograr preservar los ecosistemas, generando reservas

territoriales, espacios públicos y áreas verdes en donde se preserven recursos naturales y los servicios ambientales asociados. El control de la expansión de las ciudades y zonas metropolitanas hacia zonas de valor ambiental o agropecuario, o sobre zonas no aptas, por la presencia de riesgos y susceptibles de desastres son también retos institucionales para la política pública.

Una síntesis de los problemas públicos asociados a la gestión del suelo y el manejo de la infraestructura lo podemos ver en el siguiente esquema.

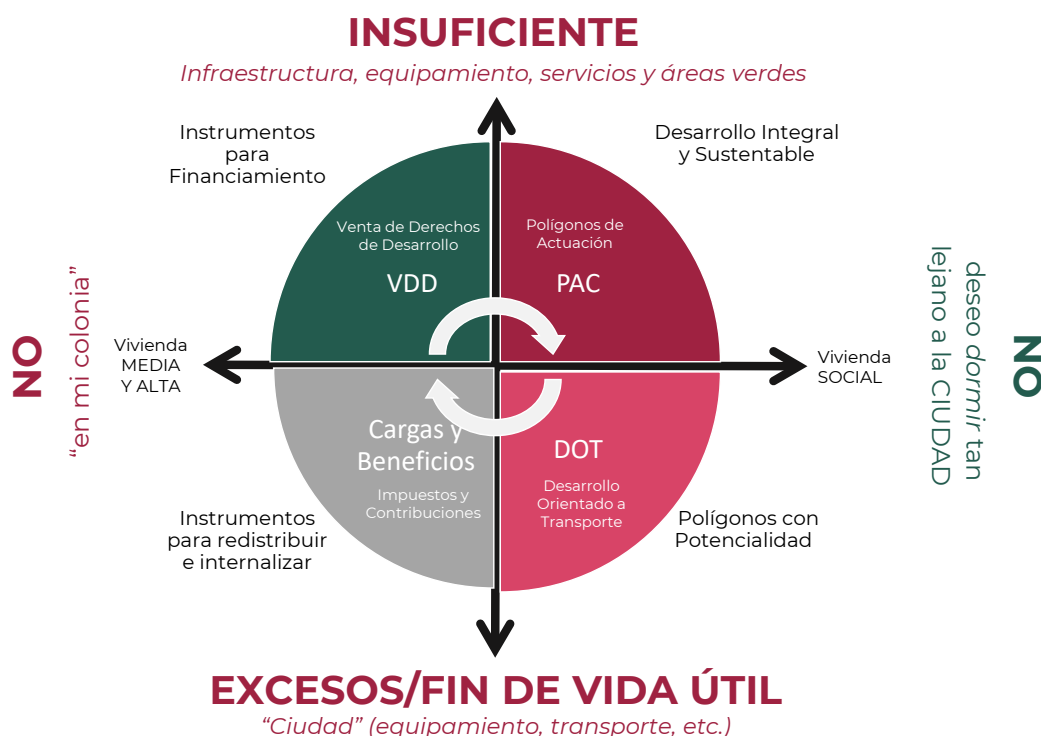


Figura 2.2

**Problemas Públicos: Gestión del suelo e Infraestructura**

En el esquema se presenta en el eje horizontal que sintetiza el modelo que hemos identificado como de concentración-dispersión en el que se plantean dos escenarios de exclusión en el desarrollo, el que dificulta contar con suelo apto que prioriza viviendas medias y alta en las ciudades interiores y, por el otro lado una oferta de suelo y vivienda social lejana a los equipamientos, servicios y empleo que se desarrolla en las periferias de las ciudades. Desde la ideología que dice “No en mi colonia” y que han venido generando condiciones económicas, sociales y políticas para un desarrollo excluyente, muchas veces con el argumento de la falta de infraestructura y de servicios y que vendría a agravarse si se permitiera la ocupación con usos más masivos.

Este planteamiento muchas ocasiones es contradictorio porque en las

ciudades interiores podemos observar equipamientos o servicios públicos e infraestructura que fueron diseñados para mayor población y que pueden estar desaprovechados por el despoblamiento en los centros de las ciudades. Esta contradicción es lo que se muestra en el eje vertical, en donde en contrario en las periferias son frecuentemente insuficientes. Para quienes no disponen de estas facilidades, como por ejemplo escuelas, hospitales o empleo, vivir lejos implica un traslado cotidiano que encarece el costo de su vivienda y que en muchos casos ha derivado en el abandono de muchas de éstas.

En ambos casos, dotar de suficiente infraestructura para la periferia o renovarla cuando han llegado al final de su vida útil implica un financiamiento que se le exige a las autoridades y que muchas veces no se cuenta. Para los que habitan en desarrollos en las periferias, el Estado es responsable aun cuando haya sido un negocio inmobiliario privado y que para los pobladores en ciudades interiores no están dispuestos a aportar los recursos para la renovación de la infraestructura.

De tal manera que el reaprovechamiento del suelo en las ciudades interiores requiere considerar el financiamiento, entre otras de la renovación o ampliación de las capacidades de las infraestructuras, equipamientos o servicios públicos.



**El reaprovechamiento del suelo en la ciudad interior requiere considerar el financiamiento, entre otras cosas, para la renovación o ampliación de las capacidades de las infraestructuras, equipamientos o servicios públicos.**

Es en este contexto en el que se identifican en el esquema algunas de las políticas públicas que habrían de impulsarse y que genéricamente se identifican como: Instrumentos para Financiamiento, entre otros la Venta de Derechos de Desarrollo (VDD), que será abordado en los siguientes capítulos; o la promoción de un Desarrollo Integral y Sustentable, que incluya mecanismos como los Polígonos de Actuación (PA); o la identificación de Polígonos con Potencialidad para impulsar, por ejemplo políticas identificadas con el Desarrollo Orientado a Transporte (DOT) que permita intensificar el uso de suelo en aquellas zonas donde existen sistemas de transporte masivo o semi masivo; o políticas más tradicionales para posibilitar una mejor redistribución de las cargas y beneficios del desarrollo e internalizar externalidades a partir de impuestos y contribuciones.



Hay que destacar que algunos de estas orientaciones ya se encontraban contenidas en la LGAHOTDU, en el artículo 59, al referirse en el tercer párrafo, fracción II a la Zonificación Secundaria, se estableció lo siguiente:

*“a) Considerar compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;*

*b) Se deberá permitir la Densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad.*

*Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de Usos del suelo.”*

Considerando que en México todas las ciudades han sufrido un intenso despoblamiento de la ciudad interior, el problema de las capacidades es menor, porque primero habría que recuperar la población perdida. De cualquier manera, es necesario conocer las capacidades disponibles para el redesarrollo y generar los mecanismos requeridos para el financiamiento de los costos incrementales derivados de la densificación de las ciudades, como se ha sugerido en muchos consensos internacionales.

## **SISTEMAS COMPLEJOS Y COMPLICADOS**

Se requiere diferenciar entre un sistema complicado y un sistema complejo:

*Un sistema complicado posee un gran número de componentes, los cuales están ensamblados y pueden desmontarse y volverse a ensamblar, como es el motor de un automóvil (...) El más simple de los sistemas complejos es la mayonesa, [su proceso es] totalmente irreversible (...) Un sistema complejo no es un ensamblaje, es una producción, una emergencia, una emanación: es el resultado de un proceso (...) (Luengo, 2018, tomado de Halévy, 2016).*

Las ciudades y las metrópolis son sistemas complejos y sistemas complicados. Generalmente se reconoce la primera característica, es poco frecuente que se identifiquen como complicados, en el sentido de estos sistemas. Reconocer las dos características se considera un concepto clave para abordar de manera más asertiva, los problemas y las soluciones. En el primer caso se trata de abordarlo

bajo la perspectiva de la complejidad y evitar el pensamiento sectorial y fragmentado; mientras que en la complicación requerimos una capacidad de innovación y negociaciones para encontrar un nuevo sistema de reglas y acuerdos para que se logren resultados diferentes, particularmente orientados a la cooperación y a reducir las tensiones entre los actores institucionales que participan en los procesos de toma de decisión.

Las ciudades son sistemas complejos porque son la combinación de procesos evolutivos y colaborativos, no controlables por alguien, ingobernables en ese sentido. Plantean un conjunto de desafíos y oportunidades para toda la sociedad, no únicamente para los actores gubernamentales.

Requieren de enfoques multidisciplinarios porque combinan muchos componentes, entender las relaciones de interdependencia y complementación y para ello la contribución de muchas miradas disciplinarias. El urbanismo, el derecho, la economía y la geografía, por mencionar algunas disciplinas, requieren construir este lenguaje y trabajar en actuaciones transdisciplinarias.

Las ciudades también son sistemas complicados porque incluyen un sistema de relaciones que generan contradicción y falta de cooperación, así como arreglos y situaciones irreversibles. Es más frecuente la no cooperación y el conflicto a la idea de un “destino común”, por el que es necesario encontrar visiones más incluyentes y colaborativas, una mayor corresponsabilidad entre todos los actores del desarrollo y una mayor concurrencia entre actores gubernamentales. En el caso de los procesos de metropolización se requiere asociatividad intermunicipal y reglas de colaboración interinstitucional que corresponsabilice a los actores gubernamentales y no gubernamentales.

Las reglas institucionales son muchas veces contradictorias. Las formales en ocasiones favorecen a las informales y entre diferentes normas pueden existir objetivos también contradictorios. Se requiere “desmontar y volver a ensamblar” los sistemas complicados, los sistemas de reglas institucionales, incluyendo las normas y procedimientos que regulan la intervención de los actores.

Se trata de un diálogo interdisciplinario, por ejemplo, entre el derecho urbanístico, las disciplinas fiscales, hacendarias, las normas administrativas, las bases constitucionales, o entre disciplinas más “técnicas” como el urbanismo, las ingenierías, la ciencia política, la sociología y la geografía urbana, para generar soluciones más amplias e integrales para los problemas complejos de las ciudades.

La complejidad nos cuestiona sobre la tendencia a sectorizar, a fragmentar, a traducir a lenguajes disciplinarios. Y consecuentemente a tratar en normas y ordenamientos de manera individual, problemas que son difícilmente separables.

**Las ciudades y las metrópolis son sistemas complejos y sistemas complicados. Complejas porque son la combinación de procesos evolutivos y colaborativos, complicados porque incluyen un sistema de relaciones que generan contradicción y falta de cooperación.**



Se requieren estrategias y disposición para la innovación y la creatividad, para la vinculación y la corresponsabilidad entre los actores del desarrollo, entre la ciudad y el campo, entre lo urbano y lo ambiental, entre los seres humanos y el resto de los habitantes planetarios.

Los instrumentos de gestión de la valorización requieren de ese diálogo y esos diseños multidisciplinarios, así como de la construcción de puentes de entendimiento con los actores del desarrollo, más allá de la posición de las autoridades, de todos los actores interesados en promoverlas e institucionalizarlas.

### **PLANEACIÓN. UN CONCEPTO POLI SEMÁNTICO**

Otro componente clave para abordar los fundamentos legales y programáticos tiene que ver con clarificar los diferentes usos (y abusos) que hacemos del término planeación. La planeación puede ser entendida desde muchas perspectivas y con muchos significados. Es importante clarificarla para efectos de enfocar aquellos objetivos que se quieren alcanzar en el desarrollo.

En primera instancia hay un concepto más general que se refiere a la toma de decisiones previas para lograr un hecho futuro deseado. Así, la planeación es la ruta para llegar a un destino; también se refiere a planear los objetivos y metas de una empresa; del mismo modo el orden y las previsiones de los presupuestos familiares son motivo de alguna planificación; y, muy en especial, se programa la utilización de los recursos públicos conforme a las reglas legales y a los planes que son aprobados por los poderes constituidos.

Se elaboran planes para que sucedan las cosas, lo cual requiere de una clara definición de lo que se quiere y de los recursos que se habrán de invertir para ello. De lo contrario, como dice Lewis Carroll en Alicia en el país de las maravillas: “si no sabes a dónde vas, cualquier camino es bueno”. O bien, como se dice popularmente “si no sabes dónde vas, ya llegaste”.



**La planeación requiere establecer con claridad los objetivos, las metas que se busca alcanzar en cada plazo temporal y los indicadores para medirlas.**

Al planear se requiere un foco, una visión y una orientación (estratégica) de lo que se pretende. No siempre las mismas estrategias funcionan para alcanzar los mismos objetivos y metas. Por ejemplo, dentro de las estrategias genéricas no es lo mismo buscar eficiencia que diversificación. La primera implica enfocarse en mejorar los procedimientos, lo que supone una planeación orientada a la reducción de costos, la mejora de la distribución o el aumento de la producción. La segunda, por otro lado, implica una planeación hacia la innovación y la investigación de mercados o productos. De esta forma se planea para alcanzar los objetivos estratégicos seleccionados.

El énfasis es relevante porque algunas técnicas de planeación, particularmente la denominada estratégica, son utilizadas indistintamente para organizaciones y para procesos territoriales en busca de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA), lo que se intenta destacar es que un FODA atiende a un objetivo. Un componente de una organización o de un territorio no es fuerte o débil *per se*, lo es con respecto a la orientación estratégica que se tome.

Al proponer la innovación con nuevos instrumentos de gestión de la valoración, hay una orientación estratégica que va dirigida a vincular a otros actores para corresponsabilizarlos del financiamiento del desarrollo y evitar que la sociedad pague los costos de las externalidades generadas por actores privados. Por tanto, se trata de vencer las inercias de un desarrollo urbano y territorial que tradicionalmente ha financiado la infraestructura y los servicios públicos con recursos de todos; permitiendo la total apropiación de la plusvalía por los particulares, que no participaron del financiamiento, y que además, generan efectos negativos que paga la sociedad, aunque tengan un origen particular.

Así, una estrategia genérica de innovación requiere proponer objetivos claros para vencer la tradición y las resistencias que genera, alineando hacia éstos las políticas y acciones requeridas para lograrlo. Por ello, la estrategia no es el diseño innovador de los instrumentos -sin duda necesario-, sino vencer las resistencias y conseguir el resultado de financiar acciones generales a partir del interés de los particulares en el desarrollo urbano. Sin mecanismos y acciones alternativas para lograr la corresponsabilidad los resultados seguirán siendo los mismos.

En general, se habla de la planeación del desarrollo como otra gran acepción del término y está relacionada con las políticas públicas, pero también con el involucramiento de muchos más actores, sociales y privados, no únicamente los gubernamentales. Regularmente se asocia este concepto con el Apartado A del artículo 26 constitucional (muchas veces referido como el artículo constitucional del Plan Nacional de Desarrollo, cuando en realidad se trata de una materia más amplia que es la planeación nacional del desarrollo económico y social, encomendada al Estado), también se vincula con la facultad del Congreso, contenida en el artículo 73 XXIX-D, “para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social”. Por lo que aquí conviene enfatizar que nacional no es equivalente a federal.

De hecho, en el segundo párrafo del apartado “A” lo específico del plan queda establecido: “Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”. El mismo se encuentra reglamentado en la Ley de Planeación, que tiene un ámbito de aplicación esencialmente federal y que es un puente de comunicación entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, particularmente en lo que concierne a las leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, que estarán referidos al Plan Nacional.

Por lo anterior es conveniente señalar que la planeación del desarrollo es de carácter general y que las entidades federativas y los municipios tienen sus propios instrumentos para reglamentar este objetivo de planificar el desarrollo, la referida Ley de Planeación es el fundamento para la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y erróneamente se utiliza para fundamentar actos de los gobiernos locales.

En la construcción de esta gran visión del desarrollo se intenta simplificar la complejidad de la realidad y lograr una narrativa que permita un desarrollo incluyente, esto es, que reúna la visión y los recursos de la mayor parte de la sociedad, y que logre ir más allá del corto plazo de los periodos gubernamentales y de los presupuestos públicos. Idealmente que tenga una visión que oriente los diferentes planes, y actividades de los actores del desarrollo. En esta visión, además se requiere considerar otros aspectos, como lo económico-social, lo político-administrativo y lo ambiental, esto que se identifica como sostenibilidad.

Un aspecto importante en la discusión es establecer una clara diferencia-

ción entre la planeación del desarrollo y la ordenación territorial o la planeación del desarrollo urbano, en donde la previsión sería tratar de evitar la mezcla y confusión entre una y otra materia.

Un ejemplo claro de esta mezcla es el Código Territorial del Estado de Guanajuato, que en el artículo 53 señala “El programa estatal (se refiere al Programa Estatal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial) deberá ser revisado y actualizado dentro de los seis meses siguientes a la publicación o actualización del Plan Estatal de Desarrollo”; el artículo 62, por su parte establece que “Los programas municipales (se refiere al Programa de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial de cada Municipio) deberán ser revisados y, en su caso, actualizados dentro de los seis meses siguientes a la publicación del programa estatal o de sus respectivas actualizaciones”. Se considera que la temporalidad para la actualización y la revisión del desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial debería tener razones directamente relacionadas con el territorio y no con los tiempos administrativos asociados con los programas de desarrollo estatales o municipales.

Los planes de desarrollo y los objetivos de desarrollo son más amplios que el actuar de las autoridades gubernamentales, son instrumentos concurrentes y cooperativos, que promueven la corresponsabilidad de todos los actores del desarrollo, son más que un plan de gobierno. Por su naturaleza involucran hacer un diseño más amplio del desarrollo, que sería traducido en un conjunto de orientaciones y lineamientos, con metas y recursos (generalmente gubernamentales, pero que cuando son exitosos han de involucrar muchos más recursos sociales) y mayor participación nacional y extranjera atraída por la sinergia del desarrollo. Las metas y aspiraciones en general pueden o no cumplirse, por lo tanto, no se consideran una norma de aplicación obligatoria para los actores no gubernamentales, podrían ser superadas o reorientadas, dependiendo de muchos factores contextuales o de la propia actuación de los actores involucrados.

De hecho, el concepto de gobernanza involucra también el reconocimiento de que los recursos a disposición de la sociedad son más abundantes que de los que dispone el gobierno. Eso no significa que los recursos públicos no se utilicen para generar utilidad pública, al contrario, se considera que son una palanca para promover más inversión y más desarrollo, sobre todo si se logran encadenar con la participación amplia de la sociedad y provocar una mayor corresponsabilidad y más participación de todos.

Una idea adicional tiene que ver con el reconocimiento de que, frente a los retos planetarios de la humanidad, no basta con la exigencia al gobierno de que reconozca los derechos, se requiere fomentar una mayor corresponsabilidad en la solución de muchos de los problemas públicos vigentes. Un ejemplo de lo anterior es que se podría exigir el cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano, reconocido en el artículo 4º constitucional, sin embargo, habrá que considerar que hay un conjunto de prácticas sociales que van en sentido contrario y que son mucho más difíciles de resolver que lo que permiten los recursos disponibles para ello.

Por eso en los diseños de instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano se considera muy importante fomentar la corresponsabilidad y un mayor equilibrio entre las cargas y beneficios. Promover, por ejemplo, que las ciudades y sus habitantes paguen el valor de la calidad ambiental que proveen los servicios ambientales de las zonas que las rodean. Si “todos” comenzaran a pagar por un aire limpio y por la conservación de bosques y selvas se generarían muchos más ingresos que los reducidos presupuestos gubernamentales para estos fines. Es importante exigir una buena administración de estos fideicomisos pero además convocar a una mayor corresponsabilidad.

Contrario al alcance indicativo del desarrollo se tiene que la planeación y el ordenamiento territorial no son indicativos, son normativos, regulan y ordenan. Precisan qué sí y que no se puede hacer. Preparar el Plan requiere de estudios y diagnósticos, pero va más allá, regula actividades económicas en las ciudades y en las regiones a partir de las unidades ambientales o territoriales, que regulan y procuran inducir los usos productivos hacia los mejores fines.

**La planeación del desarrollo no debe confundirse ni mezclarse con la planeación del desarrollo urbano o del ordenamiento territorial.**



En materia de planeación urbana ha prevalecido una tendencia a usar esquemas rígidos y a suponer que es posible visualizar los mejores usos y destinos, además se ha pretendido hacerlo con una visión de largo plazo en la asignación de los parámetros de zonificación, los coeficientes y las intensidades. La realidad demuestra que este enfoque no ha sido muy exitoso. La Constitución sigue priorizando en la fracción V del artículo 115 “la zonificación”, como si esa fuera la única o mejor técnica con la que se cuenta en los planes e instrumentos para dictar las

“medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico”, como se establece en el tercer párrafo del artículo 27. Se trata de ordenar, planear y regular el territorio y el desarrollo de los centros de población, consecuentemente una de las tantas reformas al 115 constitucional sería la que permita ampliar el contenido de la fracción V.

Se requieren esquemas más flexibles, adaptativos y transparentes que permitan superar las formas tradicionales. Una metáfora al respecto puede ser útil, la que se podría identificar como “esquiar sobre una bola de nieve”. La metáfora representa la sensación de ir esquiando, pero sin tener el control de la dirección o la velocidad, porque esa depende de la “bola de nieve” no de la fuerza o el equipo del esquiador.

Figura 2.3  
**Esquiar encima de una “bola de nieve”**



*Elaboración de Jimena González Marroquín*

Seguir usando las mismas herramientas de planeación (la bola de nieve) puede dar la sensación de avance, sin embargo, no existe control en la velocidad ni la dirección del desarrollo urbano que se quiere alcanzar; en esa medida el riesgo de encontrar obstáculos está presente. La decisión sería abandonar de la bola de nieve y lograr procesos más controlados, realistas y acordes a los recursos y habilidades del contexto. Eventualmente se llegaría a una plataforma desde la que se podría dar un “salto” estratégico.

La planeación urbana requiere también mucha más gestión urbana para lograr acciones urbanísticas, proyectos estructurantes del desarrollo que se quiere y que provoquen procesos de cambio en la dirección deseada: la suma de recursos sociales, públicos y privados que promuevan más y mejor desarrollo.

Conviene aquí también mencionar las diferentes perspectivas relacionadas con la teoría de las instituciones que se orientan a buscar mecanismos para incidir en el desempeño económico y de desarrollo. Para Isaac Enríquez, las reformas institucionales y la introducción de nuevas instituciones representan mecanis-



mos importantes para el logro del desarrollo. (Enríquez, 2009: 99). Al respecto, Ayala Espino afirma que "una institución es un conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y entre los grupos sociales; es una construcción histórica emprendida por los seres humanos en el marco de la influencia ejercida por los valores, las tradiciones culturales y religiosas y por las convenciones sociales prevalecientes" (Ayala Espino 1990: 62 y 63); y sus objetivos consisten en fomentar la cooperación y la coordinación de los individuos y de las decisiones colectivas en los mercados y en el logro del bienestar social, así como en constreñir o restringir las elecciones individuales y racionales, en erigirse como catalizadores de los conflictos sociales, en limitar la conducta maximizadora individual con la finalidad de emprender una distribución equitativa de la riqueza y de compatibilizar los beneficios individuales con los beneficios colectivos, en reducir los riesgos y la incertidumbre en las relaciones económicas y sociales y más en general, en moldear y guiar las relaciones sociales cotidianas y modelar los intereses activos para el intercambio (Enríquez, 2009: 95).

En el siguiente esquema se describe la vinculación entre tres niveles de planeación y de intervención en el territorio. Por un lado, el desarrollo que es el que genera el impulso para la generación de la riqueza y que, como se ha hecho mención anteriormente, se propone como una gran visión, de largo plazo y bajo esquemas de gobernanza, lo cual incluye a los gobiernos, aunque no de forma exclusiva.

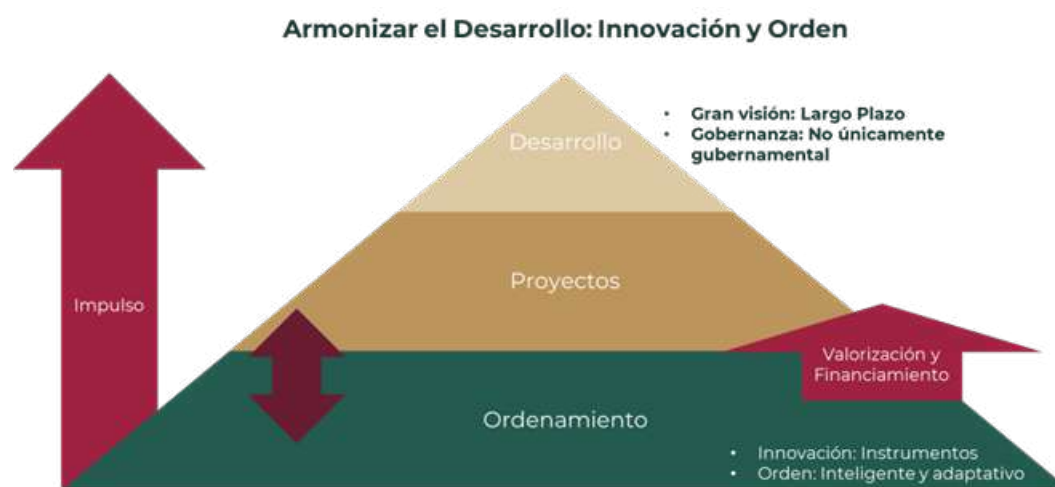


Figura 2.4

**Armonizar el Desarrollo: Innovación y Orden**

El desarrollo económico y social (desarrollo en general) está relacionado con los planes de desarrollo y regidos, como se comentó anteriormente, funda-

mentalmente en los artículos 25 y 26 sección A de la Constitución. Es la rectoría del Estado del desarrollo nacional, de manera concurrente entre los sectores público, social y privado; y son los planes de nivel nacional, estatales, municipales y metropolitanos para conducir a la nación hacia la consecución de los fines del proyecto nacional.

De manera más específica existe una orientación territorial en las estrategias (ENOT, por ejemplo) y los programas y políticas sectoriales que son orientadores del desarrollo y que regulan esencialmente el ejercicio presupuestal, la comparecencia e informes de gobierno ante los congresos correspondientes, etc.

Por otro lado, el nivel en el que se desarrollan los proyectos no siempre supone un alineamiento normativo y muchas veces se encuentran desvinculados de la base de orden o de planeación del desarrollo urbano, se requiere de una mejor articulación y armonización. Generalmente la relación es en una sola dirección, sin embargo, es necesario reconocer que algunos proyectos pueden modificar los planes, lo cual en principio no debería ser un problema, siempre que se reconozcan adecuadamente las externalidades, el reparto adecuado de cargas y beneficios y se siga el procedimiento adecuado para su modificación. Es claro que se requiere una congruencia entre el plan y los proyectos, pero en muchos casos el proyecto (así como los instrumentos de valorización) requieren modificar al plan y frecuentemente esto se enfrenta a la rigidez de un prediseño que no consideró las acciones de los actores del desarrollo.

Asimismo, las grandes intervenciones públicas, traducidas en proyectos con recursos públicos, generan externalidades positivas que los instrumentos de ordenamientos y planeación no capitalizan y su contribución a la valorización no se reconoce, por lo que en la mayor cantidad de ocasiones son apropiadas por algún particular y no aportan al financiamiento al desarrollo en general, ni a la corrección de las externalidades negativas.



La orientación que se sugiere es que se requiere de una innovación en el diseño de nuevos instrumentos y de un orden, a través de los planes y programas que sean más inteligentes y adaptativos a la concertación de proyectos que requieren de esquemas de planeación y normas técnicas más flexibles y negociables, con reglas claras y transparentes (no con acuerdos secretos e inconfesables).

Los proyectos y acciones en general aparecen esbozados en el marco jurídico ya sea en leyes generales o en artículos constitucionales relacionados con la rectoría y la planeación del desarrollo, así como con la concertación con los sectores sociales y privados del desarrollo. La LGAHOTDU refiere especialmente a los denominados Programas Territoriales Operativos (artículos 90 y 91). Por cierto, ubicados erróneamente como Instrumentos para el Financiamiento del Desarrollo Urbano, cuando se trata de iniciativas públicas que pretenden fomentar el desarrollo en una determinada dirección.

Una síntesis de estos conceptos que estarían relacionado más específicamente con los fundamentos jurídicos y que se sugieren como argumentos de utilidad para la argumentación se muestra en el siguiente esquema.



Figura 2.5

**Fundamentos jurídicos de utilidad para la argumentación**

El tercer nivel, asociado con la ordenación y la planeación aborda los programas de ordenamiento (ecológico y de los asentamientos humanos), los planes y programas de desarrollo urbano, así como las normas y leyes fiscales que permitan estructurar los nuevos instrumentos que se requieran.

Los fundamentos para ello son abundantes y muy sólidos, desde los específicos del municipio relacionados con la zonificación y los planes y programas de desarrollo urbano; como con el fundamento del artículo 27 constitucional, especialmente con el tercer párrafo que enfatiza la imposición de modalidades que dicte el interés público y con ello la facultad para dictar medidas para ordenar. Esto, tiene su aterrizaje en las dos leyes generales más importantes que soportan tales ordenamientos.

Ahora se examina lo relacionado con el Sistema Nacional de Ordenación y Planeación del Desarrollo Urbano, contenida en la LGAHOTDU, específicamente

en el Título Cuarto, que debería ser revisado para darle un mejor orden y jerarquía normativa e incorporar de mejor manera a los instrumentos de gestión de la valorización dentro de este sistema. Más adelante se detallan algunas de las sugerencias y recomendaciones que se realizan.

De inicio se observa una confusión en el Capítulo Primero, que trata sobre el Sistema General de Planeación Territorial, cuyo artículo 22, señala que el sistema específico (Ordenamiento territorial y desarrollo urbano de los centros de población) forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional y coadyuva al logro de los objetivos de los diferentes Planes de Desarrollo, que como se ha dicho, es la parte reglamentaria de los artículos 25 y 26, apartado A. Se considera que esta relación jerárquica no necesariamente es como se encuentra redactado. No hay un sistema general, por un lado hay instrumentos que son normas y en su caso orientaciones estratégicas; otros son sectoriales, si se indica que son para el ordenamiento territorial o para el desarrollo urbano (que forma parte del sector territorial); finalmente, algunos serían regionales, pero existen otros con escalas diferentes.

Se desataca como relevante que la Ordenación Territorial y el Desarrollo Urbano, se encuentran fundamentados en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional y reglamentado en la LGAHOTDU y en las legislaciones estatales, y que son concurrentes de los órganos competentes. Estos instrumentos incluyen procesos de consulta pública y de participación en el diseño y evaluación, no así en la aprobación, que se encuentra reservada a autoridades competentes. También por esa razón se considera que la planeación del desarrollo cuenta con otras reglas de participación social que son derivadas del marco constitucional de los artículos 25 y 26 apartado A, y cuya reglamentación federal es la Ley de Planeación así como los correspondientes marcos para cada una de las entidades federativas.

## **PROPIEDAD Y DERECHOS**

El concepto de propiedad tiene las siguientes implicaciones, derivadas del artículo 830 del Código Civil Federal: “El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.”:

- Libertad de **elegir** o capacidad de adoptar una **decisión** referente a un bien o servicio.
- Paquete de derechos que está definido por las instituciones y resguardado por el Estado.

- Derecho de: uso (ius utendi), **disfrute** (ius fruendi) y **disposición** (ius abutendi) .
- (...) siempre y cuando esas conductas no violen preceptos legales ya establecidos o causen lesiones a los derechos de otros...
- Los derechos de propiedad **nunca son perfectos** ya que nuestra libertad para disponer de una cosa nunca es completa.

En el régimen mexicano normalmente se hace referencia a tres tipos de propiedades, la pública, la privada y la social o la relacionada con el régimen agrario. Esta última resulta especialmente problemática para efecto de regulación, en parte porque es resultado de usos y costumbres en las que pareciera que las comunidades y ejidos son un nivel de autoridad, a la par o por encima de los propios ayuntamientos. Con frecuencia se confunden y se mezclan los derechos de propiedad regulados por los códigos civiles. Cabe mencionar que en la legislación Civil no aparece la propiedad social o los bienes de dominio social, únicamente se hace referencia en el Artículo 764 que “los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares”.

En el Código Civil Federal la propiedad se denomina y clasifica de la siguiente manera: Libro Segundo. De los Bienes, Título Segundo. Clasificación de los Bienes, Capítulo III. De los Bienes considerados según las personas a quienes pertenecen se diferencian en:

Bienes de Dominio del Poder Público (que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios): De Uso Común (con la característica de ser Inalienables e Imprescriptibles); Destinados a un Servicio Público; y Bienes Propios.

- Bienes de Propiedad de los Particulares: aquellos cuyo Dominio pertenece al particular; que tienen un Aprovechamiento con consentimiento; o autorización de la ley.

Lo anterior es muy importante porque cuando se habla de la función social de la propiedad y de la transmisión del dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada, se debe incluir a la propiedad social. Igualmente, cuando consideramos el precepto de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, esto deberá incluir a ejidos y comunidades.

Lo anterior alude a los derechos de uso del suelo, que son derechos de desarrollo y que de manera general vinculan tres materias: la territorial, la ambiental y la agraria. Se coloca así, porque como se ha dicho en los usos y costumbres

esta última materia (agraria) frecuentemente actúa con bastante autonomía y en ocasiones por encima de las leyes generales.

Aquí conviene hacer dos deliberaciones. La primera tiene que ver con la Ley Agraria y alude al fenómeno social, económico, cultural que regula la propiedad social y que como se ha mencionado es un ejemplo más de un “sistema complicado” en el cual se va a profundizar, pero conviene enfatizar sobre algunos de sus aspectos. Al respecto hay que puntualizar que para el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico se requiere ajustar las leyes generales (LGAHOTDU y LGEE-PA). Tal como señala el artículo correspondiente de la Ley Agraria:

*Artículo 2o.- En lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate.*

*El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.*

Por otro lado, hay que reconocer que en el artículo 47 se precisa que “el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles (...) se sujetará a las Provisiones, Reservas, Usos y Destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de Desarrollo Urbano aplicables”. Además, en el artículo 80 se establece la reglamentación para la incorporación de los terrenos ejidales al desarrollo urbano y la vivienda.

Figura 2.6  
**Derechos de propiedad y derechos de desarrollo**



La figura 2.6 relaciona los derechos de propiedad con los derechos de desarrollo, al mismo tiempo vincula algunas partes del diseño orgánico que involucra a las dependencias federales, y la relación de los temas que atienden de manera prioritaria.

## **FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD**

Los conceptos clásicos sobre la propiedad han cambiado en el mundo, desde la concepción romanista clásica, pasando por el liberalismo del siglo XIX (Ruiz Massieu, M. 43). En el párrafo primero del artículo 27 constitucional, como ya se ha anticipado, se concentra el sentido originario de la propiedad como función social y se establecen los fines y acciones del Estado para ello constituir la propiedad privada y darle articulación (Ruiz Massieu, M., p 50).

*Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

Una de las acciones está relacionada con el segundo párrafo, relacionado con el instrumento legal de la expropiación:

*Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.*

Pero sin duda las acciones más importantes están insertas en el tercer párrafo. Véase por partes, a partir de la reforma de enero de 1992, que es la versión vigente para este párrafo:

*La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.*

**Las modalidades impuestas a la propiedad privada están relacionadas con la búsqueda del interés público; mientras que el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación busca una distribución equitativa de la riqueza pública.**



Por lo anterior es que se dictan medidas para la ordenación de los asentamientos humanos y se establecen provisiones adecuadas, usos, reservas y des-

tinios de tierras, aguas y bosques. Lo que regularmente se establece en planes y programas de ordenación o planeación:

*En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.*

En este párrafo quedan además contenidas las funciones básicas asociadas a la planeación y regulación: fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, además en la LGAHOTDU se incorpora otra figura, identificada como consolidación, que está asociada con el mejoramiento y crecimiento en la ciudad interior.

## **VAGUEDADES Y AMBIGÜEDADES JURÍDICAS SELECCIONADAS**

La intención de esta sección es enfatizar que algunos conceptos no están suficientemente especificados en nuestros fundamentos jurídicos y programáticos y que pueden ser contradictorios al momento de usarlos. La previsión es para tener en cuenta el contexto en el que se utilicen y tener un cuidado por la precisión de lo que se quiere expresar. A algunos de ellos ya han sido referidos en secciones anteriores y aquí se trata de sintetizarlos y relacionarlos.

### **Nación, Estado, Órganos competentes**

Nación o nación. Es un manejo indistinto en el texto constitucional. La figura no aparece en la LGAHOTDU, por lo que es necesario referirse al concepto jurídico de Estado, en su sentido más amplio, de poderes constituidos. Este concepto involucra a todos los poderes, a los tres ámbitos de gobierno, así como a los poderes en las entidades federativas. En esta figura hay que descartar hacer la semejanza con el Ejecutivo de la Unión, con el Gobierno Federal o únicamente con el Sector público.

Cabe destacar la puntualización que se hace en el artículo 3o. de la Constitución: "El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- (...)" así



la nación, corresponde al Estado, desde el punto de vista jurídico, y su derivación en los órganos competentes, desde el punto de vista de su organización, que se encuentran facultados para actuar en nombre del Estado, y únicamente en ese contexto representar a la Nación. Lo anterior no excluye a ningún ámbito de gobierno, en particular a las legislaturas locales.

Estado Mexicano, Estados (Entidades Federativas), otros Estados (Extranjeros, como la referencia contenida en el artículo 37 de la constitución), o el Estado de México (como entidad específica), Secretarios de Estado (ver por ejemplo la expresión Secretario de Estado, (o...), Gobernador de algún Estado, en el primero secretario del gabinete federal y en el segundo gobernador de entidad federativa) involucra conceptos parecidos pero diferentes, particularmente en el contexto en el que se hace referencia a ellos. El término puede tener otros tantos usos que eventualmente generen confusión y ambigüedad. El Estado como un todo, generalmente en singular, tiene como responsabilidad conducir el desarrollo de la nación en su conjunto, es el Estado Mexicano que asume funciones de representación general frente a otros estados extranjeros y organizaciones internacionales.

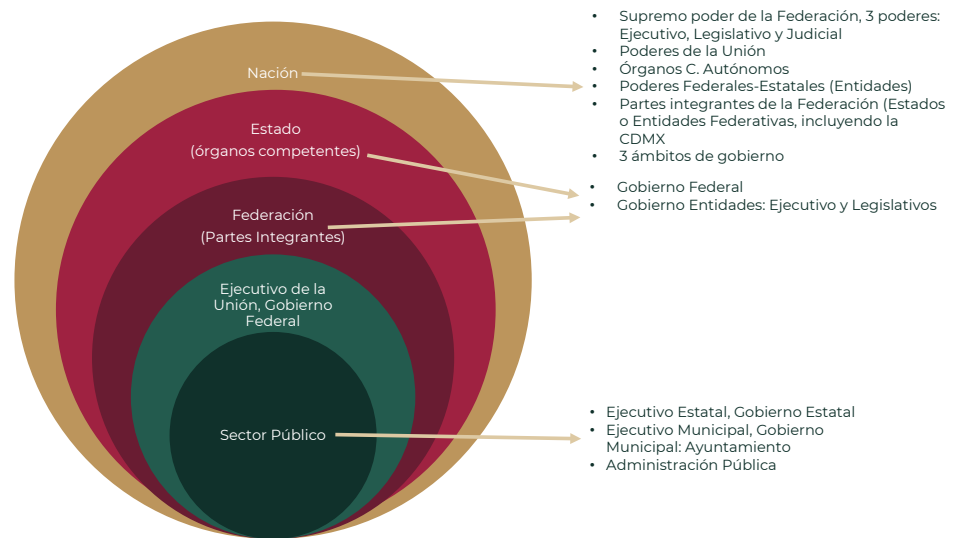
Se reconoce en la forma de organización del Estado una estructuración basada en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, aunque también se refieren como parte del Estado los órganos autónomos y aún los organismos y empresas que requiera. Ver por ejemplo los párrafos quinto y sexto del artículo 28 constitucional (El Estado contará con ... organismos y empresas y un banco central). También reconocemos la estructura la división entre poderes federales y estatales, como conformación del Estado; así como la división entre los tres ámbitos (órdenes, niveles) de gobierno: federal estatal y municipal.

Los Estados, generalmente en plural que puede referir indistintamente a las Entidades Federativas (no siempre se hace la diferenciación respecto a la Ciudad de México); y a los Estados extranjeros.

Otra referencia corresponde al Estado Mexicano, y refiere a la denominación de Estados Unidos Mexicanos, que es, por ejemplo, el que se compromete al cumplimiento de los tratados internacionales. Por la similitud se pueden observar situaciones en las que se expresa el Estado de México, para referirse al Estado Mexicano, pero que podría derivar en una confusión respecto a la Entidad Federativa del mismo nombre.

Es relevante tomar en cuenta lo anterior respecto a la jerarquía normativa, porque como se comentó anteriormente en ocasiones una ley o instrumento de ordenación, federal o sectorial del gobierno federal se convierte en un referente para la planeación u ordenación territorial local, de las entidades federativas, o para los municipios, lo cual no siempre es aplicable, ni forma parte de la misma materia que se pretende planificar u ordenar. En el siguiente esquema se reúnen los conceptos anteriores.

Figura 2.7  
**Vaguedades y ambigüedades jurídicas seleccionadas**



Centro urbano, centro de población, ciudades, conurbación y zonas metropolitanas. Son otros de los conceptos en los que identificamos algunas ambigüedades que vale la pena problematizar. La aproximación a la definición constitucional de conurbación está referida a una categoría, la de “centros urbanos”, que es limitativa y contradictoria respecto a otras más amplias que son las que se utilizan en todas las demás definiciones, como centro de población, localidades o municipios. La propia LGAHOTDU utiliza centro urbano, aunque no lo define, ya que en todas las otras definiciones se hace referencia a “centro de población”.

El concepto que hay que privilegiar y operar es este último. Más adelante se señala la importancia de establecerlo como una de las acciones más relevantes de los planes urbanos, en particular de los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población y la delimitación que este tipo de instrumentos hace de los mismos.

Las ciudades también implican un problema de delimitación porque jurídi-

camente no hay un concepto territorial específico para la ciudad. En ocasiones se puede aludir a una gran ciudad que sería equivalente a una zona metropolitana, pero también se puede referir a la parte urbanizada de un municipio.

También hay confusión cuando se hace referencia a las localidades, que tienen su definición en las denominaciones cartográficas y estadísticas según los criterios que utiliza el INEGI.

Conurbación y zonas metropolitanas también son conceptos vagos y de uso indistinto. Generalmente vinculados y pocas veces diferenciados. Sin embargo, entre los estudiosos del tema territorial la diferencia es clara, la conurbación es la unión de dos o más localidades, que pueden ser de un mismo municipio o de diferentes; la zona metropolitana se forma a partir de municipios con una fuerte interrelación e incluso pueden ser producto de la conurbación de localidades de diferentes municipios. Lo anterior se tratará con mayor amplitud cuando se aborde específicamente el fenómeno metropolitano en los apartados posteriores.

Lo público y lo privado, lo general-social y lo individual. Lo público puede verse como: a) la dimensión de la vida colectiva; y b) como los espacios de acción: público y privado que afecta lo público. Lo público como contraposición de lo privado, lo público como lo que es de interés común (colectivo, comunidad); lo manifiesto, lo conocido en contraposición con lo que no se ve, no es conocido por todos (la vida íntima, la vida privada); lo de uso común, abierto a todos, frente a lo que es cerrado, lo cual implica la inclusión o la exclusión de algunos.

El interés general sinónimo de interés social está relacionado con toda la sociedad y con situaciones excepcionales, por ejemplo, para concesionar la prestación de servicios públicos u otorga la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación. También se refiere a definiciones de los servicios públicos (telecomunicaciones, radiodifusión, etc.).

Interés social u orden público, más frecuentemente relacionado con la actuación del Poder Judicial de la Federación, pero también usado como sinónimo de interés general, por ejemplo, relacionado con actividades de carácter estratégico, como hidrocarburos y energía eléctrica.

El interés o función social de la propiedad es uno de los conceptos que vinculan al conjunto de propiedades (pública, privada y social, esta última que refiere a la propiedad comunal o ejidal) y que es esencial cuando se hace referencia a los

fundamentos para el diseño de los instrumentos de gestión territorial.

Externalidades. Se entiende por externalidad cualquier coste o beneficio que se impone involuntariamente a cualquier persona (López Ortiz, p. 3). Si se generan costes (o costos) se consideran negativas, mientras que serán positivas si generan beneficios.

Un ejemplo de externalidades negativas está incluido en la Constitución, en el artículo 4o., relacionado con el daño ambiental

*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.*

Este mismo ejemplo permite decir que hay externalidades generacionales (que duran el tiempo de una generación) y otras que se prolongarán a otras generaciones, por lo que se consideran intergeneracionales. También es importante reconocer que no son relevantes únicamente las que tienen efectos sobre las personas, también sobre cualquier forma de vida planetaria y sobre los ecosistemas, que finalmente son la base para la supervivencia de los seres humanos y de todos los seres vivos del planeta.

Dependiendo del caso se debe procurar internalizar los costos a quien lo produce, pero en ocasiones se ha traducido en “pagos por contaminar”, trasladando el efecto de la externalidad a otro lugar (residuos peligrosos) o a otro estado (incineración) o a otras personas. La política pública intenta resolver el problema público de que algunos particulares se apropian de beneficios colectivos y vuelven generales las externalidades que fueron producidas por un particular.

Es importante estudiar los diferentes casos de externalidades, pues su complejidad y amplitud hacen muy difíciles de determinar, para efecto de responsabilidades y de mecanismos de prevención y valorización para efecto de pago.

Hay también externalidades positivas, algunas de las cuales están asociadas precisamente a la valorización que genera en el mercado de suelo acciones públicas, como la introducción de un sistema de transporte colectivo, algún espacio público o área verde, o la mejora paulatina de un barrio por la acción colectiva de sus pobladores, por contribuciones de mejora que van haciendo que el valor de la propiedad vaya aumentando sin que el particular hubiera realizado mayor inversión para ello.

Gestión y acción colectiva. Gestión se introdujo en la Constitución como una característica de los órganos técnicos, a los que regularmente se les asigna autonomía técnica y de gestión. Referido también a los organismos constitucionales autónomos.

Los instrumentos de gestión aparecen como de observancia general para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país. En la LGAHOTDU el concepto acompaña a otras dos actividades centrales como la planeación y la regulación. En las leyes locales no ha sido incorporado, por lo que es un pendiente que debería ser asumido por los interesados en la puesta en práctica de los instrumentos de gestión de la valorización y el financiamiento del desarrollo urbano.

La acción colectiva definida como el conjunto de decisiones, gestiones y actividades que se realizan por un grupo de actores o agentes para lograr objetivos de interés común, alude a funciones que son fundamento de la valorización.

En un sentido más amplio, la gestión es la actitud y disposición de los servidores públicos para hacer que las cosas sucedan, en muchos casos facilitando y creando los escenarios para hacer que la colaboración, concurrencia y corresponsabilidad se lleven a cabo. En varios ámbitos se conoce como gobernanza.

## **FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEYES GENERALES Y LEGISLACIONES ESTATALES**

**El siguiente apartado establece las bases generales para reconocer la suficiencia de argumentos constitucionales y legales para el establecimiento de instrumentos para la gestión y valorización del desarrollo urbano con fines de financiamiento urbano.**

La sección parte de reconocer los preceptos constitucionales que se consideran más directamente relacionados, seguido de la referencia a tratados internacionales, para posteriormente hacer una descripción de los instrumentos ya disponibles en las leyes generales, especialmente en la LGAHOTDU y de manera complementaria en la LGEEPA. También se reconoce, aunque sea menos detalladamente, algunos de los avances que ya existen en algunas legislaciones estatales, o la ausencia de éstos. Para ello se incluyen algunas referencias a casos específicos que se consideran pueden ser ilustrativas de algunos de los instrumentos ya desarrollados y de algunos retos que se pudieran encontrar al momento de emprender la ruta para diseñar nuevos.

Desde el punto de vista de la técnica urbanística, conviene observar de entrada el artículo 115 en el que se encuentran muchos de los fundamentos constitucionales para hacer el diseño técnico de los instrumentos y para diseñar los faltantes, esto en virtud de que no existe legislación expresa en el ámbito federal o estatal. El propio artículo 115 en su fracción V indica que:

*Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; (...) d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; (...) y f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;*

De manera que la inexistencia de leyes federales y estatales en la materia, no imposibilita a los municipios para diseñar instrumentos que impliquen formulaciones y administración específica de la zonificación, o aquellos que queden incluidos en los planes de desarrollo urbano municipal; lo que de manera específica puede también estar dentro de la facultad para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; y derivar de ellos las correspondientes licencias y permisos para las construcciones, también contenidos en la fracción V.

Al respecto es relevante referirnos a algunas Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De la Tesis: P./J. 17/2011. Controversia Constitucional 94/2009. Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León del 31 de marzo de 2011 se deriva el siguiente argumento sintético:

*Las facultades municipales previstas en la fracción V del artículo 115 constitucional no son exclusivas ni definitivas, al expresarse en el acápite de la fracción que se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales. No obstante, hay que tener en cuenta que el municipio goza de un grado de autonomía, pudiendo ejercer intervención real y efectiva en el proceso de planeación del territorio.*

Desde el punto de vista de la Hacienda Pública se establece la base fundamental en la fracción IV del artículo 115, lo que supone lo siguiente:

*Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

De tal manera que la facultad de administrar libremente las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor requerirá la propuesta directa a las legislaturas, en este caso de los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano que requieran una base legal que necesariamente será aprobada por las legislaturas.

## **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM). DDHH Y TRATADOS INTERNACIONALES**

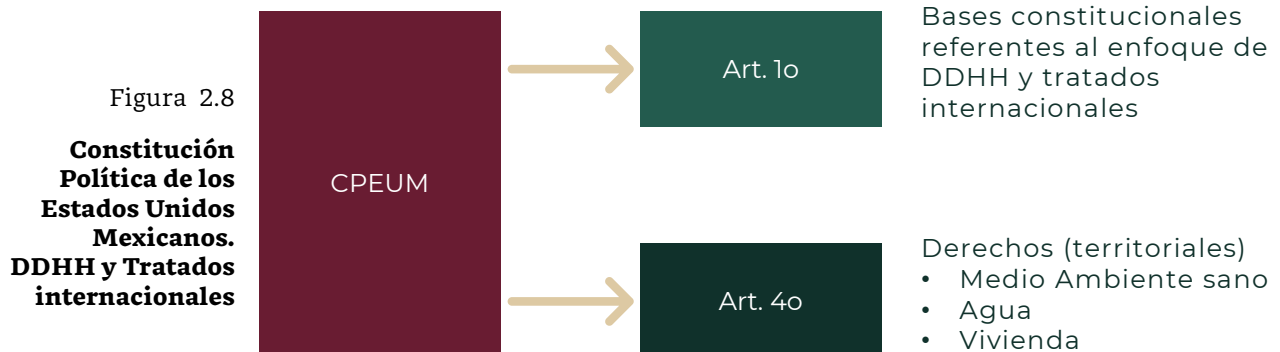
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en su artículo 133 que la Ley Suprema de toda la Unión está compuesta precisamente por la "Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado".

Por eso conviene iniciar señalando que tanto en la Constitución como en el marco internacional existen suficientes bases que soportan la puesta en práctica de los instrumentos ya disponibles en el marco legal y que hacen posible mejorar el financiamiento del desarrollo urbano a partir de la gestión de la valorización que éste genera. También se considera que existen suficientes argumentos para el diseño de otros que, aunque no han sido reconocidos en las legislaciones estatales, los municipios podrían proceder a su diseño.

La intención de este apartado es destacar los argumentos que estarían disponibles y que se consideran ley suprema. En algunos casos se recurre también a tesis de la Suprema Corte de Justicia que se considera que amplía y fortalece algunos de los argumentos que se presentan.

A partir de éstos se identifican que se cuentan con suficientes referencias a algunos conceptos clave tanto en la legislación superior a nivel nacional como en las referencias internacionales relacionados a los derechos humanos, del desarrollo urbano y de la agenda de sustentabilidad internacional y que tienen una estrecha relación con el tema que se trata en este Manual.

Dentro de la CPEUM, los artículos 1º y el 4º identifican enunciados respecto a los derechos humanos y su relación con ciertos derechos fundamentales, identificados como DESCAs (Derechos Económico, Sociales, Culturales y Ambientales) y que tienen relación directa con las ciudades y sus ámbitos asociados.



Cabe reconocer que a partir de la reforma publicada en el DOF el 10 de junio de 2011 el Capítulo I cambió su denominación a De los Derechos Humanos y sus Garantías. Este cambio derivó en la reforma al artículo 1º. para incorporar el principio pro persona y la interpretación conforme para reconocer a los tratados internacionales como parte de las normas de aplicación interna.



Es importante tener en cuenta que algunos conceptos no están suficientemente especificados en nuestros fundamentos jurídicos y programáticos, por lo que hay que tener cuidado con ciertos términos y su interpretación



Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De acuerdo con Coquis, la normativa de los tratados internacionales se ubica jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales, incorporando diversas declaraciones, convenios y recomendaciones particularmente relacionadas con la vivienda. (Coquis 2019: 110 a 116).



Figura 2.9

**Derechos humanos en el artículo 4o constitucional**

Adicionalmente en el artículo 4o. se consagran algunos de los derechos humanos más importantes y de relación directa con el desarrollo y las condiciones territoriales: el derecho a un medio ambiente sano; el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible; y el derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

## **TRATADOS INTERNACIONALES**

La participación de nuestro país en tratados y convenciones internacionales ha sido históricamente abundante. Como miembro de las Naciones Unidas, México se ha obligado a firmar numerosos acuerdos, y los últimos encuentros de mayor relevancia en la historia de las Naciones Unidas no son la excepción. Relacionados a la actividad urbanística sobresalen tres de estos acuerdos: los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), la Nueva Agenda Urbana y el Tratado de París sobre el Cambio Climático. A continuación, se describen sus contenidos brevemente.

*También es conveniente traer a colación la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) en la parte que consideramos de utilidad para efecto de la aplicabilidad de estos tratados:*

*PARTE III OBSERVANCIA, APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS. SECCION PRIMERA OBSERVANCIA DE LOS TRATADOS.*

*Artículo 26. "Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.*

*Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.*

*PARTE V. NULIDAD, TERMINACION Y SUSPENSION DE LA APLICACION DE LOS TRATADO. SECCION 2. – NULIDAD DE LOS TRATADOS*

*ARTICULO 46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados*

*1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.*

*2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.*

## **Objetivos de desarrollo sostenible**

Plantean un conjunto de objetivos globales como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Fueron planteados en 2015 a través de un listado de 17 objetivos conforme a la temática que representan, integrados y relacionados entre sí,

reconociendo que la acción en un área debe afectar los resultados esperados en otras, enfocándose además a lograr un equilibrio social, económico y ambiental entre todos los países. Prevé el cumplimiento de sus metas para el 2030.

El número 11 resulta de mayor relevancia en relación con el quehacer urbanístico. Se trata de alcanzar “Ciudades y comunidades sostenibles”. Este objetivo además plantea 10 metas particulares, que se resumen a continuación:

- 11.1 Acceso universal a **viviendas y servicios básicos** y mejorar los barrios marginales.
- 11.2 Acceso a **sistemas de transporte** seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial.
- 11.3 Urbanización inclusiva y sostenible y la **capacidad para la planificación y la gestión** participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.
- 11.4 **Protección del patrimonio** cultural y natural del mundo.
- 11.5 Reducción de muertes y pérdidas económicas **causadas por los desastres**.
- 11.6 Reducción del **impacto ambiental negativo** per cápita de las ciudades.
- 11.7 Acceso universal a **zonas verdes y espacios públicos** seguros, inclusivos y accesibles.
- 11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las **zonas urbanas, periurbanas y rurales**.
- 11.b Aumento de la **implementación de políticas y planes** para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la resiliencia ante los desastres en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.
- 11.c Proporcionar apoyo a los países menos adelantados para que puedan construir **edificios sostenibles y resilientes** utilizando materiales locales.

## **NAU. Nueva Agenda Urbana**

Se trata de una Guía global enfocada a que la urbanización planificada y gestionada correctamente pueda ser una fuerza transformadora para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El acuerdo funciona además como guía para el desarrollo de políticas y acciones urbanas sostenibles. Fue aprobada en la Conferencia de Hábitat III, celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre del 2016.

Enfatiza el planteamiento de nuevas soluciones para abordar temas como la emergencia climática, la gestión de la migración, el combate a las pandemias y los desafíos globales. Se ideó como un recurso dirigido a los actores gubernamentales y sociales para propiciar políticas de desarrollo urbano sostenible, equidad social, y mejora de las condiciones de vida de los habitantes de los ámbitos urbanos en el mundo.

La Nueva Agenda Urbana enfatiza cuatro “Dimensiones centrales”, identificándolas como clave para la sostenibilidad en todos los sectores relacionados al desarrollo urbano, de alcance universal y como ejes de la evaluación de su agenda. Se trata de la sostenibilidad social, económica, ambiental y espacial.



A cada dimensión de la Nueva Agenda Urbana, corresponde además una serie de métodos a través de los cuales se pueden implementar los cambios necesarios para lograr la sostenibilidad que las dimensiones centrales persiguen. Existen mecanismos de intervención, como el conjunto de medidas, políticas y criterios que los gobiernos utilizan para favorecer el desarrollo urbano; las denominadas medidas “duras” enfocadas al mejoramiento de la infraestructura y los servicios como el transporte, la energía, los desechos sólidos y los recursos hídricos; las medidas “blandas”, relacionadas con ámbitos de interacción social como la cultura, la educación, la salud y la seguridad, y finalmente el componente tecnológico, que refiere a la capacidad técnica- tecnológica de los pueblos para el planteamiento, ejecución y control de las medidas a implementar, así como elementos que dependen en buena medida de la innovación como lo son los métodos de transporte, la construcción y la gestión de datos e información relevante para el ámbito urbano.

## **El Acuerdo de París**

El Acuerdo consta de un tratado internacional sobre el cambio climático, jurídicamente vinculante. Fue adoptado por 196 países en la COP21 en París, el 12 de diciembre de 2015 con el objetivo de limitar el calentamiento mundial, preferiblemente a 1,5 grados centígrados.

Prevé una transformación económica y social a través de la implementación de tecnologías innovadoras, agrupando objetivos en ciclos de cinco años de medidas climáticas que aumentan progresivamente sus alcances.

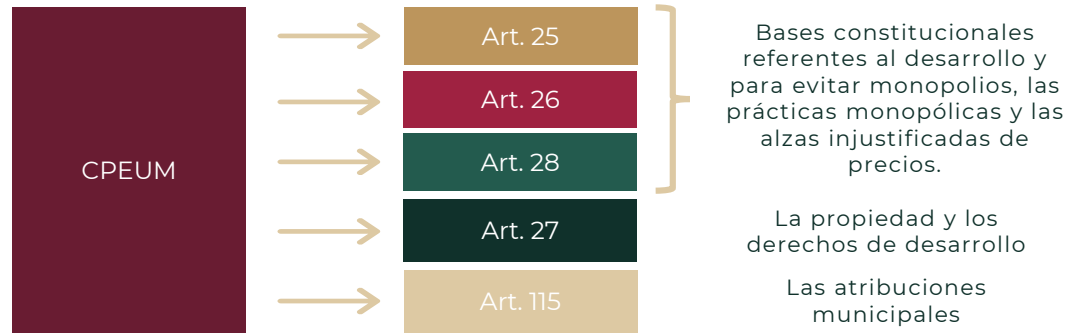
Funciona además como un marco de apoyo financiero, técnico y de creación de capacidad para los países que lo necesitan a través de tres mecanismos: la prestación de asistencia financiera de países desarrollados hacia los menos dotados y más vulnerables y a la aportación voluntaria de los países miembros; el desarrollo y transferencia de la tecnología que abone a la resiliencia al cambio climático; el fomento de la capacidad de los países para hacer frente a los desafíos del mismo, a través de la solicitud a países desarrollados a aumentar su apoyo hacia los menos adelantados.

Todo lo anterior se informa a través de un marco de transparencia e informes que prevé, a partir de 2024, que los países informen respecto de las medidas adoptadas, así como los avances alcanzados en las medidas de mitigación del cambio climático y el uso y destino de los apoyos prestados o recibidos, todo sujeto a evaluación a través de procedimientos internacionales.

## **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. DESARROLLO Y ORDENAMIENTO**

Se presenta a continuación un breve repaso sobre las bases constitucionales referentes al desarrollo en general, contenida principalmente en los artículos 25, 26 y 28 constitucionales. Posteriormente lo relativo a la propiedad originaria y a las modalidades impuestas a la propiedad privada, contenido en el artículo 27; y en tercer lugar una revisión a las atribuciones municipales, derivadas fundamentalmente del artículo 115 y que se abordan en la siguiente sección, que habrán de permitir conectar de mejor manera con algunos conceptos clave de las primeras secciones.

Figura 2.11  
**Constitución  
 Política de los  
 Estados Unidos  
 Mexicanos.  
 Desarrollo y  
 Ordenamiento**



### Rectoría del Desarrollo: Artículo 25

Este artículo reconoce al Estado como rector del desarrollo nacional, a partir de principios de integralidad, sustentabilidad, soberanía, democrática, competitiva, distributiva de la riqueza, libre y digna.

El desarrollo general queda definido como las: “condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico... (velando) por la **estabilidad de las finanzas públicas** y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el para el crecimiento económico y el empleo...”.

Se establece además la concurrencia entre los sectores público, privado y social, en beneficio para la consecución del desarrollo. Por su parte, especifica al sector público como encargado de las áreas estratégicas que se describen en el artículo 28.

Asienta que la ley debe ofrecer protección de la actividad económica realizada por los particulares, y propiciar el desenvolvimiento del sector privado para su contribución al desarrollo económico nacional.

De lo anterior derivamos algunas conclusiones útiles para el diseño y la argumentación de los instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano:

- La rectoría del desarrollo integral y sustentable, como una responsabilidad conferida a las autoridades competentes que constituyen el Estado Mexicano. Entre otros fines para una más justa distribución del ingreso y la riqueza. Por ello los instrumentos deberán hacer una adecuada argumentación sobre esta responsabilidad en el desarrollo y la interpretación de la justa distribución de la riqueza, en este caso asociada a las acciones generales, impidiendo la injusticia de una apropiación de algún particular.
- También es de destacarse la responsabilidad de velar por la estabilidad de las finanzas públicas, para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. Por lo que se espe-

ra que los instrumentos de gestión de la valorización sean acordes con esta responsabilidad.

### **Sistema de Planeación: Artículo 26, Apartado “A”**

Corresponde al Estado organizar el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, siendo caracterizada como democrática, deliberativa y participativa, esto es, que recoja las aspiraciones y demandas de la sociedad. La actividad planeadora da lugar a los planes y programas de desarrollo, como ejes rectores de las acciones que la nación debe emprender en fin de alcanzar sus objetivos.

Como se ha comentado anteriormente este precepto alude al concepto general del desarrollo, integral y sustentable, como establece el artículo 25, y deberá de considerarse el fundamento que convoque a todos los actores del desarrollo a su integración y participación decidida en el logro de este desarrollo, a fin de recoger “las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.”

### **Monopolios, concesiones y subsidios: Artículo 28**

El artículo 28 prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas y los estancos (prohibición de la venta libre de ciertas mercancías, reservando su comercio o explotación a una persona o empresa concreta), por lo que se prevé castigo en general para todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Aquí podríamos relacionar el acaparamiento del suelo útil y servido por la inversión pública como una de las prácticas monopólicas, porque se estaría haciendo un aprovechamiento de los bienes generales para generar una plusvalía que será apropiada en el momento de desarrollar o vender esa propiedad. Con base en el Código Civil se puede denominar a esta acción como enriquecimiento ilícito, por lo que se considera que estos son también fundamentos para una actuación a favor de una mejor distribución de las cargas y beneficios del desarrollo.

El párrafo 11 del mismo artículo se encarga de precisar las condiciones para la concesión en la prestación de servicios públicos por la explotación uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, salvo las excepciones que la misma ley prevenga.

En este artículo también se señala que se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente a las finanzas de la nación.

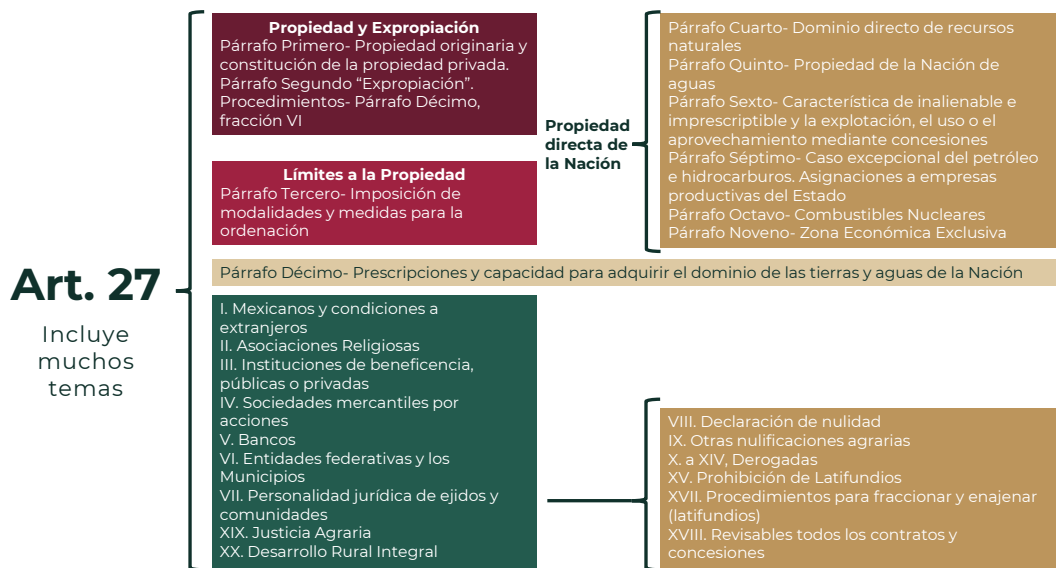
### Fundamento de la función social de la propiedad: Artículo 27

El artículo 27 constitucional es muy extenso pues se compone de 10 párrafos cuyas materias pueden ser de mucha relevancia y muy amplias, particularmente el párrafo décimo incluye fracciones en número de XX, aunque algunas se encuentran derogadas, y otras tienen a su vez párrafos.

El interés se centrará en los tres primeros párrafos y una breve mención a la fracción VI del párrafo décimo.

Una síntesis del contenido de este artículo se muestra a continuación:

Figura 2.12  
Artículo 27  
constitucional



### Propiedad y Expropiación

En el primer párrafo se establece que las tierras y aguas son en su origen propiedad de la nación, la cual tiene el derecho a transmitir el dominio a particulares, lo que da lugar a la propiedad privada. Por otra parte, en el párrafo segundo se abre la posibilidad de la expropiación de estos dominios a través de la indemnización, siempre y cuando prive la causa de utilidad pública.

### Modalidades y Medidas para el Interés General

El párrafo tercero dicta que la nación podrá "... imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...", es decir, el límite a la propiedad.



Lo anterior con el objeto de "...hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...".

El medio para lograr entonces la imposición del interés público a la propiedad privada se establece a través del ordenamiento de los asentamientos humanos, es decir, provisiones, usos, reservas y destinos del suelo. Se vincula además a las acciones de mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población, así como el equilibrio ecológico y la explotación colectiva de los latifundios, a beneficio de las actividades económicas y el medio ambiente.

Se trata por tanto de una piedra fundamental en el tema de la propiedad, pues antepone lo público, asegurando las necesidades de la población, el ecosistema o la economía, frente a la privatización del suelo.

Probablemente en algún momento habría de considerarse la posibilidad de una ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, o al menos del tercer párrafo. Lo anterior pudiera ir en la línea de la constitución de una Ley General Territorial, en lugar de leyes paralelas que derivan en confusión y discrecionalidad.

Un recuento de algunas de las leyes reglamentarias derivadas del artículo 27 se muestra a continuación:

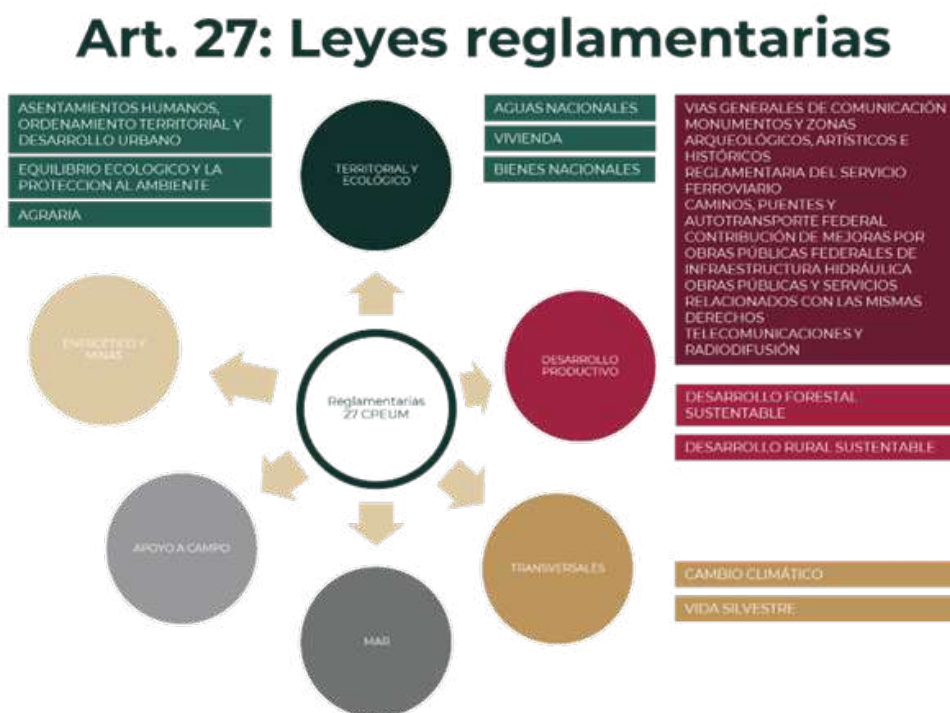


Figura 2.13

**Artículo 27: Leyes reglamentarias**

## **Leyes generales relacionadas al Desarrollo y Ordenamiento**

Derivado de las leyes reglamentarias que el artículo 27 constitucional establece, resultan relevantes para el análisis de los instrumentos de gestión del desarrollo urbano dos, que se relacionan con la ordenación territorial: la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Como se ha dicho la Ley Agraria (LA) ha provocado prácticas, asociados a los usos y costumbres que parecieran conferirle facultades a los ejidos y comunidades en materia de derechos de desarrollo y para la utilización del uso de suelo, sin embargo, esto es incorrecto y la propiedad social deberá apearse a los criterios y determinaciones derivadas de las respectivas LGAHOTDU y LGEEPA y de la propia Ley Agraria (LA).

Existe una discusión al determinar qué es más relevante, obligatorio o pertinente, el ordenamiento ecológico-territorial o el de desarrollo urbano. La respuesta es que los dos, la verdadera dificultad está en determinar cuál es el aplicable. No es la pretensión de este Manual ofrecer una respuesta, baste con contrastar las similitudes en el fondo de estos dos instrumentos:

El POER: Ordenamiento Ecológico Regional (LGEEPA. Artículos 20 BIS 2 y 20 BIS 3). Se describe como el instrumento de política ambiental cuyo objeto es: regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas; con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; a partir del análisis de las tendencias de deterioro y sus potencialidades de aprovechamiento.

Mientras que el POTAH: Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos (LGAHOTDU. Artículo 3, XXVI) es una política pública que tiene como objeto: la ocupación y utilización racional del territorio; como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental.

En ambos casos se trata de lograr una armonización entre el desarrollo y las actividades productivas, utilizando racionalmente el territorio (suelo), haciéndolo compatible con la protección (preservación) al medio ambiente, la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. De tal manera que se establece un objetivo tendiente a armonizar dos marcos legales que converjan en un instrumento de ordenamiento y planeación integrados para un mismo territorio. El esquema anterior hace alusión a este objetivo.

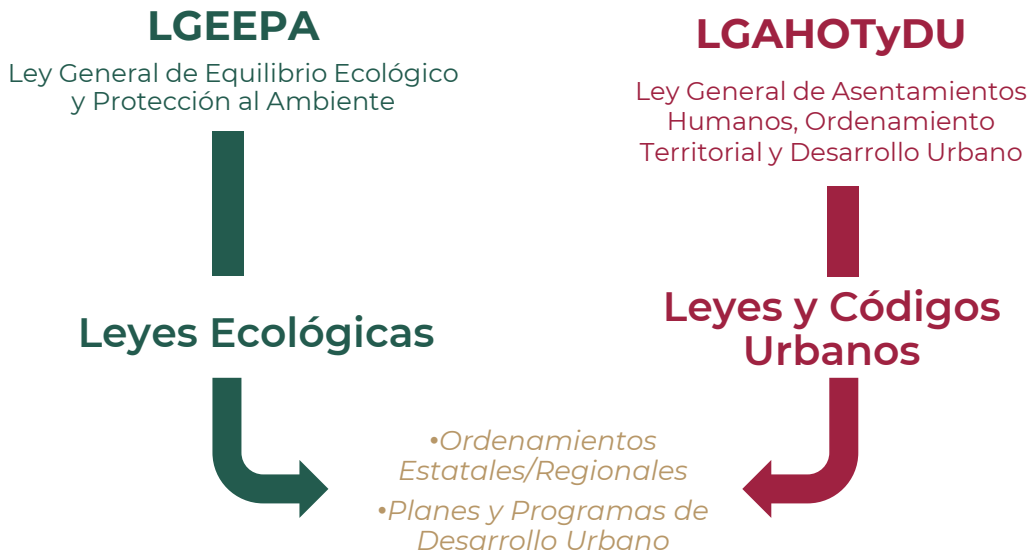


Figura 2.14

**Aplicación paralela de la LGEEPA y la LGAHOTyDU en los POER**

## LGAHOTDU

En primera instancia la LGAHOTDU establece el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos (OTAH) en su artículo 3, f. XXVI, tratándose de una política pública con objeto de la ocupación y utilización racional del territorio, al conformar el espacio donde se implementan las estrategias de desarrollo socioeconómico y en confluencia con la materia ambiental.

La ley general observa diversos principios de política pública, como lo son el derecho a la ciudad, que define como la garantía de los habitantes de los centros de población al acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos; la equidad e inclusión, el derecho a la propiedad urbana, el cual define como la garantía de los derechos sobre la propiedad inmobiliaria, pero también

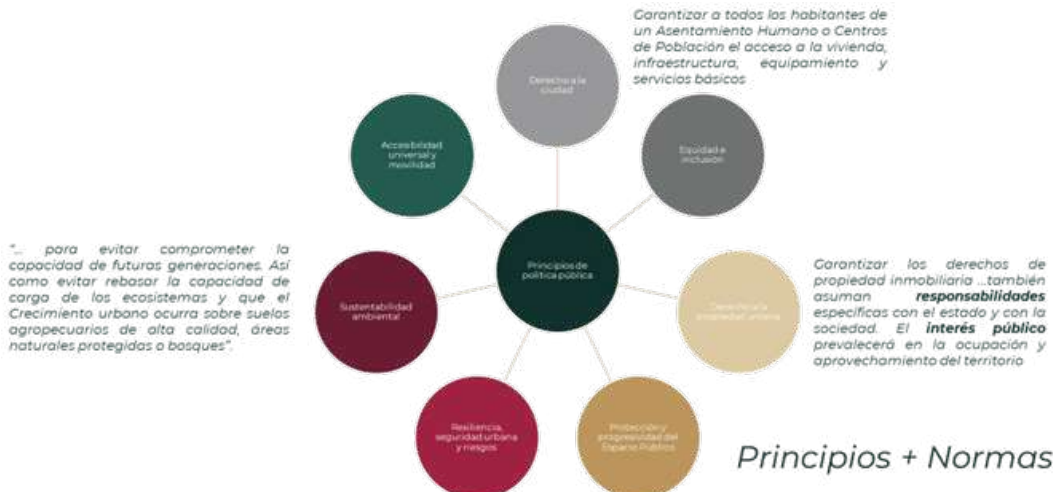


Figura 2.15

**LGAHOTDU: Principios**

estableciendo responsabilidades a asumir, con el Estado y la sociedad. Remarca además la prevalencia del interés público.

Otros principios se establecen como la protección y progresividad del espacio público, la resiliencia urbana, la accesibilidad universal y la sustentabilidad ambiental, siendo esta última planteada para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones y la capacidad de los ecosistemas.

### Esquemas Simplificados

Para atender la diversidad y heterogeneidad de municipios y regiones en el país se requerirían esquemas de planeación y técnicas diferenciadas tendientes a ser más adecuados a las capacidades institucionales, las posibilidades económicas de invertir en planeación y regulación territorial, y a las complejidades territoriales propias de las diferentes escalas. Para ello se ha planteado la necesidad de contar con esquemas que reconozcan estas escalas y que posibiliten métodos más apropiados a los municipios de menor tamaño. Es importante destacar que el Artículo 42 de la ley ya incluía esta preocupación, pero el 1 de junio de 2021 fue reformado y se quitó la expresión siguiente:

*Las leyes locales establecerán esquemas simplificados de planeación para las localidades **menores a cincuenta mil habitantes** que, en su caso, deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con planes o programas de Desarrollo Urbano elaborados conforme a las disposiciones de esta Ley.*

El cambio es muy relevante porque deja de lado uno de los aspectos más importantes relacionados con los Esquemas Simplificados para la planeación. Los cambios que se consideran necesarios podrían ir en la dirección de reformar la ley general y revivir esta posibilidad, dando una mayor aproximación a estos esquemas y, por otro lado impulsando la incorporación de estos esquemas en las legislaciones estatales.

### Instrumentos contenidos en la LGAHOTDU

La base principal que da fundamento al diseño local de instrumentos normativos, de control, de gestión de suelo, para el financiamiento y de fomento, se encuentra en algunos Títulos de la LGAHOTDU que se presentan a continuación y que están resumidos en el siguiente esquema.

En los títulos octavo, noveno, décimo y décimo segundo, sientan las bases para los siguientes instrumentos:

- Regulación del espacio público (art. 74 y 75): como una obligación en los procesos de planeación urbana, así como de utilización y aprovechamiento de áreas y predios. Asienta además la prevalencia del interés general y la equidad en su uso y disfrute.
- Al respecto se destaca el criterio que impulsa el interés general sobre el particular. Así como las acciones de densificación y dotación de espacio público (art. 76): a garantizar la dotación de espacio público por habitante acorde a las acciones de densificación, "...por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a Densificación".
- Reservas territoriales (art. 77): con objeto de mantener la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, a fin de evitar la especulación inmobiliaria, combatir la ocupación irregular a partir de la dotación de terreno con infraestructura y servicios; garantizando los derechos de vía y asegurando la disponibilidad de suelo para la diversidad de usos y destinos.

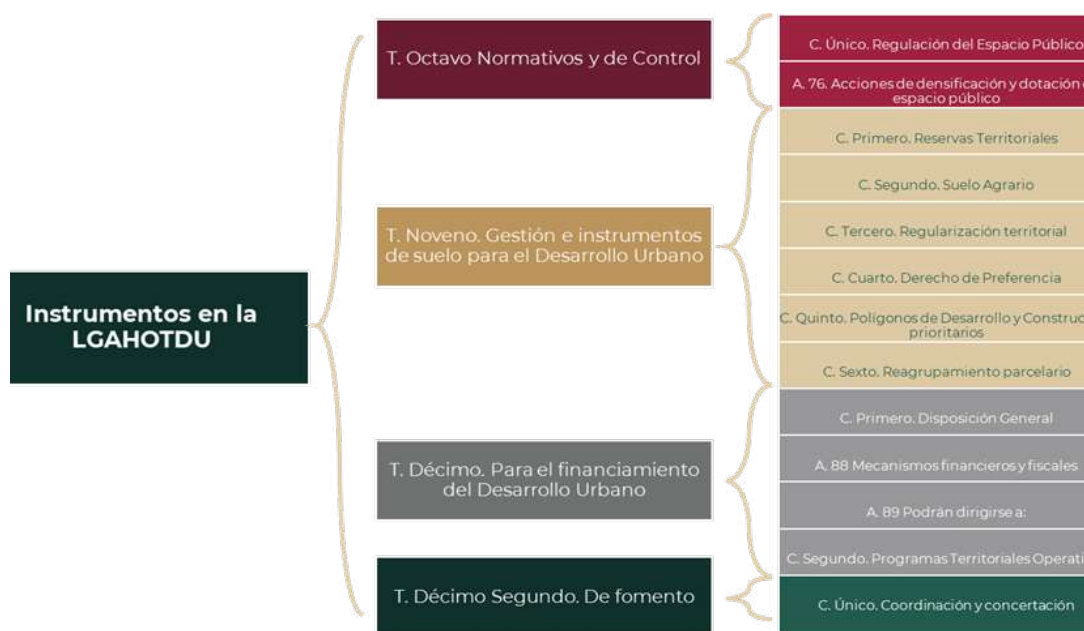


Figura 2.16  
**LGAHOTDU:  
Instrumentos**

El objeto precisado para esta política contempla:

*I. Política integral de suelo urbano y reservas territoriales, (...) adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda;*

*II. Evitar la especulación de inmuebles aptos para el Desarrollo Urbano y la vivienda;*

*III. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular ...mediante la oferta de suelo con infraestructura y servicios, terminados o progresivos, que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos;*

*IV. Garantizar los derechos de vía;*

*V. Asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos*

- Suelo agrario (art. 80): reglamentando la incorporación de los terrenos ejidales al desarrollo urbano y la vivienda, a través de diversos requisitos. Al respecto es necesario reconocer lo complicado que resulta, en la práctica, dar cumplimiento a estos preceptos.
- Regularización territorial (art. 82): Como un proceso para la incorporación del suelo ejidal al desarrollo urbano, debiendo derivarse como acciones de fundación, crecimiento, mejoramiento, conservación y consolidación, a manera personal y solamente un lote por propietario.
- Derecho de Preferencia (art. 84): para la adquisición de predios en zonas de reservas territoriales y destinarlos a espacio público. Considerando que las condiciones operativas son tradicionalmente muy complicadas para hacer efectivo este derecho.
- Polígonos de desarrollo y construcción prioritarios (art. 85): a declaratoria de los gobiernos y bajo esquemas de actuación pública o privada, conforme lo establezcan los instrumentos del desarrollo urbano y mecanismos de adquisición directa o bien, a través de subasta pública.
- Reagrupamiento parcelario (art. 86 y 87): promoción por parte de las autoridades para integrar la propiedad a través del reagrupamiento de predios, a fin de conformar polígonos de actuación, sujetándose a diversas normas como el cumplimiento de los instrumentos de planeación, la constitución de fideicomisos que distribuyan los beneficios y las cargas, la habilitación de infraestructura primaria, entre otros.
- Contribución de mejoras, subutilización de predios (desperdicio urbano) y valorización del suelo (art. 88): este artículo los implementa como disposiciones generales en el Título Décimo. Refiere a la carga de la infraestructura primaria a los beneficiarios directos, la desincentivación de la existencia de predios vacantes y subutilizados, así como el uso de la valuación de predios para calcular los incrementos del valor del suelo sujetos a imposición fiscal.

Asimismo se destaca la incorporación de los Programas Territoriales Operativos, cuya inclusión en este título es debatible.

- Fomento al desarrollo urbano (coordinación y concertación) (art. 101): abre la posibilidad de la coordinación y concertación de acciones entre los sectores público, social y privado para la aplicación de los instrumentos de planeación, establecimiento de mecanismos e instrumentos del desarrollo urbano, incentivos fiscales, canalización de inversiones, satisfacción de infraestructura, espacios públicos y equipamientos, entre otros.

## **Zonificación primaria y secundaria**

Al respecto es importante reconocer que los avances logrados en la ley general no se han logrado traducir en leyes estatales y en lineamientos y guías tendientes a la incorporación de esos criterios que apuntan hacia la simplificación. En nuestro medio persiste la inercia por seguir complejizando con metodologías sumamente detalladas, que en la gran mayoría de los municipios y localidades no resultan aplicables.

Como se ha descrito anteriormente el artículo 59 estableció bases para instrumentar esquemas de planeación más acordes con la realidad y pretendiendo superar esquemas rígidos como los que hemos dicho conforman la mayoría de las leyes de las entidades. Esta base debió ser llevada y actualizar los marcos de las entidades federativas, cuestión que no fue mayoritariamente atendida.

La mayoría de los procesos de zonificación siguen siendo exhaustivos y producto de procesos engorrosos y en muchos de los casos distantes de los objetivos de regular adecuadamente la propiedad y los usos y destinos más convenientes para el desarrollo armónico de la propiedad.

Es necesario tomar en cuenta las sentencias de la SCJN respecto al párrafo correspondiente a la zonificación secundaria, que aunque no tienen efectos generales, son valoraciones que es conveniente considerar cuando se aplican los criterios para la densificación, la promoción de alternativas de usos mixtos y, en especial, el establecimiento de los mecanismos para identificar cuando se “rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad” .

Este criterio podría ser muy ambiguo y difícil de instrumentarse, por lo que sería más conveniente establecer que el objetivo de densificación se podría lograr a partir de la venta de derechos de desarrollo, utilizando los recursos obtenidos precisamente para financiar las capacidades de los servicios. De esa manera se estaría financiando tanto el costo incremental de la densificación, pero también el fin de la vida útil de muchas de las redes que, en ausencia de redensificación, probablemente no tengan los recursos suficientes para su reposición.

Cabe decir que algunos de estos criterios ya existían en el artículo 23 de la LGEEPA, tendientes a fomentar en la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, en particular en la determinación de los usos del suelo, lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y evitar el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva; así también,

en las áreas para el crecimiento de los centros de población se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental.

### **Sanciones y de Nulidades**

Aunque sea brevemente se considera que la ley general ya incluye en el Título Décimo Tercero, De la Denuncia Ciudadana y las Sanciones capítulos correspondientes a las denuncias, sanciones y nulidades. El Capítulo Primero. De la Denuncia Ciudadana y el Capítulo Segundo. Del Régimen Sancionatorio y de Nulidades. Sin embargo, para los fines del Manual se considera que no habría una aplicación directa, pues se trata de momentos de aplicación de estos instrumentos que no corresponden con el diseño, en su caso implementación de estas modalidades.

### **LEEGEPA**

Esta ley establece en sus artículos 20 BIS-2 y 20 BIS-3 el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional (POER), tratándose de un instrumento de política ambiental con el objeto de regular o inducir el uso de suelo y las actividades productivas, a fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y explotación sustentable de los recursos naturales, partiendo del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de su aprovechamiento.

Hay al respecto una reforma que en vigencia desde el 11 de abril de 2022 que introdujo cambios en el ordenamiento ecológico regional y local y que se consideran inconstitucionales. Al respecto hay que considerar que existe la urgente necesidad de reformar la LGEPA para corregir la inconstitucionalidad contenida en el artículo 20 bis 2, respecto a la “previa opinión” de los Consejos Ciudadanos. Una eventual reforma sería también una oportunidad para complementar esta ley general con el objetivo de armonización con los ordenamientos territoriales.

### **Instrumentos contemplados en la LEEGEP**

En su capítulo IV, sección III señala los instrumentos económicos que derivados de la concertación y las competencias de los tres órdenes de gobierno buscan incentivar el cumplimiento de la política ambiental. Persiguen, entre otras cosas, generar el cambio de conducta de “las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios” compatibilizando sus intereses con la



protección ambiental. Se trata además de fomentar la información referente a los beneficios y costos ambientales con respecto del dinamismo económico.

Se busca otorgar incentivos a quienes realicen “acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico”, así como responsabilizar a quienes no cumplan con dichos objetivos.

Define los instrumentos económicos como instrumentos normativos y fiscales, financieros o de mercado a través del cual las personas asuman costos y beneficios ambientales a partir de su actividad económica, con la finalidad de favorecer el medio ambiente. Incluyen estímulos fiscales sin fines recaudatorios; créditos, fianzas, programas, estudios, investigación científica e innovación en beneficio del equilibrio ecológico.

Identifica como instrumentos de mercado “las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes”.

## Suelo Agrario

Como se ha dicho en el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico las acciones en el suelo de propiedad social, correspondiente a ejidos y comunidades se requiere ajustar a las leyes generales (LGAHOTDU y LGEEPA). Tal como señala el artículo correspondiente de la Ley Agraria:

*Artículo 2o.- En lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate.*

*El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.*

Por otro lado, la reglamentación para la incorporación de los terrenos ejidales al desarrollo urbano y la vivienda se encuentra considerado en el art. 80 de la LGAHOTDU y se prevé a través de los siguientes requisitos:

*I. Ser necesaria para la ejecución de un plan o programa de Desarrollo Urbano;*

*II. Las áreas o predios que se incorporen deberán cumplir lo establecido en la definición de Área Urbanizable contenida en el artículo 3 de esta Ley (LGAHOTDU);*

*III. El planteamiento de esquemas financieros para su aprovechamiento y para la dotación de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos, así como para la construcción de vivienda, y*

*IV. Los demás que determine la Secretaría (SEDATU) conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y que se deriven de los convenios o acuerdos correspondientes.*

Relacionado con la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano, resulta relevante el Derecho de preferencia, el cual refiere al aviso, conforme al artículo 84 de la Ley Agraria, que el enajenante de una parcela debe emitir al comisariado, con la finalidad que “los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los vecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, gozarán del derecho del tanto”, debiendo ser ejercido en un plazo de treinta días naturales a partir de la notificación.

La preferencia por tanto es que la parcela que se enajena (se vende) sea destinada para familiares, vecinos o ejidatarios propios del mismo núcleo. Una vez que se cumple el plazo y no hubo interés en la adquisición, el enajenante podrá venderla a otro comprador.

En el caso específico de los vecindados, se requiere además el reconocimiento inscrito en el Registro Agrario Nacional por parte de la Asamblea Ejidal. Si se trata de un ejidatario del propio ejido, solamente aplica el aviso al Comisariado ejidal para su registro en el libro correspondiente. Cabe señalar que cuando no se da el aviso que da lugar al derecho de preferencia, cualquier venta posterior se anula.

También es relevante considerar que, en estricto sentido las tierras de asentamientos humanos, conforme a los artículos 63 y 64 de la Ley Agraria, deberían conservarse acorde con su objetivo de posibilitar el “desarrollo de la vida”, por lo que se considerarían: una superficie irreductible: inalienable, imprescriptible e inembargable. Sin embargo, es necesario decir que, en la delimitación de éstas, así como en la discusión de las reservas de crecimiento, continúan en muchos casos sin tomarse en cuenta a las autoridades competentes.

### **REVISIÓN DE LAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES Y SU VINCULACIÓN CON LA GESTIÓN DE LA VALORIZACIÓN DEL SUELO: (ARTÍCULO 115)**

El artículo 115 es sin duda central en la identificación de la base de la división

territorial que refiere al municipio, así como de la organización política y administrativa de las entidades federativas, producto además de las demandas revolucionarias por un Municipio libre, autónomo económicamente, con patrimonio y recursos propios para la atención de sus necesidades, lo que ha sentado las bases del federalismo.

Dicho artículo contiene diez fracciones, las últimas dos fueron derogadas desde 1987, por lo que son ocho las vigentes. Este artículo en su estructuración establece las bases para el funcionamiento del municipio, así como su administración orgánica y financiera, sus obligaciones y atribuciones, por lo que representa uno de los artículos de mayor relevancia respecto al desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio, toda vez que se tratan de actividades que emanan en principio de las responsabilidades de los Ayuntamientos. Debido a su extensión y relevancia, expondremos cuatro de sus fracciones, que resultan las de mayor relación con el tema que nos aborda.

Aunque se interpreta como el artículo central para el municipio es de destacarse que éste no está en la denominación del Título. En efecto, el Título Quinto refiere únicamente a los Estados de la Federación y de la Ciudad de México. Una reforma constitucional debería incorporar en la denominación de este Título a los municipios (probablemente también a las demarcaciones territoriales, dado que éstas están referidas más específicamente en el artículo 122, que forma parte también de este Título).

## **Fracción II. Personalidad y normatividad**

La fracción II confiere a los municipios personalidad jurídica y patrimonio propio. Establece además la facultad para aprobar bandos, reglamentos y otras disposiciones administrativas, con la finalidad de organizar la administración pública del mismo, y regulen sus procedimientos. Es a partir de esta fracción que para el caso del desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio pueden los municipios elaborar reglamentos, instrumentos y normas técnicas para su atención. Además, permite la elaboración de las leyes de ingresos, en las cuales quedan plasmadas las disposiciones fiscales que atañen al territorio del municipio en específico.

El inciso a por su parte especifica que esta normatividad municipal debe establecer las bases generales para el procedimiento administrativo, a partir del

cual se derivan todas las actividades en las que los municipios se involucran en la actividad urbanística: desde el planteamiento de una zonificación, la expedición de dictámenes, licencias, inspecciones, hasta el cobro de las obligaciones fiscales derivadas de dichas actividades y trámites.

### **Fracción III. Funciones exclusivas, asociatividad y coordinación**

Esta fracción establece funciones y servicios públicos obligatorios y exclusivos de los Ayuntamientos, como el agua potable, drenaje, alumbrado público, traslado y disposición de residuos, calles, parques y jardines, por mencionar a aquellos que se relacionan directamente con el desarrollo de los centros de población.

Abre además la posibilidad de los municipios a coordinarse y asociarse “para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”. Esto permite además la celebración de convenios, con el Estado, asociaciones u otros municipios. Representa una de las bases actuales y vigentes a nivel constitucional para promover la asociatividad intermunicipal<sup>2</sup> y la coordinación de carácter metropolitana, y sobre de esta atribución es que la normatividad de las entidades federativas ha hecho eco en sus disposiciones a fin de contar con un marco jurídico para la resolución de temas de interés en infraestructuras y servicios y por otro lado para otorgar cierto nivel de reconocimiento a los procesos de metropolización.

### **Fracción IV. Facultades Hacendarias**

Es la base fiscal de los municipios, ya que establece la libertad para la administración de su hacienda a partir de “los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos (...)”. En su inciso a) abre además la posibilidad de la percepción de contribuciones “sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles”. Es por tanto la base constitucional para impuestos tales como el predial, la traslación de dominio, y lo es también para la implementación de instrumentos de gestión adicionales.

Dichos instrumentos parten de la posibilidad de los ayuntamientos de proponerlos a las legislaturas de sus entidades federativas, como instruye el párrafo tercero de la fracción, basándose en cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, así como a las tablas de valores unitarios tanto de suelo como de construcción

“que sirvan como base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”.

En su penúltimo párrafo instruye además que son las legislaturas locales las que aprueban las leyes de ingresos municipales. Como se podrá evidenciar en el apartado de casos de estudio, este enunciado se aplica en las entidades federativas bajo diferentes esquemas que no necesariamente representan un ejercicio homogéneo en el país.

### **Fracción V. Facultades Concurrentes y Exclusivas**

Como se ha dicho, la fracción V (última reforma del párrafo, publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1999) establece que los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) refiere a la zonificación y a los instrumentos de desarrollo urbano, en inciso b) a las reservas territoriales, en el inciso d) a vigilar el uso de suelo, inciso f) el otorgamiento de licencias y permisos de construcción, siendo los que regulan la actividad urbanística en sus territorios, y que se convierten en las facultades base que permiten la regulación de estas actividades.

Cabe señalar que, al tratarse de facultades de los municipios, éstos son los encargados por tanto de establecer, a través de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano y sus normas, qué uso de suelo, en dónde, qué criterios y características deben cumplir para la obtención de permisos y licencias, entre otros lineamientos relevantes, aunque como se establece en el primer párrafo esta facultad no es exclusiva e ilimitada, puesto que está regulada por el primer párrafo “en los términos de las leyes federales y Estatales relativas” y así ha sido establecido por la SCJN en diversas Tesis.

### **Generalidades en la integración de las finanzas municipales**

El sistema hacendario de los municipios está constituido por un conjunto de normas, tanto legales como administrativas, que reglamentan la recaudación de los recursos públicos municipales, así como las normas que rigen el destino de estos recursos.

En la fracción IV del artículo 115 constitucional se determina que los municipios son los responsables de administrar libremente su hacienda, la cual se integra por: patrimonio propio; Bienes muebles e inmuebles que pertenecen al mu-

nicipio; contribuciones e ingresos; participaciones federales; aportaciones (Ramo 33) e ingresos extraordinarios.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal establece los mecanismos de coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno. Hace referencia al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del cual la Federación otorga recursos a estados y municipios, y fija las bases reales de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

El Presupuesto de Egresos de la Federación regula anualmente las asignaciones presupuestales, la ejecución y el control presupuestario del gasto público, la disciplina, la información y verificación del ejercicio presupuestal federal.

Las constituciones políticas estatales contienen las disposiciones que deben observar los congresos locales y los ayuntamientos. Se refiere a la conformación de la Hacienda Municipal, la facultad del Congreso Local de revisar y aprobar la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública de los municipios de su entidad, la responsabilidad de los ayuntamientos de elaborar, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar sus presupuestos de egresos anuales, con base en los planes y programas de desarrollo.

Las leyes orgánicas municipales definen la conformación de la hacienda de los municipios en cada entidad federativa y determina quiénes son las autoridades municipales responsables de su manejo, así como de sus atribuciones.

Los códigos financieros de las entidades federativas (en algunos casos) son expedidos por los congresos locales. Regulan la actividad financiera del estado y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias.

La actividad financiera comprende la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos, así como lo conducente a la transparencia y difusión de la información financiera relativa a la presupuestación, ejercicio, evaluación y rendición de cuentas, en apego a las disposiciones legales aplicables en la materia.

Finalmente, las leyes de ingresos de los municipios para cada año fiscal, las cuales establecen los ingresos provenientes de impuestos, contribuciones o aportaciones de mejoras por obras públicas, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos por venta de bienes y servicios de organismos descentraliza-

dos, fideicomisos y empresas de participación estatal, participaciones, convenios y subsidios, entre otros.

Es importante insistir que la base legal para que un instrumento de gestión de la valorización y financiamiento del desarrollo urbano prospere se requiere su estructuración técnica, desde el punto de vista urbanístico y obligadamente su incorporación a la ley de ingresos correspondiente, para que pueda ser de aplicación obligatoria para los particulares y la misma ley tendrá que ser obligadamente aprobada por la legislatura local.

Tanto el marco internacional como la constitución brindan bases suficientes para fundamentar jurídicamente la implementación de instrumentos que permitan financiar el desarrollo urbano a partir de la gestión de la valorización del suelo.



## CASOS REFERIDOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS PARA EL FINANCIAMIENTO

En esta sección se inicia presentando algunas referencias a casos específicos correspondiente al análisis de algunas entidades federativas y municipios de México, con la finalidad de comparar cómo se han establecido algunos mecanismos fiscales a nivel municipal y su relación con la normatividad de los estados a los que pertenecen. No se trata de una revisión exhaustiva, es únicamente un conjunto de ejemplos y referencias normativas para orientar los

Cabe señalar que la diversidad que se presenta entre una entidad y otra forma parte de la problemática que se ha señalado a lo largo del capítulo. Existe heterogeneidad en el manejo de elementos tan básicos como lo es la conformación de las finanzas municipales, el manejo de los impuestos (ingresos) y con ello, de la forma en que se plantean los diferentes instrumentos de gestión del valor del suelo urbano.

Con estos ejemplos se pretende problematizar y presentar a la discusión los efectos de una variedad amplia de esquemas normativos que existen en nuestro país, y poner en perspectiva las dificultades derivadas de las posibles ambigüeda-

---

2. Es de destacarse la experiencia en el Estado de Jalisco para la formación de Juntas Intermunicipales; organismos de prestación de servicios públicos y otras modalidades de asociación. En 2021 inclusive se aprobó una Ley de Asociaciones Intermunicipales del Estado de Jalisco.

des o incompatibilidades entre una legislación y otra. Esto afecta por supuesto a las zonas metropolitanas que, en “el peor de los casos”, se conformen de municipios de diferentes entidades, dando lugar a lenguajes diferentes en el tratamiento fiscal que existe entre uno y otro municipio.

Se eligieron algunas de las entidades por lo representativo de sus ejemplos, por tratarse de casos innovadores, diferentes al resto o bien, por que presentan condiciones que resultan de especial interés a fin de abonar a la discusión que aquí abordada.

## **Jalisco**

### **Algunas referencias urbanísticas**

En el Código Urbano del Estado de Jalisco (CUEJ) se contemplan con otros nombres algunos de los instrumentos que la LGAHOTDU establece y que se encuentran descritos como sistemas para la acción urbanística, que puede ser: privada; por concertación; por contribución de mejoras; por asociación de interés público; por objetivo social y acción urbanística pública. Éstas deberán realizarse conforme a los planes o programas de desarrollo urbano vigente e implican la definición de “beneficios fiscales que se otorguen a las acciones que se emprendan en los distintos sistemas de acción urbanística, conforme al interés público, el beneficio general y su objetivo social (a 313) fijados en la respectiva Ley de Ingresos Municipal.

En el sistema de contribución de mejoras las “leyes fiscales en la materia establecerán, con arreglo a este ordenamiento el objeto, sujeto, base, tasas, cuotas o tarifas, procedimientos, temporalidad y demás derechos y obligaciones de la contribución de mejoras.”

También para el caso de las denominadas áreas de gestión urbana integral, se describe que “tiene la finalidad de asegurar un desarrollo sustentable a mediano y largo plazo”.

El caso del reagrupamiento parcelario es muy similar a la acción urbanística por asociación de interés público, vincula a propietarios que aportan predios a un proyecto que espera utilidades que habrán de ser repartidas. El CUEJ establece un procedimiento que se asemeja a lo previsto en la LGAHOTDU. Se vincula también con el concepto de gestión urbana integral. Se especifica que la recuperación de las aportaciones y los beneficios que se generen para los integrantes se



hará en efectivo o bienes inmuebles, en forma parcial o total durante el desarrollo del proyecto o al liquidarse la asociación, organismo o entidad.

También existe el concepto de relotificaciones como una más de las acciones urbanísticas (casi siempre en conjunto con las acciones de fusiones y subdivisiones), tendientes al uso o aprovechamiento del suelo dentro de las áreas urbanizadas o urbanizables, determinadas en los planes o programas de desarrollo urbano y con la condición de que los predios resultantes puedan tener accesos independientes y que para su utilización no se requiera la apertura de nuevas vialidades públicas.

Recientemente se ha presentado una iniciativa en el Congreso de Jalisco para incorporar el instrumento de reagrupamiento parcelario. La propuesta incluye reformas al CUEJ (urbanística) así como a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, para adicionar una contribución especial.

En un análisis de la iniciativa destacan algunos puntos a ser considerados en la experiencia de iniciativas similares para otros contextos:

1. Se presenta la especificidad del AMG (Área Metropolitana de Guadalajara) dentro de una norma estatal. Dado que es un instrumento de utilidad para el conjunto de municipios conviene hacerlo más general y regulado por las diferentes autoridades en el estado.
2. Como se sabe el instrumento es una modalidad que se coloca entre las etapas de planeación (Título Quinto de la planeación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población y título sexto. de la zonificación) y de la acción urbanística (Título Noveno de la acción urbanística)
3. No discute las situaciones en las que modificaría el uso de suelo y/o las normas técnicas (a. 251 y 256), en su caso la necesidad de incluir el procedimiento de Consulta Pública respecto a la iniciativa de modificación de usos de suelo para el reagrupamiento.
4. Ya existen acciones urbanísticas similares y una figura que refiere a la Integralidad (se denomina AGUI: Área de Gestión Urbana Integral) por lo que surge la pregunta sobre la necesidad de la reforma.
5. Se mezcla el instrumento con una denominación prevista para acciones urbanísticas privadas denominándose Proyecto Definitivo de Urbanización de Reagrupamiento Parcelario. El instrumento debería priorizar un proyecto de edificación o simultáneo entre urbanización y edificación. Los requisitos para un proyecto definitivo son muy exigentes para el nivel de anteproyecto que supone, en principio, un reagrupamiento.

6. Es importante revisar la secuencia y las implicaciones fiscales, procedimentales y urbanísticas que se van sucediendo.
7. Entre otros, la transmisión patrimonial, prevista en el artículo 117 Ley de Hacienda Municipal, podría implicar una exención del pago, hasta en tanto se consolida el proyecto.

### **Algunas referencias fiscales y hacendarias**

Desde el punto de vista hacendario y fiscal se tiene lo siguiente. Cada municipio en sesión de Ayuntamiento aprueba su proyecto de ley de ingresos para el ejercicio fiscal correspondiente y lo remite al Congreso del Estado para su aprobación, por lo que cada año el Poder Legislativo aprueba 125 leyes de ingresos de a cada uno de los municipios y 125 tablas de valores. La Constitución del Estado Libre y Soberano de Jalisco entre otros puntos establece que:

*Artículo 28. La facultad de presentar iniciativas de leyes y decreto, corresponde a:*

*(...) IV. Los ayuntamientos, en asuntos de competencia municipal; y*

*Artículo 88. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor y, en todo caso, con:*

*I. Las contribuciones (...)*

*II. Las participaciones federales y estatales (...)*

*III. Los ingresos (...)*

*IV. Los derivados de empréstitos u operaciones financieras y otros ingresos extraordinarios expresamente autorizadas por el Congreso del Estado (...).*

*Artículo 89. El Congreso del Estado conforme a los lineamientos y principios que en materia de disciplina financiera, equilibrio, sostenibilidad financiera y responsabilidad hacendaria establezca la legislación en materia de disciplina financiera; aprobará las leyes de ingresos de los municipios, así como las obligaciones que en materia de empréstitos, obligaciones financieras y otras formas de financiamiento que pretendan ejercer con cargo a su capacidad crediticia, incluida la celebración de obligaciones con vigencia multianual, en los términos de lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos en términos de lo dispuesto por la legislación en materia de disciplina financiera y con base en sus ingresos disponibles, los principios de sostenibilidad financiera, responsabilidad hacendaria y en las reglas establecidas en las leyes municipales respectivas.*

*En caso de que algún Municipio por razones excepcionales incurra en un balance presupuestario de recursos disponibles negativo deberá someter a la aprobación del Congreso del Estado la autorización correspondiente.*

*Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.*

*Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado, conforme al procedimiento que se establezca en la ley de la materia, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; así como los ingresos derivados de financiamiento.*

*Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley.*

Para la implementación de las políticas hacendarias en Jalisco, se aplica la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, así como la Ley de Deuda Pública y Disciplina Financiera del Estado de Jalisco y sus Municipios. La primera establece lo siguiente:

*Artículo 12 que. Son Leyes Fiscales del Municipio:*

*I. La presente Ley;*

*II. La Ley de Ingresos de cada Municipio; y*

*III. Las Leyes y demás disposiciones de carácter hacendario, aplicables en el Municipio.*

En tanto en su artículo 15 establece que:

*Art. 15. El Congreso del Estado aprobará a más tardar al día treinta de noviembre de cada año, las leyes de ingresos de los municipios, en las que se determinarán las tarifas, cuotas y tasas con que deba afectarse cada uno (sic) de las fuentes específicas por esta ley y, en su caso, las bases para su fijación.*

*Si por cualquier circunstancia el Congreso del Estado no aprobara la Ley de Ingresos respectiva, se tendrá como ley de ingresos aprobada para ese determinado ejercicio fiscal, la ley de ingresos que se hubiere aprobado para el ejercicio fiscal inmediato anterior.*

*Para la elaboración de presupuestos y control de las erogaciones municipales, se estará a lo que disponga la Ley Reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del Estado de Jalisco, la Ley de Fiscalización Superior y de Auditoría Pública del Estado de Jalisco y demás ordenamientos.*

Finalmente, cada Municipio elabora y aprueba su Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal que corresponda, en el que se establecen los impuestos, derechos, contribuciones y demás tarifas, lo que facilita la introducción de nuevos mecanismos, instrumentos o políticas que generen cambios en la existencia de cobros derivados de la gestión del municipio por diversas actividades.

### **Ejemplos de venta de derechos de edificabilidad en Guadalajara y Zapopan**

Estos municipios aplican instrumentos de gestión del desarrollo urbano. En particular para la venta de derechos de desarrollo (edificabilidad).

Para Zapopan el concepto aparece como CUS MAX. Este coeficiente “consiste en un incremento en el coeficiente de utilización del suelo CUS base determinado en la zonificación de los planes parciales de desarrollo urbano, para que los propietarios o promoventes puedan llevar a cabo un desarrollo con una intensidad especial, siempre y cuando gestionen y obtengan las autorizaciones. El trámite deberá ser solicitado por algún particular al encontrarse su predio dentro de un área o corredor con potencial de desarrollo, contando con el beneficio de CUS MAX. Como se indica en la Norma General 10 del Plan Parcial de Desarrollo Urbano (ver: [http://tramites.zapopan.gob.mx/Ciudadano/Tramites\\_FichaDeTramite.aspx?pl=VI/mCNvCyB6bAEQqR7Vng%3D%3D](http://tramites.zapopan.gob.mx/Ciudadano/Tramites_FichaDeTramite.aspx?pl=VI/mCNvCyB6bAEQqR7Vng%3D%3D)). Este procedimiento se pretendió llevar a un reglamento específico, pero hubo resistencias y fue impugnado ante el Tribunal Administrativo por lo que se sigue aplicando a partir de los planes parciales de desarrollo urbano y de las normas técnicas complementarias.

En el caso de Guadalajara existen los conceptos ICOS e ICUS en el Reglamento de Gestión Integral del Municipio de Guadalajara (la fórmula aparece en el Artículo 47) y tradicionalmente existen los sistemas de Transferencia de Derechos de Desarrollo Urbano, que derivan del Código Urbano para el Estado de Jalisco (ver <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/reglamentos/Reg.GestionIntegralMunicipioGuadalajara.pdf>).

En las leyes de ingresos de Guadalajara (artículo 36) y de Zapopan parecen reflejados los cobros correspondientes. Para Zapopan la cuota de: \$1,260.00 apli-

cado al excedente de metros cuadrados de edificación (ver [https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/Ley\\_de\\_Ingresos\\_2021.pdf](https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/Ley_de_Ingresos_2021.pdf)).

Destaca que en ningún caso los municipios han recurrido a la modificación de alguna norma estatal para ponerlos en práctica.

En algunos momentos, tanto en Zapopan como para Guadalajara, se trataron de generar normas técnicas similares a las de la Ciudad de México. Sin embargo, la presión de actores económicos y sociales, mezclados en procesos complejos y complicados de consulta pública y ante el Tribunal Administrativo impidió su concreción. Ver a continuación un ejemplo de éstas.

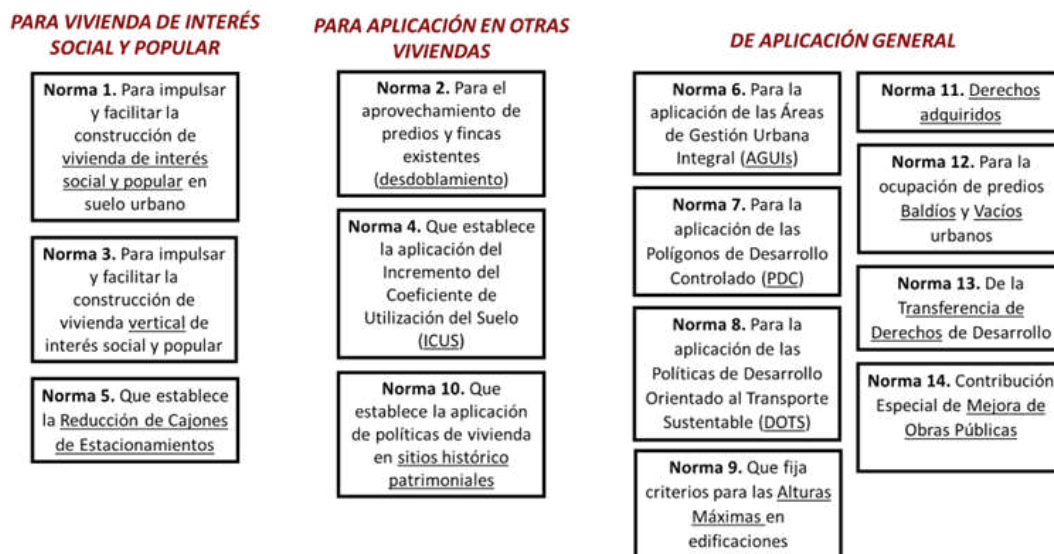


Figura 2.17  
**Ejemplos de normas que no llegaron a implementarse**

## Estado de México

El caso del Estado de México destaca por su naturaleza “estatalista” con condiciones especiales que complejizan la posibilidad de establecer nuevos impuestos o instrumentos de gestión por parte de los municipios. El gobierno del estado homogeniza y mantiene la directriz respecto al manejo de los ingresos que los municipios obtienen por concepto de impuestos, derechos, contribuciones y otros. Esto representa una dificultad al momento en que los ayuntamientos pretenden proponer modificaciones a sus esquemas hacendarios.

De acuerdo con lo que establece la fracción XX del artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México es una facultad y obligación del Gobernador del Estado:

*XX. Enviar cada año a la Legislatura a más tardar el 21 de noviem-*

*bre o el 20 de diciembre, cuando inicie el periodo constitucional el Ejecutivo Federal, el proyecto de Ley de Ingresos de los Municipios, que considerará las propuestas que formulen los Ayuntamientos y que regirá en el año fiscal inmediato siguiente;*

En tanto en su artículo 53 dicha Constitución a la letra establece:

*Artículo 53.- La discusión y aprobación de las resoluciones de la Legislatura se hará con estricta sujeción a su Ley Orgánica. Las iniciativas del Ejecutivo y del Tribunal Superior de Justicia serán turnadas desde luego a las comisiones respectivas con arreglo a ese ordenamiento.*

*En la discusión de los proyectos de ley de ingresos municipales, como en toda iniciativa de ley, el Ejecutivo tendrá la intervención que le asigna la presente Constitución.*

No obstante, en su artículo 125 establece lo siguiente:

*Artículo 125.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca, y en todo caso:*

*I. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles;*

*Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;*

*II. Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la Legislatura;*

*III. Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.*

*Las leyes del Estado no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna, respecto de las contribuciones anteriormente citadas. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y los municipios. Los bienes públicos que sean utilizados por organismos auxiliares, fideicomisos públicos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, causarán las mencionadas contribuciones.*

*Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la Legislatura, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y cons-*

*trucciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos que señalen la (sic) leyes de la materia.*

A diferencia de lo que sucede en otras entidades federativas, en el Estado de México es el Gobernador el que presenta la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del Año en curso, siendo el Congreso el que la aprueba.

En el mismo sentido en el Estado de México se tiene un Código Financiero del Estado de México y Municipios, cuya última reforma fue publicada en la Gaceta del Gobierno el 25 de mayo de 2022. En dicho Código se establece:

*Artículo 1. Las disposiciones de este Código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular la actividad financiera del Estado de México y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias...*

Existen otros instrumentos en el Estado de México a analizar a fin de encontrar la manera de establecer las implicaciones hacendarias de los instrumentos de la valorización del desarrollo urbano. Destaca el Manual Catastral del Estado de México, en cuyas políticas se establece el proceso para la formulación de las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para la determinación de los Valores Catastrales del año fiscal correspondiente.

En dicho procedimiento, las áreas técnicas de los ayuntamientos generan una iniciativa para la actualización de los valores, mismos que se someten a revisión por parte del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM). En su caso, el IGECEM valida la iniciativa, con lo que el Ayuntamiento, en sesión de Cabildo aprueba y se entregan a la Legislatura. De no tener objeción, ésta los publica en la Gaceta del Gobierno, y forman parte del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Con base en lo anterior se identifican dos vías para la propuesta de nuevos instrumentos de gestión:

1. Existen facultades constitucionales para que el municipio proponga a la legislatura las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. La propuesta quedaría a criterio y voluntad de la Legislatura.
2. Desde la propia autoridad municipal proponer y aplicar el nuevo pago de

los distintos mecanismos de gestión del desarrollo urbano a través de reglamentos expeditos para ello. Su aprobación depende del mismo municipio, por lo que se facilita y agiliza su aprobación.

## **Tabasco**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco establece el derecho de las personas a usar y disfrutar sus bienes, especificando que sólo podrán ser privadas de éstos por razones de utilidad pública o interés social. Asimismo, reconoce el derecho a disfrutar de una vivienda adecuada, digna y decorosa.

La Constitución atribuye al Congreso local la facultad de imponer las contribuciones correspondientes al Estado y a los municipios, a través de la aprobación anual de sus ingresos (artículo 36, fracción VII). El Congreso también debe aprobar la propuesta de Plan Estatal de Desarrollo elaborada por el ejecutivo del Estado (fracción XVII); así como las leyes de ingresos municipales, debiendo éstos enviar sus proyectos a la legislatura.

Por otra parte, establece como facultades de los municipios la percepción de las contribuciones, así como de las tasas adicionales establecidas por el Congreso del Estado sobre la propiedad inmobiliaria, fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles.

Los municipios de Tabasco también están facultados para aprobar y administrar la zonificación y los instrumentos de desarrollo urbano, así como para la crear reservas territoriales, regular la utilización del suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, otorgar licencias y permisos para construcciones, entre otras.

Por su parte, la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tabasco incluye conceptos que comprenden algunos de los temas abordados en el presente Manual, tales como: la acción urbanística, la densificación, la zonificación primaria y secundaria, por mencionar algunos.

Respecto del financiamiento, las disposiciones de la Ley son una réplica de la LGAHOTDU, destacando como atribuciones del Ejecutivo la propuesta a la legislatura de reformas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano



que contribuyan al financiamiento e instrumentación de los mismos, así como la recuperación de las inversiones públicas y del incremento del valor de la propiedad inmobiliaria generado por consolidación y crecimiento urbano.

Dentro de la ley se establece la facultad de promover políticas y criterios técnicos fiscales para la contribución al financiamiento, incluso en el ámbito metropolitano. Existen también esquemas de distribución de cargas a través de Asociaciones de Colonos legalmente constituidas, los cuales derivan de los beneficios del sistema de colaboración de las obras.

La Ley replica algunos instrumentos de financiamiento de la misma LGAHOTDU, como son los mecanismos financieros y fiscales para la aplicación de cargas a los beneficiarios directos de obras de introducción de infraestructura primaria; así como las bases para determinar las cuotas de colaboración que permitan que, con base en el costo de la obra aprobada, cada propietario pague el importe de forma proporcional a los beneficios recibidos.

La Ley local también retoma lo establecido en la Ley General en lo referente a la regulación de las zonas metropolitanas por parte de la legislación estatal, añadiendo la atribución al Ejecutivo de proponer al Congreso local las reformas en este rubro. A la fecha no se ha emitido normatividad respecto del procedimiento para la constitución de zonas metropolitanas en Tabasco.

Asimismo, se establecen polígonos de actuación, reconociendo tipos de polígonos: de conservación, mejoramiento y crecimiento; lo que representa una adición a lo contenido en la LGAHOTDU; la Ley también indica mecanismos de coordinación y autorización, las modalidades de participación, así como su vinculación con programas sectoriales.

También se incorpora la posibilidad de que las localidades con población menor a cincuenta mil habitantes conformen programas de desarrollo urbano bajo esquemas simplificados de planeación para su aprobación, ejecución, control, evaluación y modificación, sin embargo, estos esquemas no han sido desarrollados, por lo que se aplican las mismas reglas para la elaboración de todos los instrumentos de planeación del desarrollo urbano.

En la Ley de Hacienda del Estado de Tabasco se identifican, entre otros aspectos relevantes, la inscripción de toda traslación de dominio de bienes muebles, inmuebles o derechos reales. Se establecen registros de obra nueva, ampliación o bien, la reserva de dominio.

Por su parte, en la Ley de Ingresos y de Hacienda del Estado de Tabasco no se contemplan cargas o gravámenes que se relacionen con la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria, el crecimiento urbano y la conservación de áreas con valor patrimonial o ambiental.

En las leyes de ingresos municipales, destacan los impuestos sobre el patrimonio, el predial y el traslado de dominio de bienes inmuebles; así como los derechos por la expedición de licencias y permisos de construcción, fraccionamientos, condominios, lotificaciones, relotificaciones, divisiones y subdivisiones; y servicios como la factibilidad de uso de suelo, alineamiento, registros, inscripciones, recargos de derecho por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público; entre otros.

### **Guanajuato**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato identifica en su artículo 77 fracción VI como una facultad y obligación del Gobernador el presentar ante el Congreso las iniciativas de Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado, así como la Ley de Ingresos del Estado.

Por otra parte, en su artículo 102 la Constitución señala que la legislación fiscal puntualizará las contribuciones, aprovechamientos y productos, así como las reglas generales de causación, cobro y recaudación de ingresos fiscales.

Es atribución constitucional de los ayuntamientos según el artículo 117 la formulación y aprobación del presupuesto de egresos municipal, así como proponer al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirven como base del cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

El Gobierno del Estado de Guanajuato homogeniza y mantiene directriz respecto al manejo de los ingresos obtenidos por los municipios, mientras éstos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 121 de la constitución local, quedan facultados para percibir contribuciones, administrar libremente su hacienda, ejercer directamente los recursos que la integran.

En la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato se establece una cuota mínima de predial en beneficio de los propietarios de inmuebles de interés social. Su artículo 164 señala que las tasas serán establecidas por

las leyes de ingresos de los municipios, y que los propietarios de inmuebles de interés social tributarán bajo cuota mínima durante el financiamiento de casas habitación otorgado por el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, el INFONAVIT, FONHAPO, FOVISSSTE o el Fondo de Vivienda Militar.

Guanajuato cuenta además con un Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato que incorpora de manera novedosa el Ordenamiento Sustentable del Territorio y las Unidades de Gestión Ambiental y Territorial (UGAT). En su glosario se identifican los coeficientes de ocupación del suelo (COS), de utilización del suelo (CUS), las propias UGAT y la zonificación primaria y secundaria.

Se establece además el Sistema Estatal de Ordenamiento Sustentable del Territorio, el cual busca garantizar una mejor calidad de vida para la población a través de la implementación de un concepto de consolidación de ocupación óptima del territorio. El espíritu del ordenamiento sustentable del territorio se compone de una serie de medidas que contrarrestan las consecuencias de la mala planeación de los asentamientos rurales urbanos, la contaminación de los sectores productivos y la sobre explotación de los recursos naturales.

A partir de lo anterior, el sistema de ordenamiento sustentable del Territorio plantea que el Programa de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Ecológico y Territorial (PDUOET) establece en tres vertientes: por una parte, el desarrollo urbano, por otra el ordenamiento territorial, y finalmente, el ordenamiento ecológico. Se trata del primer ejemplo de una entidad federativa que incorpora en un solo instrumento lo que tradicionalmente se ha planteado como dos documentos por separado: lo urbano- territorial y lo ecológico.

Llama la atención que en esta entidad la norma que rige en la materia no ha alcanzado el grado de ley; sin embargo, en concordancia con la LGAHOTDU, al igual que otros Estados, incluye un título que aborda en sus capítulos las reglas que deberán observarse en cuanto a inspección y vigilancia, medidas de seguridad, infracciones y sanciones, así como una somera mención sobre los medios de defensa para impugnar resoluciones definitivas.

Cabe señalar que el Código faculta a la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial de Guanajuato para realizar las acciones de inspección y vigilancia, así como para la determinación de infracciones e imposición de sanciones y medidas de seguridad; por otro lado, corresponde al Ayuntamiento aprobar las sanciones administrativas impuestas y a dar vista a las autoridades competentes

para la aplicación de sanciones en materia penal; dentro de esta estructura gubernamental, faculta al presidente municipal para calificar e imponer sanciones y medidas de seguridad, así como ordenar medidas y acciones correctivas.

## **Colima**

En el Estado de Colima los instrumentos relativos al desarrollo urbano son la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima y el Reglamento de Zonificación del Estado de Colima; a nivel municipal existen reglamentos de construcciones. Por otro lado, los instrumentos de corte fiscal y hacendario son la Ley de Hacienda del Estado de Colima, la Ley de Ingresos del Estado de Colima, las Leyes de ingresos de los municipios y en algunos casos, Leyes de Hacienda de los municipios, como es el caso de Manzanillo.

El Reglamento Estatal de Zonificación es el instrumento de mayor relevancia para la incorporación de propuestas de instrumentos para la gestión de la valorización. Conforme a lo dispuesto en el artículo 19 fracción XIX y 114 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado corresponde al Gobernador expedir dicho reglamento, atendiendo a la concurrencia que existe en la materia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para coadyuvar en la definición de la planeación y ordenamiento de los centros de población, así como de los usos y destinos del suelo.

A partir de la introducción de los instrumentos en la normatividad estatal los Ayuntamientos estarían facultados para expedir reglamentos municipales de zonificación, lo anterior con base en las normas definidas en el Reglamento Estatal de Zonificación y en virtud de lo establecido en la fracción III del artículo 21, de la propia Ley; adicionalmente los instrumentos podrían introducir en el Programa Metropolitano o Municipal, según sea el caso, así como en los programas de centros de población y parciales de desarrollo urbano para brindar una forma expedita, flexible y eficaz de aplicación de la reglamentación.

Las propuestas técnico-jurídicas para la incorporación de nuevos instrumentos de gestión de la valorización requieren concebirse también en la reglamentación fiscal y hacendaria. Considerando además que varias de las leyes en esta materia tienen plazos perentorios (se actualizan conforme el año fiscal) será necesaria una valoración rápida por parte de los ayuntamientos, o bien, de un planteamiento a generarse en el siguiente año fiscal y actualizarlo anualmente.

Ley de Hacienda para el Estado de Colima especifica en su artículo 65 que

“Las contribuciones de mejoras se pagarán de conformidad con lo establecido en el decreto que para tal fin expida el Congreso del Estado”. Por tanto, la incorporación de nuevos mecanismos de gestión de la valorización requeriría que éstos se enunciaran dentro del articulado de esta ley para posteriormente vincularlos a un ordenamiento o decreto específico, una vía eficiente para lograrlo sería la modificación de la Ley de Ingresos del Estado de Colima del año fiscal en curso, en la cual se especificaría la forma de recaudación.

Por otro lado, en las leyes de ingresos municipales se establecerían las tasas y demás especificidades para la aplicación, la ventaja es que al ser ordenamientos de actualización anual sus disposiciones podrían ajustarse conforme a las necesidades de los municipios.

En síntesis, la legislación estatal de Colima ofrece la posibilidad de implementar de forma generalizada instrumentos para la gestión de la valorización del suelo urbano, requiriendo especificaciones en el ámbito urbano y fiscal; además, permite que cada municipio regule anualmente la aplicación de los instrumentos de acuerdo con sus necesidades, la dificultad recae en la necesidad de la modificar la legislación estatal (vía legislatura- gobernador) para poder impulsar este tipo de reformas.

## **Quintana Roo**

El estudio del caso de Quintana Roo es interesante debido a que se trata de una entidad cuyo marco jurídico traslapa funciones entre secretarías, generando conflictos relacionados con la distribución de atribuciones y la falta de coordinación y jerarquización entre dependencias, situación que como se refirió anteriormente se observa en las secretarías del gobierno federal.

Respecto a la capacidad de los municipios para promover instrumentos de gestión de la valorización del suelo, el caso de Quintana Roo presenta cierta libertad hacendaria, ya que los ayuntamientos pueden proponer ingresos, en este sentido el párrafo segundo, fracción II del artículo 153 establece que dichas propuestas deben presentarse ante la legislatura, no obstante, es facultad de esta última aprobar las leyes de ingresos, y en consecuencia, establecer los instrumentos y tarifas.

La normatividad de Quintana Roo (Código Fiscal del Estado de Quintana Roo, Ley de Ingresos del Estado, Ley de Hacienda de los Municipios del Estado,

Ley de Hacienda del Estado, Ley de Derechos del Estado y las Leyes de Hacienda de los municipios) no contempla cargas o gravámenes relacionados con la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria, el crecimiento urbano y la conservación de áreas conforme a su valor patrimonial o ambiental, más allá de la contribución de mejoras.

La Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo (última reforma el 16/08/2018) establece en su artículo 12, fracción I, la facultad de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable para la formulación, modificación, actualización y evaluación de la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial, así como del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable, en coordinación con la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente y la Secretaría de Turismo.

No obstante, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo (última reforma el 21/10/2021) establece, en su artículo 5, fracción I, que la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal corresponde a la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente. Asimismo, en su fracción IX establece como atribución de la misma la formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local con la participación de los municipios.

De tal manera que, de acuerdo con la legislación, estas instituciones deben coordinarse para el establecimiento de las estrategias, políticas y programas de nivel estatal en un instrumento que integra las dos grandes vertientes del territorio: el ordenamiento ecológico y el desarrollo urbano. No obstante, las experiencias recientes demuestran que la coordinación no está teniendo lugar, persistiendo un recelo institucional que no abona a la consecución de los objetivos que el marco jurídico del estado sugiere.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En perspectiva la política para la implementación de nuevos instrumentos de financiamiento se considera que cuenta con los suficientes fundamentos y argumentos que los respalden. Lo anterior supone un adecuado alineamiento de cuatro tipos de medidas:

- Las de planificación, encaminadas a un desarrollo inteligente y a un ordenamiento del aprovechamiento del suelo y que introduzca elementos que permitan flexibilizar y actualizar los derechos de desarrollo para posibilitar

los instrumentos de gestión;

- Las legislativas y reglamentarias tendiente a introducir los nuevos mecanismos de regulación de la apropiación de la valorización del suelo y a introducir nuevos mecanismos para controlar la actividad que se ejerce sobre él;
- Las correspondientes fiscales y hacendarias tendientes a controlar las rentas y las transacciones de los bienes inmobiliarios, procurando abrir paso a las contribuciones que permitan que el financiamiento público se realice a partir de la gestión de la valorización, o que simplemente gravan de manera más eficiente el uso y su disfrute de los bienes inmobiliarios con instrumentos tradicionales como el predial.
- Las acciones administrativas para estructurar y dar respuestas ágiles a la implementación de los nuevos instrumentos, procurando la simplificación, la actividad proactiva de las administraciones para ser promotoras de estas acciones y las medidas de transparencia y rendición de cuenta para lograr un manejo claro y confiable

Este Manual y en particular este capítulo ha abordado principalmente la identificación crítica de los problemas públicos y la confrontación con la disponibilidad de herramientas, mecanismos e instrumentos disponibles, pero también de nuevos diseños para enfrentar esos problemas. Se trata de la exploración del tipo de problema que se tiene y de identificar la mejor herramienta disponible o por diseñarse.

De manera metafórica se ha pretendido señalar que se trata de de identificar dentro de la “caja de herramientas” las más adecuadas para nuestro problema. Por ejemplo, si el problema se llama “clavos” la mejor herramienta seguramente será el martillo. Sin embargo, como dice el dicho “cuando tienes un martillo a todo le queremos ver cara de clavo”. O como se dice en los procesos de toma de decisiones se trata de “una solución en búsqueda de un problema”. El martillo no es la herramienta para todos los problemas.

Trasladando al ámbito de reflexión que corresponde, la planeación como la que se ha aplicado frecuentemente no está siendo la mejor herramienta para mejores ciudades, si no que en muchas ocasiones es parte del problema.

Si el problema cambia (por ejemplo, un foco fundido) es necesario preguntar si se cuenta con la herramienta adecuada. De lo contrario, es necesario recurrir a la “caja” o de lo contrario diseñar una nueva, a la medida del problema que se busca resolver.



Trasladando al ámbito de reflexión que corresponde, la planeación como la que se ha aplicado frecuentemente no está siendo la mejor herramienta para mejores ciudades, si no que en muchas ocasiones es parte del problema.

En este momento conviene plantearse frente al problema qué política pública se debe aplicar y bajo qué principios estructuradores se requiere diseñar. En continuación con el problema del foco, la política podría consistir en la sustitución del foco fundido, pero también pudiera ser que lo que se busca es reusar el foco para hacer, por ejemplo, una maceta. Las herramientas y el resultado serán muy diferentes.

En el primer caso, que involucra sustituir el foco, se tendrá una solución que vuelva a iluminar el espacio donde estaba el foco, pero también el problema de “tirar” el foco. En el segundo caso, se resuelve al reusar el foco fundido, pero probablemente nos quedamos a oscuras... mientras llega una vela para dar otra luz más cálida y romántica.

Una solución combinada pareciera que resolvería de mejor manera el problema público, con más creatividad y adaptabilidad. De eso se trata el diseño de los instrumentos para la gestión de la valorización.

Figura 2.18  
Esquema para la solución de problemas





Otra recomendación que se identifica como necesaria es reconocer que los instrumentos de gestión pueden derivar en diversas situaciones urbanísticas simultáneas que se requieren adecuar. Esto es una política puede requerir de varias acciones e instrumentos.

A partir de la existencia de una zonificación fija y generalmente rígida, adaptable hasta que se revisa y actualiza el Plan Urbano los instrumentos, de gestión de suelo, o de acciones urbanísticas específicas podrían llevar a plantear esquemas de mayor flexibilidad que implicarían modificaciones al uso de suelo, o la introducción de mecanismos de adaptación. La pregunta es si los ordenamientos y los esquemas para la planeación posibilitan éstos. Más allá de los procedimientos convencionales de actualización de planes y programas de desarrollo municipal. Si no los contemplan es necesario considerar esos mecanismos de flexibilidad para la actualización de los usos de suelo. De manera simultánea se debería identificar si la normatividad permite la actuación en áreas o polígonos agrupados, para ir más allá de los esquemas tradicionales de “predio por predio”..

Frecuentemente el diálogo entre urbanistas, prioriza soluciones físico territoriales, dejando de lado los aspectos fiscales y hacendarios que habrán de instrumentarse en las tesorerías; o bien los procedimentales que habrán de aplicarse en la “ventanilla” administrativa. Por ello se ha insistido que son medidas en



Figura 2.19

**Diversos instrumentos clasificados por su finalidad**

Hay que reconocer que la complejidad de ciudades y metrópolis implica un diálogo interdisciplinario para diseñar soluciones que trasciendan las disciplinas, las dependencias, las normas desvinculadas y los sectores; logrando al mismo tiempo la implementación de políticas, acciones y objetivos transdisciplinarios.

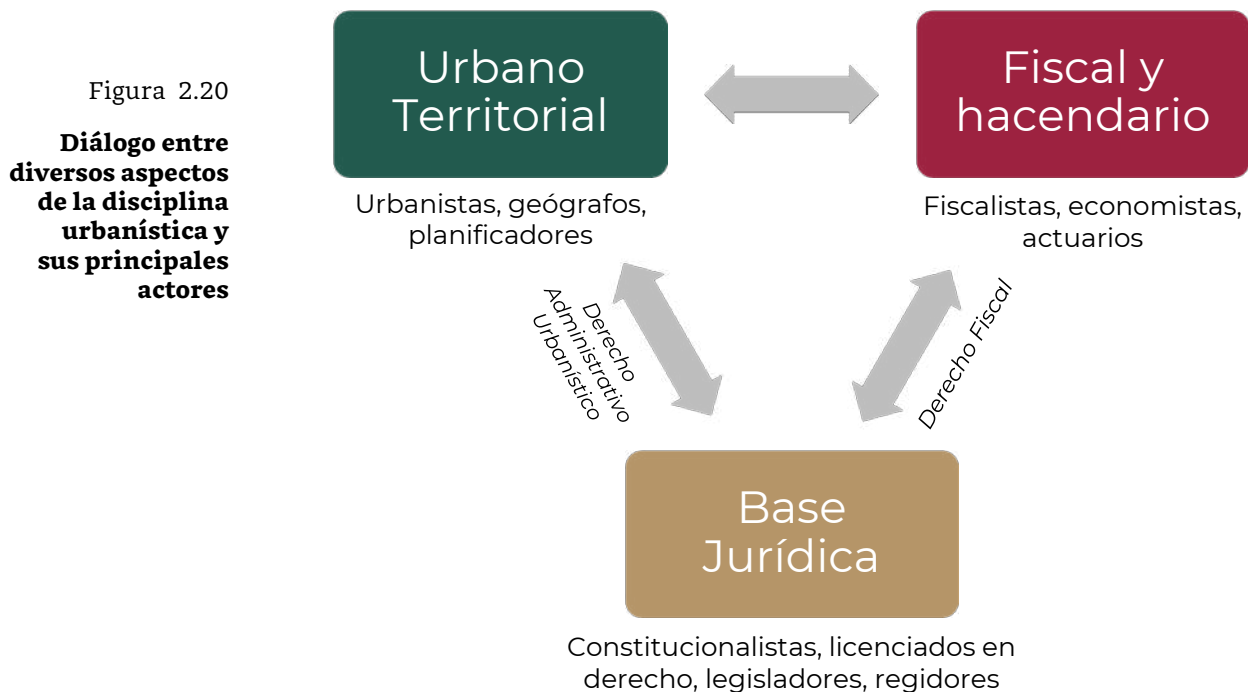


diferentes ámbitos y que todas ellas requieren de amalgamarse en un lenguaje jurídico adecuado y sólido, desde el punto de vista de sus fundamentos.

Se trata de un diálogo desde las disciplinas tradicionales en el medio urbano tradicional, en donde han sido más frecuentes las disciplinas del urbanismo, la arquitectura, los geógrafos, etc.; en la necesidad de traducir al derecho administrativo las medidas propuestas, con procedimientos aceptados, claros y transparentes, para lo cual será imprescindible la participación de los licenciados en derecho para asegurar esa base constitucional, legal y reglamentaria. Pero también legisladores y regidores que desde sus responsabilidades incorporen los nuevos conceptos que se quieren instrumentar; los especialistas en normas y procedimientos tendrán que dialogar también con los fiscalistas, economistas y actuarios, entre otras disciplinas que evalúen las implicaciones fiscales y hacendarias de las medidas propuestas, por lo que un puente de comunicación a partir del derecho fiscal será necesario.

De manera esquemática este diálogo se presenta en la siguiente imagen.

Los instrumentos de financiamiento que se discuten y proponen en este Manual requieren de una base fiscal y hacendaria sólida. Los fundamentos existen y las contribuciones ya se aplican para algunos fines, como la de contribución de mejoras. No obstante, muchos de éstos han dejado de utilizarse y es más fre-



cuenta la política del “regalo” y la concesión gratuita a la búsqueda de una mayor corresponsabilidad de los ciudadanos.

En el diseño de las soluciones técnicas eficientes, hay que reconocer también que se trata de procesos que implican negociación y convencimiento de actores que pudieran tener un pensamiento y una actuación muy tradicional y renuente a la innovación. Por ello se requiere de un diseño técnicamente eficiente pero también poder satisfacer las necesidades y los intereses de los actores del desarrollo. Nos referimos entonces a soluciones satisfactorias, como lo propuso Herbert Simon, satisfactorias y eficientes.

Finalmente, es necesario hacer el contraste entre las actitudes y disposiciones que habremos de enfrentar en esta intención de innovar para introducir los instrumentos que se han discutido. Algunos dilemas y recomendaciones.

1. Del cómo no, al cómo sí, con transparencia y eficiencia. Frecuentemente los técnicos o los licenciados encargados de traducir y diseñar las soluciones propuestas por los primeros consideran que, frente a cualquier iniciativa, en principio no se puede. Vencer esas resistencias y promover un diálogo de búsqueda común es una recomendación.

Probablemente algunas resistencias podrían estar relacionadas con la expresión “hacer cosas buenas que parezcan malas” respecto a la discrecionalidad o a introducir mecanismos de flexibilización. Al respecto se considera que en paralelo con la innovación hay necesidad de hacerlo con medias que garanticen la transparencia y una adecuada rendición de cuentas.

2. De las reglas sin argumentación, a la aplicación de principios rectores y estructurantes de una nueva argumentación de las reglas (normas). Como se sabe existe una fuerte tradición (positivista) de utilizar las normas “al pie de la letra”, sin embargo, como sabemos en el medio del derecho cada vez es más frecuente la combinación de normas y principios que permiten ampliar los argumentos a favor de nuevas vías de solución a los problemas públicos que tenemos.
3. Del civilismo a la reivindicación de la función social de la propiedad. Aquí encontramos otro componente para recomendar acudir a los argumentos que reivindique la función social de la propiedad y que pongan por delante una mejor distribución de las cargas y los beneficios del desarrollo. Como se ha dicho, el Código Civil considera un enriquecimiento ilegítimo, apropiarse de riqueza en la que no se ha invertido y muchas de las plusvalías que genera el desarrollo con recursos públicos es una aportación social que requiere de mecanismos de recuperación para poderlas usar a favor de los fines públicos que mejor represente este interés general.
4. De la contraposición entre mercado y estado, al reconocimiento de la in-

terdependencia y necesaria complementariedad. En algunos de los capítulos se ha insistido en la necesidad de contar con mercados regulados al mismo tiempo que se aboga por un Estado más facilitador de iniciativas innovadoras. Las administraciones requieren contar con gestores del desarrollo con una ética, que facilite las acciones urbanísticas y al mismo mantenga una visión de responsabilidad y sostenible para evitar acciones que trasladen externalidades de las iniciativas al conjunto de la sociedad.



La intención de este capítulo es que aporte elementos de utilidad para acompañar el diseño y la implementación de los instrumentos que propone el Manual.

## BIBLIOGRAFÍA

- Atienza, Manuel (2005) "Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica". Ciudad de México: UNAM. Enlace: [http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasjuridicas/oj\\_20151108\\_01.pdf](http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasjuridicas/oj_20151108_01.pdf)
- Chaín, Ely, El Fondo Metropolitano: ¿una herramienta para la coordinación?, CIDE, Tesis de Maestría en Gerencia Pública, México, 2016. Enlace: <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1484>
- Enríquez Pérez, Isaac (2010) Las teorías de las instituciones y las reformas institucionales como mecanismo para incidir en el desempeño económico y en el desarrollo. En La construcción social de las teorías del desarrollo. Un estudio histórico / crítico para incidir en el diseño de las políticas públicas. 91-99. Ciudad de México: Porrúa. Enlace: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/cons\\_social.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/cons_social.pdf)
- Fernandes, Edésio, Maldonado Copello, María M. El derecho y la política de suelo en América Latina. Nuevos paradigmas y posibilidades de acción. Lincoln Institute of Land Policy. Enlace: <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/el-derecho-la-politica-suelo-en-america-latina>
- Iracheta, Alfonso e Iracheta, José, Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano, CIDE, México, 2014
- López Ortiz, Benjamín. Las Externalidades. (Diapositivas de PowerPoint). Facultad de Economía. UNAM. Enlace: <http://herzog.economia.unam.mx/profesores/blopez/valoracion-externalidades.pdf>
- Roldán Xopa, José (2021) La Constitución Económica en México. Entre el Mercado y las Instituciones. En Derecho y Economía, coordinado por Jorge Alberto Witker Velásquez, 33-64. Ciudad de México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enlace: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6427/6.pdf>
- Ruiz Massieu, Mario (1971). "La propiedad con función social en la Constitución mexicana". En La primera Constitución político-social del mundo: teoría y proyección, coordinado por Alberto Trueba, 43-58. Ciudad de México: Porrúa. Enlace: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/984/4.pdf>



# MÓDULO 3: INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO URBANO DESDE LA GESTIÓN MUNICIPAL Y METROPOLITANA

Los instrumentos en las políticas públicas se refieren a los mecanismos que se utilizarán para hacer operativas las estrategias y con ellos cumplir con las metas y objetivos de la política.

**S**e puede pensar que la política nacional en materia de desarrollo urbano se implementa a través de los planes y programas de las diversas escalas, por lo que estos se convertirían en los instrumentos, pero también es posible considerar al programa de desarrollo urbano como el diseño de la política pública en la materia para un territorio o ciudad, mientras que corresponde a la autoridad administrativa de ese territorio su ejecución a través de los instrumentos establecidos en el programa y otros que pudieran estar contenidos en leyes o reglamentos concurrentes, como podría ser lo referente a protección civil, medio ambiente, construcción y otros.

Muchas veces se asume que los fracasos de las políticas públicas, y más específicamente de los programas de desarrollo urbano, son resultado de las fallas en la implementación, sin embargo, es mucho más común que esas fallas provengan del diseño del programa, ya sea por diagnósticos sesgados, incompletos o mal interpretados, por objetivos y metas irrealizables, por estrategias mal construidas y por la falta, debilidad o mal diseño de los propios instrumentos.

En la planeación urbana en México se suele reducir la instrumentación a la zonificación y normas asociadas a esta, en una lógica prescriptiva sobre cómo debería verse la ciudad y no es acompañada de otros mecanismos que permitan conducir los procesos urbanos para reducir las problemáticas o caminar hacia el logro de los objetivos.

Para el diseño de los instrumentos se requiere contar con estrategias bien concebidas para atender las problemáticas que se han identificado, y debe tenerse claridad en lo que se persigue con cada uno de los instrumentos.

Los instrumentos deben tener fundamento legal y deben considerar los recursos humanos y administrativos que serán la base de su implementación y, sobre todo, deben convencer a las autoridades, para garantizar voluntad política y a los ciudadanos, para que exista cooperación.

En este capítulo se hace un breve repaso sobre las crecientes demandas de recursos financieros para los gobiernos locales, así como de las posibles fuentes de financiamiento. Posteriormente se revisan los fundamentos y principios que dan legitimidad a la gestión de la valorización.

A partir de los elementos anteriores se estudian varios instrumentos orientados a la gestión de la valorización del suelo para el financiamiento de municipios y zonas metropolitanas. Eventualmente se revisan otros instrumentos que, aunque no gestionan valorización, pueden funcionar como complementos.

Se inicia con el impuesto predial por ser la fuente de recursos propios más importante de los municipios en México y porque representa una oportunidad para fortalecer las finanzas y corregir algunas desviaciones del mercado de suelo; el segundo instrumento es la contribución de mejoras, el cual puede ser de gran ayuda para el pago de obras de pequeña y mediana magnitud, y si bien es aplicable a todo tipo de ciudades puede jugar un papel importante en localidades pequeñas que no tienen las condiciones para usar otro tipo de instrumentos, con la enorme ventaja de que es un instrumento reconocido en el marco legal desde hace muchos años; a continuación se aborda la zonificación flexible, que es un conjunto de técnicas de la planeación urbana que permiten capturar parte de la valorización del suelo, algunas de estas técnicas se utilizan cotidianamente en las ciudades mexicanas, pero de manera informal y no se aprovecha la oportunidad de capturar recursos, al menos no de forma legítima y con la certidumbre de que efectivamente vayan a parar a las arcas de los municipios. El cuarto instrumento es la transferencia de derechos de desarrollo, que se ha aplicado en México desde hace décadas y que con un buen diseño puede ser muy útil para atender algunas problemáticas urbanas. El quinto es la venta de derechos de desarrollo o de edificabilidad, una de las herramientas más poderosas para obtener recursos financieros y, al mismo tiempo, conducir los procesos de desarrollo urbano, aunque se debe reconocer, sólo es aplicable para ciudades medianas y grandes. El siguiente instrumento es el reajuste de tierras que si bien se aplica en muchos países del mundo desde finales del siglo XIX, su inclusión en el marco jurídico mexicano es muy reciente (2016), y representan una poderosa arma para el desarrollo urbano autofinanciado; finalmente, y como extensión del reajuste de tierras se estudian los sistemas de ejecución para el desarrollo de proyectos urbano complejos, entre los que se incluye por definición a los proyectos de carácter metropolitano, y en donde el financiamiento del proyecto a partir de la valorización del suelo y el reparto equitativo de cargas y beneficios son componentes clave para su implementación.



## **CAPÍTULO 6: FUNDAMENTOS DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LA VALORIZACIÓN**

**En México las haciendas municipales se han caracterizado por su precariedad y por su pobre capacidad para generar ingresos propios.**

Ha existido una enorme dependencia de los recursos federales que se obtienen principalmente a través de las Participaciones (ramo 28) y de las Aportaciones (ramo 33). En un estudio con datos de entre 2006 y 2019, R. Bolaños y A. Franco (2021) indican que el 83% de los ingresos estatales y el 72 % de los municipales se obtiene a través de estas dos fuentes. El impuesto predial, en el mismo periodo, representó el 53% de los impuestos municipales a la propiedad, los cuales, representaron el 80% de los recursos de todos los impuestos municipales. Esto significa que con la principal fuente de recursos propios, que es el impuesto predial, se cubre menos del 15% del financiamiento municipal.

A esta difícil situación financiera se añade una creciente demanda de recursos derivada del crecimiento de la población que registran casi todos los municipios del país, si no crece su población, es por una mala situación económica y de empleo lo que sugiere una problemática mayor. Pero las demandas derivadas del crecimiento de la población no deberían ser la principal preocupación porque se asumiría que también crecería la economía y la capacidad de recaudación. No obstante, el crecimiento demográfico puede ir acompañado de deseconomías y de nuevas necesidades que antes no existían, ya sea por el reconocimiento de nuevos derechos ciudadanos, por las posibilidades de mejora en las funciones de gobiernos gracias al desarrollo tecnológico y por la aparición de nuevos problemas.

¿Qué alternativas tienen los gobiernos municipales frente a la situación descrita? La respuesta es muy optimista: existen grandes oportunidades de mejorar la capacidad financiera en dos grandes vertientes, por un lado, la optimización de las fuentes de recaudación actuales, en particular el impuesto predial, que como se verá en el apartado respectivo, ofrece muchas áreas de oportunidad para su mejora, y por el otro lado, la implementación de nuevas fuentes de financiamiento basadas en la gestión de la valorización del suelo, con fundamento en lo que

señala el Artículo 115 Fracción IV inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*

*a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.*

De igual manera, la Nueva Agenda Urbana en el punto 15, inciso c), párrafo iv señala:

*“El apoyo a los marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles que permitan reforzar las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales a fin de crear, mantener y compartir de manera inclusiva el valor generado por el desarrollo urbano sostenible.” (2017: 17).*



Los municipios mexicanos no recaudan los recursos suficientes para financiar la dotación de los servicios públicos que constitucionalmente les corresponde prestar, de modo que dependen financieramente del gobierno federal (y estatal). Una alternativa para mejorar las finanzas municipales es la gestión de la valorización del suelo urbano.

## **SUPUESTOS Y PRINCIPIOS DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LA VALORIZACIÓN**

**La aplicación de los instrumentos de gestión de la valorización del suelo urbano parte de una serie de supuestos que le dan sustento técnico.**

1. Todos los actores urbanos son “maximizadores” u optimizadores, sus decisiones siempre estarán encaminadas a obtener el máximo beneficio cuando se trata de asuntos económicos, o la máxima satisfacción, cuando las decisiones se refieren al consumo. Al mismo tiempo, tratan de minimizar los costos, como una condición necesaria para la optimización. Muchas veces la minimización de costos va acompañada de una transferencia de estos hacia la sociedad (socialización de los costos). Por ejemplo, el comerciante que minimiza, o incluso evita, la oferta de estacionamientos para sus clientes logra ahorros, pero al mismo tiempo transfiere los costos de buscar y/o pagar estacionamiento a sus propios clientes, y a la sociedad en general, porque ocuparán espacios en la vía pública. El industrial que no invierte en sistemas de tratamiento de sus aguas residuales reduce sus costos, pero los asigna al resto de la sociedad que ve afectada la calidad del medio ambiente en donde vive.
2. Una de las principales formas de maximización de beneficio privado y generación de costo social es la búsqueda de apropiación de rentas del suelo, en donde el actor no contribuye a la valorización del suelo (formación de renta) pero desarrolla una serie de estrategias especulativas que generan costo social y casi siempre, corrupción.
3. El valor del suelo es fundamentalmente renta, se puede decir que son las rentas acumuladas. Por su parte, éstas se forman por el esfuerzo de la sociedad; los propietarios no pueden producir una valorización directa de sus terrenos, ésta es producto de la inversión pública, de la inversión conjunta de actores privados que inciden sobre un espacio determinado, pero también puede ser producto de la especulación, ya sea reteniendo el suelo o consiguiendo concesiones normativas (cambios de uso del suelo o aumentos de intensidad) que producen una fuerte valorización, pero también mayores costos sociales.

4. Modificando la lógica económica que subyace a las estrategias especulativas para la apropiación de las rentas y cualquier tipo de generación de costo social se puede influir sobre las decisiones de los actores, en particular, las relacionadas con la apropiación, uso e intensidad del espacio urbano.

A través de los instrumentos de gestión de la valorización se pueden desincentivar las decisiones de actores que generan costo social, como la especulación, o estimular las decisiones de actores que producen beneficio social, como la producción de vivienda de bajo costo o la conservación del medio ambiente.

En síntesis, se pueden gravar los costos sociales para evitar que sean transferidos a otros ciudadanos; se pueden incentivar las decisiones que favorecen procesos urbanos deseables, y algo muy importante, se recupera parte de la valorización del suelo que la propia sociedad produjo.

5. Un aspecto muy importante del mercado del suelo es la naturaleza intangible de su valor. El valor del suelo se define como la futura corriente de beneficios que se espera obtener de su explotación una vez descontados los costos que se requieren para implementar esa explotación. De una forma más sencilla, el valor es una expectativa de beneficio o, dicho de otra manera, es la expectativa de la apropiación de una renta futura.

Si un terreno por su localización y las condiciones de su entorno ofrece altas expectativas de beneficio por el desarrollo de una actividad, se tendrá mayor capacidad (residual) para pagar por ese predio. Ese cálculo de beneficios esperados se obtiene con base en una evaluación financiera del negocio y de esta resulta el máximo que se puede pagar por el suelo. La vida estimada para un negocio inmobiliario suele establecerse en horizontes que van de los 10 a los 30 años, difícilmente más, por lo que el valor es resultado de esa estimación en un tiempo limitado, pero cuando ese periodo pasa, el terreno sigue en manos de su propietario, quien puede reiniciar un nuevo negocio inmobiliario generando un nuevo flujo de beneficios (valor) sin tener que volver a pagar por el predio. En este sentido, se paga por el suelo en función de una expectativa de un plazo limitado, pero en el futuro seguirá reportando beneficio al propietario, lo que justifica y legitima la recuperación de parte de esos beneficios por la sociedad.

6. La apropiación de las rentas se logra, al menos inicialmente, gracias a la institución de la propiedad privada. Algunos de los derechos asociados a la propiedad privada pueden ser objeto de regulación por parte del Estado. Así sucede con el derecho de desarrollo de la propiedad, que puede ser regulado por la autoridad a través de diversos instrumentos, como los reglamentos de construcción, de protección civil y más específicamente, por la planeación urbana. Así, el derecho de desarrollo se regula en función del interés público, lo que puede interpretarse como un derecho de la sociedad que es administrado por el Estado.

De esta manera, las regulaciones que se hagan sobre la propiedad tienen como objetivo que el uso y aprovechamiento de ésta cumpla una función social.

**La inversión privada debe incentivarse asegurando que se cumpla la función social de la propiedad.**



Para cumplir con esa función social es necesaria una regulación (planeación) inteligente que sea eficiente y efectiva al mismo tiempo, que priorice el interés colectivo y que al mismo tiempo incentive la participación de actores privados en esquemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios del desarrollo urbano, más específicamente, la distribución justa de la riqueza que genera el desarrollo de las ciudades.

**Las lógicas de los actores urbanos están orientadas a la minimización de sus costos y la maximización de sus beneficios, usualmente esto se traduce en la generación de costos sociales. La gestión de la valorización del suelo permite intervenir en dichas lógicas para favorecer a la sociedad mediante la obtención de recursos.**



# CAPÍTULO 7: INSTRUMENTOS DE NATURALEZA FISCAL

## IMPUESTO PREDIAL

**El tratamiento que se hace aquí del impuesto predial busca mostrar el enorme potencial que tiene como mecanismo de financiamiento de los gobiernos municipales, así como esilar la reflexión sobre la naturaleza del impuesto y alternativas para su implementación y mejora, sin necesariamente adoptar los grandes proyectos de modernización catastral que se han impulsado en el país desde los años 90, pero que han terminado por fracasar al promover grandes soluciones con tecnologías de última generación, que no resultaron viables para muchos municipios, tanto por los costos de implementación, como por los de su sostenimiento.**

El impuesto predial es una materia sobre la que se ha escrito mucho en México desde hace décadas, tanto desde las perspectivas analíticas como de las propositivas, para profundizar en el tema habrá que recurrir a los especialistas de México como Mónica Unda, Carlos Morales Schechinger, Rodrigo Bolaños, Arturo Franco y por supuesto las publicaciones del INAFED, varios de estos se irán citando más adelante. También puede recurrirse a especialistas internacionales como Claudia de Cesare, Joan Youngam y otros.

### CONCEPTOS GENERALES

El impuesto predial es un gravamen a la propiedad inmobiliaria. Históricamente se trataba de un impuesto al patrimonio o a la riqueza, sin embargo, existían muchos problemas por la posibilidad de movilizar algunos de los activos que representaban esta riqueza, lo que no era factible con los bienes raíz o bienes inmuebles, por lo que se constituyó como un impuesto específico que grava el patrimonio inmobiliario, el cual representa el objeto del impuesto.

Por su parte, el sujeto será la persona física o moral propietaria o poseedora del bien raíz. También están obligados aquéllos que detentan los derechos reales de una propiedad.

La base gravable se constituye por el valor económico del inmueble, sobre

la cual la ley fija una tasa o porcentaje conocida también como alícuota. La tarifa es el conjunto de tasas cuando existen criterios para diferenciar los porcentajes que se aplican, como en el caso de los impuestos progresivos.

Existen una serie de bondades del impuesto predial, la primera es que se trata de un impuesto directo, lo que lo hace transparente a los ojos de la sociedad. Se considera directo por la relación entre el valor de la propiedad, el monto del impuesto, y el gasto en servicios públicos, lo que no necesariamente aplica para México, en particular, la forma en que se aplican esos impuestos.

Hay otros impuestos que no se prestan para ser implementados desde los gobiernos locales (Youngman 2016: 2), sin embargo, el predial es ideal para el financiamiento de los gobiernos locales por la naturaleza inamovible y durable del objeto del gravamen, además, es relativamente fácil asociar el impuesto con el valor del objeto, por lo que existe una certeza considerable de lo que se estima recaudar. Finalmente, es un gravamen eficiente y equitativo, en el sentido de que no tiene efectos sobre el mercado, no se traslada al precio final y no incide en el precio de otros bienes. Esto se debe a que se capitaliza en el valor del inmueble, así los compradores no tienen que enfrentar la carga impositiva (Youngman 2016: 3).

**La capitalización del impuesto implica que el valor de suelo se reduce debido a que disminuye la expectativa de beneficios que se puede obtener por la explotación de esa propiedad.**



Debe aclararse que el precio se mantiene igual en función de la capacidad de demanda del mercado (Youngman 2016: 12-13). De esta manera, se trata de un impuesto local que no repercute en la competitividad de las economías locales.

### **¿QUÉ SE DEBE GRAVAR: SUELO Y CONSTRUCCIONES O SÓLO SUELO?**

El economista norteamericano Henry George (Progreso y Miseria 1879) proponía que existiera un impuesto único a la tierra o al suelo, con el argumento de que los terratenientes no generan riqueza, sólo se apropian de la renta económica, la cual se origina en el esfuerzo social y, por lo tanto, debe regresar a la sociedad y no quedar en manos de aquéllos. De esta manera, el valor de la tierra disminuiría y la economía podría ser más eficiente. Es cierto que en la complejidad de la economía contemporánea no sería posible considerar un impuesto único, pero

su planteamiento debe llevar a reflexionar sobre si gravar sólo el suelo, o gravar suelo y mejoras (construcción).

El valor del suelo es resultado de las expectativas de obtener beneficios por explotar ese predio, las construcciones que están sobre él son el instrumento para obtener esos beneficios. Suelo y construcciones, si bien ambos inmuebles, son objetos de características muy diferentes, quizá la más importante es la indestructibilidad de aquél, que permite un flujo permanente de beneficios, que va más allá de la existencia del propietario. De hecho, lo que se paga por el suelo está lejos de reflejar el beneficio futuro en toda su amplitud, lo que no ocurre con la construcción, cuyo ciclo de generación de beneficios se limita normalmente a algunas décadas.

Una segunda diferencia, el suelo no tiene costo de producción, pero sí tiene costos de habilitación (dotarlos de infraestructura y servicios) que normalmente son asumidos por la propia sociedad a través del gobierno, el suelo se valoriza por el esfuerzo social; por su parte, la construcción tiene un costo de producción (materiales, mano de obra, autorizaciones, etc.) que, además, ya estuvo sujeto al pago de impuestos, la construcción se valoriza por el esfuerzo individual. Al gravar solo suelo, lo que se cobra es parte de una valorización que la propia sociedad formó, en cambio, al gravar las mejoras se toma parte de una riqueza formada por el esfuerzo del propietario.

Gravar solo el suelo tiene implicaciones importantes sobre el modelo de ciudad y muy diferentes a gravar el suelo con sus mejoras como tradicionalmente se hace en México. Al residir la carga fiscal sobre el suelo existe una presión financiera para que sea aprovechado, y con esto se desincentiva la especulación, por el contrario, la mayor parte de la carga fiscal descansa sobre el valor de la construcción, los terrenos baldíos minimizarán esa carga y es más factible que puedan ser retenidos como estrategia especulativa. Además, al gravar solo suelo se estimula un aprovechamiento más intensivo, porque el valor de lo construido no incide sobre el impuesto, con lo cual se logran ciudades más compactas.

Otra diferencia importante es que mientras el valor de la base gravable de suelo tiende a incrementarse a lo largo del tiempo, el valor de la base gravable de las construcciones siempre estará en proceso de depreciación, por lo que es más fácil mantener la recaudación con la primera opción. No obstante, la mayor ventaja de gravar sólo el suelo es, sin duda, reducir los atractivos a la especulación que genera tanto costo en las ciudades.



**El valor del suelo surge del esfuerzo colectivo, el valor de la construcción proviene del esfuerzo individual.**



Sin embargo, también hay desventajas entre las que destaca que se perdería la recaudación de las grandes inversiones inmobiliarias, que pagarían solo por el suelo (con frecuencia poco) que ocupan. Y en el lado opuesto, aumentaría los costos de las actividades que por su naturaleza son extensivas, como la industria o los servicios deportivos y recreativos.

¿Qué se debe hacer? Analizar el contexto sobre el que se va a intervenir y construir soluciones que traten de recoger los beneficios de los dos modelos, o que se combinen de tal forma que se optimice la recaudación y los efectos positivos, como podría ser utilizar tarifas progresivas independientes.

**Gravar sólo el suelo tendría efectos positivos al desincentivar la especulación y favorecer la ocupación intensiva del suelo, no obstante, también tiene algunas desventajas, que deben identificarse y atenderse particularmente.**



## **EL PREDIAL EN MÉXICO**

Es bien conocido que la recaudación predial en México es muy baja. Mientras algunos países recaudan por predial más del 2%, e incluso llegan a rebasar el 3% de su Producto Interno Bruto (PIB), en México entre 1982 y 2015, la proporción rondó el 0.2%. Lo que significa entre 10 y 15 veces menos (Unda, M. 2017).

Morales Schechinger (2003) evalúa la relación entre el PIB per cápita, como indicador de desarrollo, y los porcentajes de los gravámenes a la propiedad. En su estudio encuentra que existe una fuerte asociación entre el desarrollo y la carga fiscal a la propiedad, pero hay excepciones, siendo México una de las que más llaman la atención. El porcentaje de carga a la propiedad inmueble es muy baja comparada con el nivel de desarrollo, lo que significa que países con un nivel semejante de PIB per cápita cobran una mayor proporción, o que los países que cobran la misma proporción tienen un nivel de desarrollo mucho menor.

Sin embargo, el impuesto predial representa la principal fuente de ingresos propios para los municipios, según Bolaños, R. y A. Franco (2021), el predial representaba el 53% de los impuestos municipales.

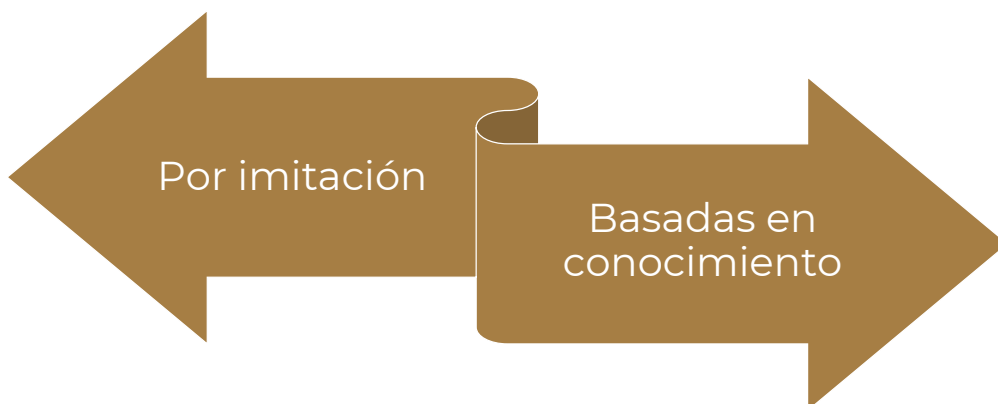
Como se mencionó anteriormente, los municipios financian su operación a través de las participaciones y aportaciones federales, que representan por mucho la principal fuente de recursos que en la actualidad representan en promedio el 72% de sus ingresos. En el caso de las entidades federativas este porcentaje alcanza el 83% (ibid.).

Son datos que revelan la baja capacidad de recaudación de los gobiernos municipales y la enorme dependencia de los recursos federales. Algunos autores lo califican como “pereza fiscal”, que puede ser resultado de intereses de alcaldes que no quieren comprometer su capital político junto a la fácil disponibilidad de los recursos fiscales. Otras opiniones refieren a una cuestión de control o subordinación desde la administración federal a través de los recursos; pero sin duda, la falta de recursos técnicos y administrativos es un determinante adicional de esa baja recaudación.

### **¿QUÉ SE PUEDE HACER?**

En el diseño de políticas públicas se reconocen dos grandes vertientes, una que adopta modelos probados en otros países, políticas por imitación; y otra que recomienda diseñar la política de acuerdo con el contexto en el que se aplica, son políticas inteligentes.

Figura 3.1  
**Posibilidades  
en el diseño de  
políticas**



La verdad es que asumir esquemas puristas, de uno u otro tipo puede llevar a la implementación fallida de las políticas. Sin duda, las experiencias de otras realidades son valiosas, pero su traslado mecánico sin reconocer las especificidades legales, culturales, económicas e incluso físico naturales, generalmente termina en el fracaso; de manera semejante, inclinarse por un diseño específico e independiente utilizando solo recursos conceptuales propios, supone, al me-

nos, un desperdicio de las experiencias en la materia, y puede llegar también a grandes fracasos por la incapacidad de tener controladas todas las variables que deben ser incorporadas. La inteligencia hay que usarla para tomar lo mejor de los esquemas probados y para el rediseño de estas políticas lo que es particularmente importante en la realidad mexicana por su enorme diversidad de situaciones.

¿En tu ciudad se han implementado políticas públicas por imitación? ¿Qué resultados han arrojado? ¿Cuál fue la percepción de la ciudadanía? ¿El planteamiento se adaptó a las características del territorio? ¿Qué elementos hubieras modificado para que ésta hubiera sido más exitosa?



En el inicio de la década de los 90 el gobierno Federal a través de BANOBRAS lanzó el ambicioso Programa de Modernización Catastral que tenía como objetivo apoyar a los municipios en la mejora de los catastros con el fin de mejorar la recaudación. El planteamiento iba en la dirección correcta, pero se tenían como meta catastros y sistemas de recaudación en la vanguardia tecnológica, por lo que no muchos municipios podían comprometerse con el proceso, sólo los más grandes y con mayores posibilidades económicas. Pero muchos de los municipios que emprendieron la modernización se quedaron en el camino, los factores que determinaron el fracaso de la política van desde la falta de continuidad entre administraciones, hasta los problemas para contar con los especialistas en el manejo de los sistemas. En 30 años, alrededor de 175 municipios han recurrido al programa, algunos con mejor éxito que otros. El planteamiento del programa es en principio correcto, pero no reconoce la especificidad de los territorios, ni las necesidades y capacidades de los municipios.

El programa existe en la actualidad e incluye: la actualización del padrón de contribuyentes, la elaboración de la base cartográfica, la integración de estos dos elementos en sistemas de información geográfica para la gestión catastral con sistemas de mantenimiento, actualización y salidas de información estadística, informes y recibos de pago; y actualmente se pretende lograr un sistema de información geográfica municipal, lo que podría interpretarse como un catastro multifinalitario, y la capacitación del personal. Sería deseable que todos los municipios del país logaran esto, pero no es realista, se debe hacer lo más factible con los recursos y capacidades que se tienen.

Lo que se propone aquí son lineamientos generales, sobre todo para los municipios que no cuentan con la posibilidad de emprender el programa de modernización catastral en toda su plenitud. Los planteamientos en materia de modernización catastral que hace el gobierno federal son, en lo general, muy sólidos, pero no óptimos para todos los municipios.

### **Base cartográfica**

Uno de los componentes esenciales de un catastro es contar con la cartografía predial. Aunque existen muy diversas técnicas para la elaboración de esa cartografía, tradicionalmente se aplica la fotogrametría, para ello se realizan vuelos para la toma de fotografías aéreas que son sometidas a un proceso de restitución fotogramétrica, que resulta en una cartografía con dimensiones muy precisas y la identificación de los volúmenes de construcción. El problema es que no se trata de una técnica barata ni expedita, por el contrario, suele ser muy costosa y fácilmente se desactualiza.

Para los municipios pequeños se pueden usar aproximaciones menos sofisticadas, pero que permiten ir construyendo un primera base territorial para facilitar el cobro, estas aproximaciones pueden estar apoyadas en ortofotos, imágenes de satélite como Google Earth®, croquis, o incluso, en soluciones tan simples, que no son propiamente cartografía pero sí resuelven el referente territorial, como identificar las manzanas o áreas de la(s) localidad(es) y clasificar a los contribuyentes en cada una de esas manzanas o áreas.

### **Padrón de contribuyentes**

La actualización y mantenimiento del padrón de contribuyentes, es decir, la lista de los propietarios de inmuebles, o en su caso poseedores u otros obligados, es un elemento clave para una buena recaudación. Se trata de una información compleja y difícil de obtener. Tradicionalmente se hacen levantamientos de campo en donde el personal visita todas las propiedades para: a) observar las características del inmueble, verificar la información ofrecida por la restitución fotogramétrica y obtener algunas características, principalmente con fines de caracterización de calidad del inmueble; y b), entrevistar a los propietarios u ocupantes para precisar la información sobre las actividades que se desarrollan, superficies de construcción, terreno y características constructivas para complementar las observaciones y lograr una mejor clasificación por categoría constructiva.

Este procedimiento ofrece una enorme riqueza de información y buena precisión, sin embargo, también es costoso y toma mucho tiempo. Por esto, deben considerarse opciones como la invitación al registro voluntario en el padrón de contribuyentes, aunque parezca increíble, hay muchos ciudadanos deseosos de inscribirse. Cerca de 1990, en el entonces Distrito Federal, un programa de inscripción voluntaria resultó muy exitoso. Adicionalmente, la invitación puede acompañarse de incentivos y sanciones para que exista una mejor respuesta.

En el caso de que se requiera una acción por parte de la autoridad, habrá que considerar empezar por el registro de los mayores contribuyentes potenciales y la obtención de información básica como: las superficies de construcción y terreno, una clasificación simple del tipo de construcción y el uso del suelo o actividades que se desarrollan. Dicha información puede ser capturada incluso en una hoja de cálculo para ir conformando una base de contribuyentes.

### Diseño de la estrategia fiscal y la tarifa

Como en los casos anteriores, hay una solución ideal que supone la intervención de especialistas que hacen una serie de estimaciones de diferentes modelos, del tipo de tarifas, generalmente con base en alícuotas progresivas o alícuotas marginales progresivas (véase figura 3.2), así como de la posible recaudación derivada de cada una de ellas, costos de implementación y costos políticos. Pero otra vez, lo ideal no necesariamente es lo óptimo.

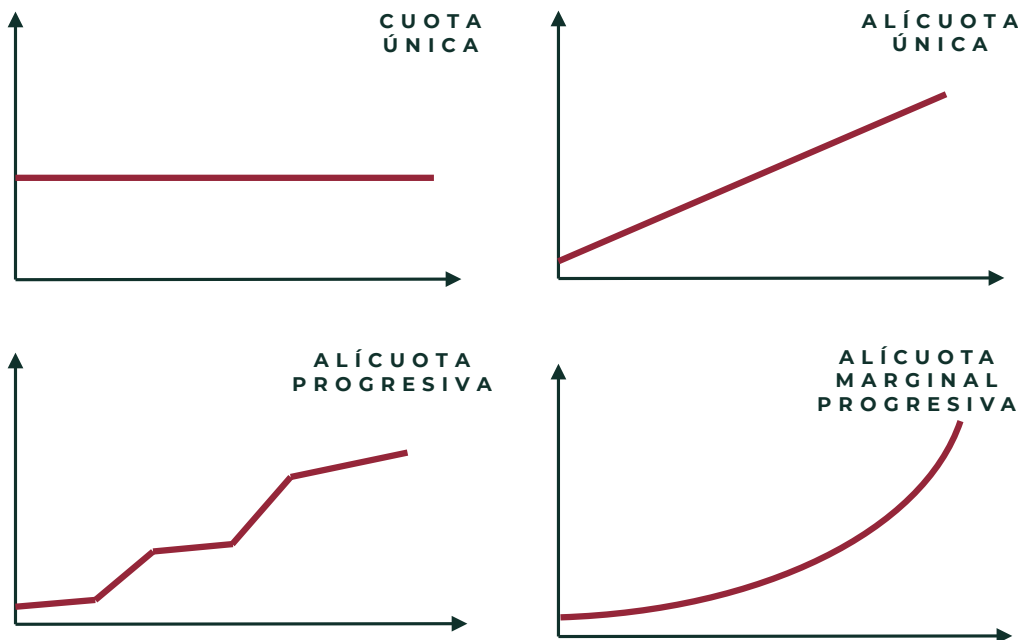


Figura 3.2

**Tipos de cuotas o alícuotas**

Para pequeños municipios pueden establecerse planteamientos básicos, desde utilizar una cuota única por metro cuadrado de terreno, sin considerar la construcción (lo que se justifica porque en pequeñas localidades no hay grandes diferencias en las intensidades de aprovechamiento), hasta utilizar una alícuota única, lo que sin embargo, supone tener estimaciones del valor de la propiedad, esto también podría aplicarse únicamente al suelo para evitar los problemas de estimación de los volúmenes constructivos, su categorización y las estimaciones de su valor.

### **Valuación de la base gravable**

Como se explicó antes, el valor de los inmuebles constituye la base gravable del impuesto a la propiedad. Se podría decir que es un dato imprescindible, pero en el caso de usar una cuota única, no sería necesaria la valuación, aunque en sentido estricto se estarían violando los principios de equidad y proporcionalidad plasmados en la fracción IV del Artículo 31 de la Constitución. Lo que se podría resolver estableciendo unas pocas zonas de valor, ligeramente mayores para las que evidentemente ofrecen más expectativas y más bajos para las de menores posibilidades de aprovechamiento.

Hay versiones sofisticadas para la determinación de los valores de la propiedad inmueble, como las técnicas complejas basadas en el análisis de los precios de mercado, que requieren de levantamientos exhaustivos de las ofertas, calibración y estimación de los residuales del suelo (véase Módulo 1), y validación de los resultados; todo esto implica procedimientos costosos y técnicamente complicados, que requieren de muchos recursos.

Para municipios que no cuentan con los recursos convendría optar por valuaciones simples y basadas solo en suelo. Lo que se debe evitar es la incorporación de criterios políticos, o que violenten los principios de proporcionalidad y equidad. Los impuestos son para todos, no debe haber exenciones ni sobre gravámenes.

### **Administración**

En la administración del catastro y del cobro de impuestos y contribuciones también hay ideales. Sistemas digitales altamente automatizados que ofrecen una articulación inteligente entre el ambiente gráfico (cartografía predial) y las bases de datos (padrón de contribuyentes). En donde cualquier modificación en

uno, requiere automáticamente los ajustes de la otra parte, además de contar con sistemas de verificación de integridad, mantenimiento y actualización; salidas de información estadística e informes prediseñados para la evaluación permanente; cuándo se recauda, en dónde se está dejando de contribuir, y cualquier tipo de análisis que permita un seguimiento de las políticas fiscales de los municipios; estos sistemas también automatizan la emisión de facturas para el cobro del impuesto, así como informes individualizados.

Con estos sistemas se está en posibilidad de implementar los catastros conocidos como multifinalitarios. Esto se percibe caro y complejo, y lo es, pero todo municipio con localidades de más de 100 o 200 mil habitantes debería considerar tener un catastro multifinalitario como una inversión y no como un gasto.

**Los catastros multifinalitarios aprovechan la base cartográfica y vinculan otras bases de datos, como la del pago de derechos de agua, el registro para cada predio de usos del suelo y sus modificaciones, licencias de construcción y varios aspectos más de la administración municipal.**



## **Fiscalización**

Todo sistema de recaudación debe contar con mecanismos de fiscalización para identificar fugas en la recaudación, que pueden tener diferentes orígenes: cobertura deficiente del padrón, es decir, hay propiedades que no están incluidas en el padrón; problemas de información, generalmente se trata de superficies de terreno o construcción menores a lo que realmente hay, incluso, propiedades en donde no se declara la superficie construida; también pueden presentarse diferencias de actividad, sobre todo cuando las tasas del impuesto son diferentes suele suceder que se declara una actividad a la que se aplica una tasa menor a la tasa real. Son muchas las formas de evasión que deben ser identificadas y corregidas.

## **APLICACIONES DEL IMPUESTO PREDIAL**

El impuesto predial debe ser visto como un instrumento eminentemente fiscal, no es recomendable su manipulación con el objeto de tratar de incidir en otro tipo de procesos, esto por dos razones principales: para no distorsionar la naturaleza del instrumento y no violentar los principios de proporcionalidad y

equidad; y por el poco peso que tiene para modificar las decisiones de los actores.

Es muy común ofrecer descuentos como incentivos, pero por lo expresado en el párrafo anterior, tienen un efecto mínimo. No obstante, deben hacerse algunas consideraciones que pueden influir en los procesos urbanos.

En primer lugar, la valuación de áreas rurales periurbanas o del borde urbano. Se trata del suelo en donde existe una enorme expectativa de valorización a través de la incorporación al desarrollo urbano, incrementos en el valor que se pueden medir en varios cientos por ciento. Si el área está calificada como no urbanizable, o forma parte de un horizonte de incorporación futuro, la técnica de valuación de mercado, la mejor por su precisión, arrojará valores de expectativa muy altos y, por lo tanto, un impuesto predial también alto, lo que se vuelve un estímulo para su incorporación.

Al respecto hay dos tipos de soluciones que se pueden combinar. Lo que no se pueda incorporar, debe valorarse en función del rendimiento actual de esas propiedades casi siempre dedicadas a actividades agrícolas o pecuarias que arrojan valores bajos vía el método de capitalización de los rendimientos. Así el impuesto será bajo y no habrá presión por incorporar.

La otra opción puede ser más eficaz, se trata de lo que se conoce como impuesto diferido o impuesto a la conversión de suelo rural a urbano. Este instrumento permite desincentivar la incorporación del suelo al desarrollo urbano, ya sea definitivamente o por el tiempo que se requiera según la programación de la expansión urbana. Consiste en establecer acuerdos entre las autoridades y los propietarios del suelo para retener la obligación de pago, es decir, los propietarios no tendrán que pagar su predial mientras no exista incorporación. En el momento que esas propiedades se integren al desarrollo urbano se gravaría según corresponda a la naturaleza y valor de esas propiedades. Lo importante es que, si la incorporación se hace antes de lo establecido en los acuerdos, estarán obligados a pagar todo el impuesto condonado, los recargos y multas correspondientes, y en caso de que vendan y no sean localizables, como sucede comúnmente con las incorporaciones ilegales, entonces la obligación recaerá sobre los compradores. Por supuesto, para que este instrumento funcione y sea justo, debe advertirse a la sociedad, y en especial a los posibles compradores sobre las condiciones de los acuerdos.



Las sobretasas del impuesto predial a los baldíos urbanos como mecanismo para reducir la especulación son útiles, pero violan los principios de proporcionalidad y equidad, por lo que están sujetos a amparos que eventualmente dan lugar a jurisprudencia y no es posible continuar imponiendo las sobretasas.

La idea de gravar la especulación es legítima, ya que ésta genera desperdicio del capital urbano y contribuye al encarecimiento del suelo, pero resulta inconstitucional. La solución es proponer un impuesto directo al desperdicio urbano, que se deberá de diseñar considerando la localización de los baldíos, porque no es lo mismo el daño que causan los baldíos de la periferia que los de la ciudad interior; así como el tamaño, entre mayor sea la superficie mayor será el costo social que se produce.

Considerando la situación actual de los aumentos en los precios de las viviendas (en venta o renta) como consecuencia de usar éstas como activos finan-

**Como las sobretasas al predial son inconstitucionales, la solución es crear un impuesto específico al desperdicio urbano para desincentivar la especulación en lotes baldíos.**



cieros, sería conveniente ampliar el alcance del impuesto al desperdicio urbano a las viviendas desocupadas a partir de cierto periodo, que dependerá de las condiciones específicas de cada mercado.

## CONCLUSIÓN

El impuesto predial tiene muchas bondades, es un impuesto directo, eficiente, transparente, estable, justo y debe ser una importante fuente de financiamiento de los gobiernos locales.

**Es necesario que todos los municipios del país inviertan en esfuerzos para la mejora constante de sus sistemas de recaudación predial. Los sistemas más sofisticados no necesariamente son los mejores para todos los casos por ello deben considerarse las condiciones específicas de cada municipio: los costos, capacidades técnicas y, en particular, el riesgo de falla en la implementación de plataformas muy complejas.**



## **CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS**

**La Contribución de Mejoras, al igual que la Venta de Derechos de Desarrollo, que se abordará más adelante, es uno de los instrumentos de financiamiento más extendidos en el mundo y de mayor trayectoria. Se trata del cobro que se les hace a los ciudadanos favorecidos por las obras públicas. De esta manera se puede afirmar que el objeto de la contribución es la obra pública, y más específicamente, el costo de la obra, mientras que los sujetos son los vecinos que se beneficiaron de la intervención pública.**

Existen dos fundamentos, uno directo y otro indirecto: el primero es que los vecinos podrán mejorar sus condiciones de vida por la construcción de la obra; el segundo es mucho más sólido, y se basa en el aumento de valor de las propiedades como resultado de la obra. En el primer caso, se puede argumentar que no hay garantía de que los habitantes que tienen propiedades cerca de la obra van a resultar directamente beneficiados. Las razones pueden ser muchas, por ejemplo, si se trata de una obra vial y el residente resuelve todas sus necesidades de movilidad de manera peatonal; otro ejemplo puede ser una mejora en la infraestructura hidráulica que para algunos puede parecer muy significativa y para otros irrelevante; lo que es un hecho, es que el valor de las propiedades aumentará como consecuencia de la obra pública.

Lo anterior supone un dilema y una paradoja respecto a la forma de reconocer a los beneficiados, así como el monto o proporción que debe pagarse por ese beneficio. Si bien, normalmente se considera la cercanía a la obra para determinar qué propietarios están obligados a contribuir y un gradiente de distancia a ella para fijar las proporciones de participación, estas lógicas de asignación son muy discutibles. De hecho, en algunos tipos de obras, como las de transporte público, los que aprovechan en mayor medida la intervención pública pueden ser habitantes que residen lejos del lugar donde se ejecutó, pero que les ayuda en sus recorridos diarios. Esto es muy común en trenes urbanos, a cuyas estaciones finales acuden personas de zonas lejanas. Así, la cercanía y la distancia representan un mecanismo sencillo de determinación, pero debe reconocerse que puede ser impreciso y generar inconformidades. La otra forma de reconocer a los sujetos beneficiados es a través de la valorización de los predios por el efecto de la intervención, debido a que el aumento de valor puede ser estimado de manera más o menos precisa, resultaría más equitativo, pero la mecánica de cobro se vuelve

mucho más compleja. En resumen, la primera es sencilla pero imperfecta, mientras la segunda es más más precisa pero mucho más compleja.

En la medida de que se trata de un típico problema de acción colectiva (Tullock, 1974), en el que resulta imposible optimizar la asignación de derechos, de cargas o de beneficios, no importa cómo se realice esa asignación, siempre habrá sujetos inconformes y muy posiblemente inequidad. Por lo anterior, lo mejor es utilizar como fundamento la valorización de las propiedades, pero aplicar los mecanismos de distancia para determinar a los contribuyentes. Como lo plantea Tullock, las imperfecciones de la acción colectiva suelen compensarse, a veces unos resultan con más beneficios que otros, y otras veces, es al revés (Ibid.).

Lo importante es que se cubra el monto de la obra, lo que permitirá liberar recursos para mantener una dinámica constante de mejoras públicas, y finalmente, se lograrán beneficios generalizados para toda la ciudadanía, siempre y cuando el plan de intervenciones busque brindar atención a cada miembro de la sociedad, así como a las diferentes zonas de la ciudad.

**La contribución de mejoras es el cobro que se aplica a los propietarios o poseedores de los inmuebles beneficiados por obras públicas. El monto del cobro puede ser estar basado en el valor de las obras públicas o en la valorización de la propiedades producto de las obras.**



La Contribución de Mejoras es un instrumento que debería usarse en todas las localidades del país, pero mientras en las urbes grandes y medianas existe una batería amplia de instrumentos para el financiamiento local, para las localidades pequeñas, que no cuentan con mercados inmobiliarios robustos y activos, ni con recursos técnicos y humanos suficientes, la Contribución de Mejoras se vuelve la mejor opción junto con el impuesto predial.

Finalmente, es una contribución que puede ser muy transparente, si la autoridad informa los costos y características de las obras, y en general, se percibe el beneficio e incluso la valorización de las propiedades. Debe mencionarse que el costo de la obra suele ser menor que el monto de la valorización del suelo, por lo que se logra un beneficio neto para los ciudadanos.

## **ANTECEDENTES**

En Latinoamérica está reconocido en el marco jurídico de la mayor parte

de los países. En México existe desde 1971, pero en Colombia este instrumento se incorporó a la legislación hace más de 100 años (Borrero y Rojas 2020: 15), en ese país, el instrumento grava la valorización de los inmuebles, no el monto de inversión de las obras públicas.

## **CÓMO FUNCIONA**

Para la preparación de una propuesta de obra pública y su financiamiento a través del instrumento de Contribución de Mejoras se reconocen 7 etapas principales, que no necesariamente deberán llevarse en el orden en que aquí se describen.

El primer paso es identificar la necesidad de la obra pública, ya sea por iniciativa de la autoridad o por una solicitud de la ciudadanía. Más adelante se tratará con mayor detalle cómo implementar acciones como resultado de una solicitud de la población. Cualquiera que sea el origen de la idea, es importante contar con un concepto completo y bien desarrollado, en donde se reconozcan los impactos negativos y positivos de la obra para someter a la opinión de la ciudadanía. Debe tratarse de una versión completa, pero en lenguaje comprensible. En el caso de que la normatividad de la Contribución de Mejoras así lo establezca, tendrá que someterse a la autorización de los vecinos. Cabe mencionar que no es conveniente que la opinión ciudadana sea vinculante para todo tipo de obras, algunas de ellas deben realizarse por causa de utilidad pública, para garantizar la prestación de un servicio en el futuro, por razones de seguridad o por otras razones que posiblemente no sean percibidas por algunos ciudadanos. Pero cuando las obras afectan directamente a un grupo específico de ciudadanos, su opinión y aprobación podría ser una condición necesaria que deberá estar incluida en la norma que regula la contribución.

El segundo paso es la realización de los estudios técnicos para calcular sus costos de ejecución. Es necesario mencionar que la transparencia de esta información es un elemento clave para la buena implementación del sistema de Contribución de Mejoras.

El tercer paso es la asignación de los montos de las contribuciones que deberán realizar los beneficiados. Idealmente, los criterios de asignación de dichos montos tienen que estar claramente reglamentados, esto es parte de la transparencia del sistema, y se recomienda considerar los siguientes elementos:

- El costo de la obra. Se trata del objeto mismo de la contribución. Este

monto puede referirse al costo total o a la proporción que estará asignada a los ciudadanos, cuando el gobierno, ya sea municipal o estatal, incluso Federal, asuma una parte. Los criterios para definir esas participaciones deben estar reglamentados.

- El tipo de obra. Entre más difuso y extendido es el beneficio de la obra, mayor deberá ser la proporción que asuma el gobierno, ya que hay menos claridad en la definición del universo de ciudadanos beneficiados. En cambio, en el otro extremo, están las obras cuyos beneficiarios son fácilmente identificables. En este caso, la proporción del costo de la intervención que se asigna a los vecinos debe ser alta e incluso es conveniente que se aproxime al 100%, a reserva de que se considere lo que se explica en el siguiente párrafo.
- El principio de redistribución. En sociedades como la mexicana, este aspecto debería formar parte de todas las políticas públicas. Si la Contribución de Mejoras se aplica ampliamente en una localidad, debe tenerse presente que a través de este instrumento es posible alcanzar objetivos de redistribución cobrando proporciones menores a la población de menores recursos, sin embargo, todos los beneficiados deben aportar de alguna forma..

El cuarto paso es la definición del área que deberá contribuir. El alcance estará determinado por el tipo de obra, así como la aplicación de un gradiente en las proporciones de la contribución, es decir, a mayor distancia de la obra, menor porcentaje de cobro, lo que también dependerá del tipo de obra. El beneficio de algunas se diluye muy rápidamente con la distancia, mientras que otras extienden los beneficios de manera más o menos constante. Se esperaría que todos estos criterios estén incluidos en la reglamentación respectiva.

También pueden fijarse criterios de cobro por el uso del suelo, o más específicamente, por la actividad, por superficie o incluso por nivel socioeconómico; otra vez, dependiendo de la naturaleza de los beneficios que produzca la intervención pública.


El quinto paso es la definición de las formas de pago en términos de plazos, periodicidad. Aunque las aportaciones suelen diluirse mientras más ciudadanos contribuyen, es posible que las aportaciones resulten onerosas para algunos, por lo que se debe contar con la opción de pagos diferidos incluso por años. También se debe definir el mecanismo de cobro. En catastros con cierto nivel de automatización resulta muy conveniente hacer los cobros a través de la cuenta predial, quizá no de manera simultánea, pero sí como parte de la misma cuenta.

El sexto paso es el cálculo de las contribuciones para los distintos actores, públicos y privados. En esta etapa es particularmente importante la transparencia, ya que es una condición esencial para la operación armónica del instrumento. Debe quedar claro cuánto va a pagar cada persona, bajo qué criterios y cuál es la lógica del cálculo.

Finalmente, el séptimo paso es la aprobación de la propuesta por las autoridades competentes, y en su caso, por los ciudadanos. Es conveniente que una vez autorizada la propuesta se suscriban los acuerdos o queden asentados y se hagan públicos.

Muchos de los pasos anteriores deberían estar reglamentados. De no ser así, es aún más importante que todo el procedimiento y los criterios que van implícitos sean públicos y accesibles a los actores que van a participar. No se les puede tomar por sorpresa.

**Las etapas de la implementación de una propuesta de financiamiento a través de contribución de mejoras son:**

- 
1. Identificación de la necesidad de la obra.
  2. Estudios técnicos para estimación de costos.
  3. Distribución de montos entre ciudadanía y gobierno.
  4. Establecimiento de área de aplicación.
  5. Definición de formas de pago.
  6. Cálculo de contribución.
  7. Aprobación de la propuesta.

### **OBRAS POR COOPERACIÓN**

Las Obras por Cooperación son una variante de la Contribución de Mejoras en la que los ciudadanos, empresas u otros actores sociales identifican la necesidad de una obra pública en concreto. Los solicitantes cuentan con un marco regulatorio para impulsar las obras, e incluso participar en la definición de las estrategias para su ejecución.

Se trata de una solución por cooperación en la que los diversos actores, públicos o privados, impulsan intervenciones en función de sus intereses y necesidades, pero siempre dispuestos a asumir una parte importante de la responsabilidad, sobre todo en los temas de gestión y financiamiento. Los criterios y los procedimientos pueden ser muy semejantes a los de la Contribución de Mejoras,

aunque aquí los consensos suelen jugar un papel esencial.

El gobierno puede participar con la gestión y con parte del financiamiento, lo cual puede resultar particularmente relevante cuando se comparten los principios de redistribución. También es necesario que se evalúe la pertinencia de las obras en el marco de las propuestas de planeación vigente, esto es, se debe valorar si son congruentes con el modelo de ciudad que se persigue, lo que generalmente no es un problema porque las obras por cooperación suelen ser locales y limitadas, pero hay una excepción que sí puede presentarse con frecuencia, cuando la solicitud de obras obedece a la necesidad de mejorar asentamientos informales.

No se debe perder de vista que muchas de las mejoras que se hacen en los asentamientos informales se logran a través de esquemas de cooperación, por lo que no se trata de una estrategia nueva, pero es conveniente fortalecerla a través de mecanismos reglamentados que garanticen procedimientos formales.

**En las Obras por Cooperación los ciudadanos participan activamente en la identificación, gestión y financiamiento de obras públicas necesarias para su comunidad. A diferencia de la Contribución de Mejoras, cuyos proyectos provienen de la administración pública, las Obras por Cooperación son iniciativas de la comunidad.**



### CLAVES DEL ÉXITO

Para la correcta implementación de la Contribución de Mejoras es necesario asegurar varios aspectos:

1. Garantizar que existe la voluntad política de las autoridades que tienen la capacidad de empujar o detener el proceso. Si no hay voluntad política real (no sólo discursiva) su implementación se obstaculizará..
2. Debe existir el sustento jurídico. Se cuenta con una base legal constitucional, pero habrá que revisar posibles obstáculos jurídicos, ya que cada legislación estatal asigna diferente nombre al instrumento y evitar a los abogados de “como no”, es decir aquellos que a todo le ponen “peros” y condiciones.
3. Como ya se sugirió, la participación responsable e informada de los ciudadanos es uno de los factores de éxito más importantes. Ayuda a construir un ambiente de cooperación y responsabilidad.

4. Como los demás instrumentos, requiere de un diseño inteligente que minimice los costos de transacción y prevea esquemas sencillos y soluciones eficaces para los posibles obstáculos.
- 5.. Por último, se insiste en la necesidad de transparencia, condición indispensable en los esquemas de cooperación. Se requiere que los actores que participan lo hagan en un ambiente de claridad y confianza.

## **FUNDAMENTO LEGAL**

*Como otros de los instrumentos incluidos en esta obra, el fundamento legal de la Contribución de Mejoras se reconoce desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, fracción IV:*

*IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*

*a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.*

*(...)*

*c) (...)*

*Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, **contribuciones de mejoras** y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (Párrafo reformado DOF 23-12-1999).*

## **PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍAS**

**Es un instrumento legítimo basado en la recuperación de la plusvalía que grava directamente la valorización. Puede concebirse como impuesto, como contribución o como tributo especial.**

A diferencia del impuesto predial, la participación en plusvalías no busca gravar a la totalidad de los propietarios, aún cuando se hayan suscitado cambios de valor en sus propiedades, en su lugar, se determina categóricamente un conjunto de cambios que detonan incrementos de valor y sólo se gravan cuando se efectúan ciertas acciones como actos administrativos o la compraventa de inmuebles.



**La Participación en Plusvalías es un instrumento en el que se grava la valorización del suelo en el momento en el que la autoridad emite actos administrativos que autorizan mayor aprovechamiento del suelo o cuando este es enajenado.**



## ANTECEDENTES

La formación de renta o de plusvalía fue propuesta por David Ricardo a principios del siglo XIX, cuando concibe a los propietarios del suelo como un actor pasivo que no genera riqueza; Marx ampliaría la teorización sobre las rentas o plusvalías urbanas; posteriormente otros autores contribuyeron con nuevos enfoques como Henry George que proponía un impuesto único que gravara la formación de plusvalías. A partir de entonces el interés en el tema se ha extendido y se mantiene vigente. Debe hacerse notar que tanto los economistas clásicos y neoclásicos, como los marxistas reconocen a los terratenientes como actores pasivos que capturan valor por el esfuerzo de la sociedad.

Este pensamiento sobre las plusvalías se concretó en Francia desde 1807 con la Ley de Expropiación por Motivos de Utilidad Pública; a finales del siglo XIX en Alemania se publicó un reglamento imperial que gravaba con 33.3% el aumento de valor de las propiedades al enajenarse (Cortés Fandiño, L.E. (2011: 10). También se implementó el cobro en el Reino Unido en 1910 con el *Increment Value Duty*; Italia en 1931 estableció un tributo municipal al incremento de valor en áreas edificables (Ibid. 11).

El caso colombiano es emblemático y una fuente de conocimiento para América Latina. La participación en plusvalías se implementó hace 25 años con la publicación de la Ley 388, cuyo artículo 73 menciona que “las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones”.

La inclusión del término “plusvalía” en la legislación provocó una gran cantidad de reacciones negativas por parte de los desarrolladores inmobiliarios y los grandes acaparadores de terrenos, quienes tomaron acciones legales en contra de la ley. Después de un tiempo, los desarrolladores abandonaron la oposición porque comenzaron a notar que, a causa de la ley, los valores del suelo estaban disminuyendo. La presión a la baja ejercida a los valores del suelo es un efecto po-

sitivo que se espera en la implementación de los instrumentos que capturan una parte de la renta (Borrero, 2010), lo que al mismo tiempo incrementa la viabilidad financiera de la inversión inmobiliaria.

Adicionalmente, la Ley 388 menciona que se considerarán como generadores de plusvalía: "... las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas (...) y que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada..." En otras palabras, los cambios de uso del suelo y los incrementos en la intensidad de construcción. En la legislación colombiana se denominan tres "hechos generadores", los dos anteriores más la incorporación de suelo rural a la ciudad, aunque en sentido estricto la incorporación de suelo es un cambio de uso, razón por la cual no se menciona textualmente en la Ley 388 (1997).

Para los hechos generadores que tienen que ver con los cambios de uso del suelo, los cobros se hacen mediante el siguiente procedimiento: La diferencia entre el valor unitario comercial antes ( $V_a$ ) y después ( $V_d$ ) del acto administrativo vinculado al hecho generador, aumento que se multiplica por la superficie total ( $St$ ) del predio.

$$P = (V_d - V_a) \cdot St$$

Esta fórmula es relativamente sencilla, sin embargo, no está exenta de complicaciones técnicas. La valorización antes del acto administrativo es inmediata y precisa, sin embargo, la que se da después del acto no lo es. Véase con un ejemplo, una propiedad que pasa de un uso habitacional a centro nocturno, la valuación de la casa se efectúa directamente porque se puede saber cuánto se ofrece en el mercado al momento de la valuación y por lo tanto su precio, sin embargo, no es posible saber cuánto se paga por un centro nocturno porque no se sabe si este será un buen negocio, en caso de que lo sea, la demanda tendrá mayor disposición para pagar por esa propiedad, pero si no lo es, pasaría lo contrario; al no poder anticipar el precio que tendrá en el futuro, una opción puede ser tomar el rendimiento esperado y capitalizarlo por el método de capitalización de la renta. De esa forma se obtienen los dos valores unitarios y finalmente se multiplican por el área del terreno .

Para el caso de los incrementos de edificabilidad (COS y CUS) se determina el valor comercial por metro cuadrado ( $V_m^2$ ) de la propiedad; se establece el nú-

mero de metros cuadrados resultantes del aumento de edificabilidad que permite la nueva norma ( $S_a$ ), finalmente, el monto de la plusvalía será la multiplicación del potencial adicional de construcción por el valor del suelo.

$$P = S_a \cdot Vm^2$$

Por ejemplo, supóngase que se quiere hacer un negocio inmobiliario en un predio localizado en una zona habitacional y que el plan de desarrollo urbano no distingue entre categorías de unifamiliar y multifamiliar, por lo que puede desarrollarse una mayor cantidad de viviendas que las que hay ahora sin hacer un cambio de uso del suelo. Dicho esto, se establece la cantidad de  $m^2$  adicionales a los que otorga la norma básica necesarios para la ejecución del proyecto y se multiplica por el valor del suelo. Como puede observarse, la idea de este método es, de alguna forma, la comercialización de una mayor rentabilidad del suelo, pero también funciona como un mecanismo para asignar un costo a los actores que genera más externalidades negativas.

El cobro se hace únicamente cuando:

- Se solicita la licencia de urbanización o construcción
- Cuando se hace efectivo el cambio de uso del inmueble
- En los actos de transferencia de dominio
- Por la adquisición de títulos representativos de los derechos adicionales de construcción

Esto quiere decir que debe existir un acto administrativo que detone la participación (contribución), por lo que se les cobraría sólo a los sujetos que busquen hacer negocio con la propiedad inmobiliaria.

Es importante mencionar que los hechos generadores no son mutuamente excluyentes, si dos hechos se dan de manera simultánea, ambos deben ser cobrados según su método correspondiente.

En ningún caso es recomendable que la administración pública extraiga toda la plusvalía, por lo que deben utilizarse tasas de cobro que pueden ir del 20 al 50%. En muchos países existen mecanismos de recuperación de plusvalías, pero generalmente sólo se afecta una proporción menor al 60%, aunque cobrar más sería legítimo, pero poco práctico en términos políticos.

Si la Participación en Plusvalías no se concibe como un impuesto, sino como

una “contribución con fines especiales -urbanísticos-, la finalidad específica a la cual se encuentra supeditada la Participación en Plusvalías no es otra que a la construcción adecuada de ciudad o si se quiere a la materialización del derecho a la ciudad (Cortés Fandiño, L.E. op. cit.: 12). Su aplicación diferencial puede ser muy útil como mecanismo de asignación de costos a cierto tipo de decisiones sobre la ciudad, es decir, como un desincentivo; o bien como incentivo a las decisiones convenientes para la ciudad, esto es, se cobra más alta la tasa de participación a los actores no deseados en ciertas áreas, y más barata a los que si son convenientes.

Por ejemplo, se podría establecer una política en la que la tasa de cobro de la Participación de Plusvalías sea de 0% para los desarrollos de vivienda de interés social o de vivienda económica en la ciudad interior; de esta forma se les dan incentivos a los desarrolladores para que el negocio de la vivienda de interés social sea viable en zonas no periféricas. Del mismo modo, podría utilizarse una tasa alta (50%) para los desarrollos de alto impacto y con grandes márgenes de rendimiento, con el fin de hacer más equitativa la competencia entre ambos segmentos del mercado.



**¿Qué tasas deberían aplicarse a los centros de investigación? ¿A la industria? ¿A los hoteles? ¿A la vivienda de alto nivel? Recuerda que las respuestas dependen de las conductas que se quieran incentivar en cada zona de la ciudad.**

### **VENTAJAS DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍAS**

Sin duda la principal ventaja es que puede convertirse en una fuente muy importante de ingresos para los municipios. En ciudades con una intensa dinámica de mercado podría llegar a representar una proporción significativa de los recursos propios. Debe tenerse en cuenta que no cobrar de ninguna forma la valorización del suelo se convierte en un costo para las finanzas municipales y en un factor de encarecimiento del suelo, porque al permitir la captura total de la valorización por parte de los propietarios se genera especulación (y corrupción) y será más atractivo cambiar usos del suelo y aumentar las intensidades de desarrollo, lo que siempre va acompañado de mayores externalidades, esto es, de mayores costos para el municipio por los impactos de esos desarrollos.

La segunda ventaja es ser un tributo relativamente sencillo de cobrar. Y ya que las operaciones de aumento de intensidad o cambio de uso del suelo, dos de las fuentes de formación de plusvalía están vinculadas a certificados de usos del suelo y eventualmente a licencias, el control es sencillo. De igual manera, si la plusvalía se concreta por una enajenación, mientras esta se formalice notarial y registralmente existen mecanismos de control ya operativos.

Es un tributo transparente y visible, se puede saber qué predios debieron contribuir y con qué montos. Indudablemente, cualquier mecanismo para mejorar la transparencia como poner a disposición de la sociedad todas las operaciones con información completa sería muy deseable.

Otra de las ventajas de recuperar las plusvalías, no sólo a través de la Participación en Plusvalías, sino utilizando cualquiera de los instrumentos presentados en este Manual, es que se disciplina al mercado del suelo porque la especulación y la corrupción (siempre asociada) dejan de tener sentido. Se resuelve un problema que al final del día genera altos costos a la sociedad, y además, al reducir la especulación los precios del suelo tienden a bajar con lo que el acceso a la vivienda y a los servicios mejora, aumentan las posibilidades de emprender actividades económicas y se vuelve más competitiva la ciudad y el municipio.

## **OBSTÁCULOS**

Por supuesto no todo es positivo, también pueden presentarse algunos obstáculos. De hecho, la aplicación del instrumento en México no es una opción del todo viable debido a tres condiciones: la resistencia de la sociedad mexicana ante los cambios, la percepción de costo político por su aplicación y el diseño de la normativa fiscal en México.

Las dos primeras corren en el mismo sentido debido a que la sociedad mexicana tiende a repeler cualquier cambio y a culpar al gobierno por cualquier problema social. El rechazo a los cambios es muy común en este país, especialmente en los temas de propiedad, aun cuando tales cambios puedan beneficiar enormemente a los mismos grupos que se oponen, pero en su desconocimiento de la naturaleza del instrumento junto su temor al cambio, terminan siendo un obstáculo. Esta postura tiene que ver con la cultura patrimonialista y civilista que impera en la sociedad, la cual detona el empoderamiento de ciertos actores sobre las intervenciones urbanas. La implementación de un nuevo impuesto, aunque sólo aplicaría bajo ciertas circunstancias y a ciertos sujetos, sería mal vista

por estos actores, entre los que se encuentran los vecinos organizados que se niegan a todo, comúnmente conocidos como NIMBYs (*Not in my Backyard*: “En mi patio trasero no”). La inconformidad de estos actores estaría fundada en dos elementos: la confusión que generaría el tener un impuesto al valor predial, que ya pagan, y otro sobre el cambio de valor (plusvalía) de la propiedad; en segundo lugar, está la desinformación, alimentada por especuladores que esperan poder extraer la renta ellos mismos o por detractores del gobierno en turno.

El tema de la desinformación no es trivial, el componente técnico de las decisiones de planeación y las políticas públicas que las acompañan son elementos que pueden ser manipulados con relativa facilidad y dar como resultado discursos totalmente alarmistas y escandalosos, ilustrados con noticias falsas y escenarios en los que las personas resultarían directamente afectadas con supuestos como la pérdida de valor de la propiedad, la expropiación y la sobre densificación.

Naturalmente, el descontento social (o de partes de la sociedad) que esto provocaría se vería reflejado en el ámbito político. Los funcionarios responsables temen que la inconformidad de los ciudadanos, en especial de las clases medias y altas que suelen ser las que más fuerte reaccionan contra los cambios, se convierta en una pérdida de capital político que afecte a sus intereses y a los de su partido, temores que resultan muy provechosos para sus adversarios, por lo que éstos favorecen y alimentan dicha desinformación.

Tanto desde la perspectiva de los ciudadanos como de los políticos hay un problema de percepción “cortoplacista”, en los primeros por el desconocimiento de cómo la aplicación de estos instrumentos podría llevar a una nueva lógica urbana que terminaría por favorecer a todos, en la lógica de los juegos colaborativos en donde se logra el equilibrio de Nash, donde se obtienen las mejores soluciones posibles para todos, pero no hay alguien que optimice su solución. En el caso de los políticos existe el temor a actuar y hacer lo correcto por el miedo al costo político y prefieren hacer lo que les conviene. Sin embargo, se ha demostrado que los funcionarios que se atreven a implementar políticas innovadoras y bien instrumentadas concretan logros ampliamente reconocidos incluso a nivel internacional.

Finalmente, en cuanto al diseño de la normatividad fiscal, puede argumentarse que este impuesto ya estaría siendo cobrado por la federación a través del Impuesto Sobre la Renta (impuesto al ingreso), por lo que, en el marco normativo

actual, se estaría hablando de una doble tributación. Lo que es cierto, en las enajenaciones inmobiliarias el incremento de valor es gravado con el ISR, un impuesto federal, cuando la Constitución establece que son los municipios los facultados para cobrar el cambio de valor de la propiedad raíz.

En este ambiente es poco probable que exista una aplicación eficiente del instrumento en el corto o mediano plazo, incluso, si llegara a implementarse en alguna entidad es muy posible que sufra modificaciones que reduzcan su eficacia o incluso su validez, como en el caso de la Constitución de la Ciudad de México (2018), la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 o el Código Civil de 1928; no obstante, el principio en el que se basa la participación puede rescatarse desde otros instrumentos, como el cobro de derechos de edificabilidad, el cual se abordará más adelante.

## **FUNDAMENTO LEGAL**

El fundamento legal para el cobro de plusvalías está en el artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso a, que dice sobre los municipios: “Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.” (CPEUM 2022: 118). El principal problema con esta fundamentación es que la entidad federativa debe reconocer en su legislación los mecanismos para su cobro y no siempre lo hace. Con esto, esa facultad constitucional que se otorga a los municipios queda sujeta a la voluntad (por no decir al “contentillo”) de las legislaturas estatales.

Aunque el Lic. Fidel García Granados, abogado municipalista, considera que es posible que el municipio reglamente algo que no está previsto en la legislación estatal con fundamento en tres disposiciones constitucionales:

1. El principio de autonomía municipal, reconocido en el artículo 115, fracción II, párrafo segundo, de la constitución general;
2. El alcance de las leyes que pueden emitir los congresos locales, establecido en el objeto de las mismas en el párrafo tercero del mismo dispositivo constitucional, en cuyo inciso e) específicamente establece que salvo los casos referidos en los cuatro incisos previos, las demás disposiciones aplicarán en aquellos municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes y,
3. Con relación concreta con el ordenamiento territorial, lo dispuesto en la

fracción XXIX-C del artículo 73, en la que se limita el alcance de las leyes generales en esa materia, al ámbito de las respectivas competencias que se derivan de la propia constitución a cargo de cada uno de los tres órdenes de gobierno.

Por otro lado, la Nueva Agenda Urbana en el tema 15, sección C, inciso IV fomenta la implementación de este tipo de contribuciones: “El apoyo a los marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles que permitan reforzar las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales a fin de crear, mantener y compartir de manera inclusiva el valor generado por el desarrollo urbano sostenible.” (Secretariado de Habitat III 2017: 17).



Los hechos generadores de la participación en Plusvalías son el cambio de uso del suelo, el incremento de edificabilidad y la compra-venta del inmueble.

Su implementación es relativamente sencilla y permite incentivar conductas a partir de la aplicación de tasas diferenciadas por uso, además, representa una fuente importante de recursos propios para los gobiernos municipales; sin embargo, enfrenta resistencia ciudadana y política.



## **CAPÍTULO 8: ZONIFICACIÓN FLEXIBLE**

**En este capítulo se analizará un grupo de técnicas que, en conjunto se conocen como zonificación flexible. Se presentarán, básicamente, las técnicas de la obra de Michael Meshenberg (1976) comentadas en el contexto de la realidad mexicana, agregando algunas otras que se inspiran en otras experiencias. Estas técnicas son excelentes porque permiten fortalecer la planeación de las ciudades y al mismo tiempo varias de ellas son capaces de capturar parte de la valorización. Tener mecanismos para flexibilizar las rígidas disposiciones de la zonificación permite tomar mejores decisiones en contextos de coyuntura.**

La Zonificación flexible se refiere a una serie de procedimientos que buscan dar respuesta a situaciones imprevistas o mal concebidas en la zonificación a partir de esquemas reglamentados, no es que se dé rienda suelta a la discrecionalidad, sino que lleva implícito, por un lado, el cabal cumplimiento de los objetivos del plan en términos de sus principios y fines; por otro lado, supone una lógica más equitativa de la distribución de costos y beneficios. El artículo 115 constitucional establece que los municipios tienen la facultad para formular, aprobar y administrar la zonificación; la zonificación flexible debe ser vista como parte de esa administración, una parte inteligente.

### **ANTECEDENTES. EL PROBLEMA Y LIMITACIONES DE LA ZONIFICACIÓN**

La zonificación tiene una larga historia como instrumento de regulación del desarrollo urbano, es común reconocer su aparición en Nueva York en 1916, sin embargo, también existen referencias que indican que fue concebida en Alemania por R. Baumeister y aplicada por primera vez en Frankfurt en 1891. La lógica de los primeros planteamientos era la necesidad de separar las actividades que generaban externalidades negativas a otras, con el objeto de crear espacios más homogéneos y con mayor control de las afectaciones entre actividades.

Pero hay otra versión, que la zonificación fue creada para excluir, en particular a grupos sociales con los que no se deseaba convivir. Es posible que esa no haya sido la motivación de la zonificación, lo que es un hecho es que, en muchos lugares del mundo, incluido México, se ha utilizado como método para permitir y legitimar la exclusión social. Es evidente que al imponer una serie de normativas

como: lotes mínimos, frentes mínimos, proporción de área libre y otros; resulta muy difícil, si no es que imposible, para ciertos grupos sociales acceder a espacios “reservados” para otros. Otro mecanismo de exclusión es el uso de densidades, como se hace en nuestro país.



**La normatividad urbana mexicana genera exclusión a través de:**

- La no diferenciación entre niveles socioeconómicos de vivienda.
- El uso de lotes mínimos y densidades máximas. Estos parámetros ponen en desventaja a los grupos vulnerables, quienes tienen menor capacidad por competir por el espacio en comparación con los grupos de mayores ingresos.

La zonificación se volvió el componente central del modelo racional comprensivo que sentó sus bases en la Carta de Atenas, manifiesto urbanístico con una orientación arquitectónica y de naturaleza funcionalista que buscaba una ciudad “ordenada” con mejores condiciones para la ocupación de usos residenciales. Así, la zonificación se convirtió en el ordenador por excelencia, pero, entre los muchos problemas y desventajas que conlleva, hay dos que interesan para esta obra: el primero es que propone esquemas fijos que no reconocen los procesos de cambio permanente y constante que experimentan las ciudades; el segundo es que ese “ordenamiento” no contempla determinantes económicas, ni sociales, ni políticas, que décadas después trataron de incorporarse conforme se fue configurando el modelo racional comprensivo de la planeación; no obstante, no se alcanzó un verdadero reconocimiento de este tipo de factores y continuaron dominando las propuestas de planeación física que tenían un fuerte componente intuitivo.

Es cierto que la planeación urbana tradicional busca un ordenamiento territorial, con un funcionamiento y una lógica de ciudad que beneficie a la sociedad, y lo intenta a través de la zonificación, que es un mecanismo de asignación de derechos de desarrollo. No obstante, lo que resulta son esquemas fijos, que no reconocen la incertidumbre, los procesos de cambio, ni lo impredecible, como los problemas que naturalmente enfrenta el ser humano, incluidos entre ellos los propios planificadores. En resumen, si el plan dice que es así, tiene que ser así, no se puede cambiar, “no se debe violentar la zonificación”. Es necesario comenzar a reconocer que los planificadores no cuentan con los elementos mínimos para

¿En tu ciudad hay ejemplos de proyectos que hayan sucedido al margen de lo establecido en el programa de desarrollo urbano?  
¿Qué efectos ambientales, económicos o sociales desencadenaron?  
¿A través de qué mecanismos (formales e informales) fue factible el desarrollo de los proyectos?



establecer la asignación óptima de derechos de desarrollo (que es lo que hace la zonificación). Ni tienen la posibilidad de prever los problemas y las necesidades futuras.

Un ejemplo de las limitaciones de la zonificación es que en la delegación Benito Juárez (ahora alcaldía), si se cuantificaba la población máxima permitida por los usos del suelo habitacionales según el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de 1987 para esa delegación, cabían alrededor de 375,000 habitantes, además, muchos usos no habitacionales, como escuelas y clínicas, se ubicaban en zonas establecidas como habitacionales y en el plan fueron cuantificados de esa forma. En ese momento la delegación Benito Juárez tenía alrededor de 425,000 habitantes, lo que daba como resultado una especie de juego de las sillas, donde el que se movía, posiblemente ya no encontraría donde establecerse en la demarcación.

La zonificación tiene bondades, pero asumirla como un mandato rígido e inamovible termina por ser más costoso que benéfico. En el contexto de la rigidez se genera un problema que resulta más perverso y con mayores costos para la sociedad que la propia inamovilidad de la zonificación. Se trata de la especulación. En la medida en que la zonificación asigna derechos de desarrollo a los particulares, crea o limita las expectativas de riqueza para los propietarios, quienes buscarán mejorar la designación de derechos al costo que sea, generando presión, corrupción y procesos irregulares de cambio. Este es un fenómeno reconocido en México y sobre el que no se está actuando, principalmente porque son temas que incomodan, a algunos porque están metidos en este circo, y a otros porque habían creído fielmente en la posibilidad de la planeación simple e infalible.

Considerando lo imprevisto y la incertidumbre, lo mejor es contar con mecanismos que permitan el cambio transparente y regulado por la autoridad y que, cuando supongan un costo social derivado de la pretensión de un beneficio privado de apropiación de renta, consideren alguna forma de reparto equitativo de esos beneficios y costos.

La flexibilización es necesaria para el reacondo de los derechos de propiedad. Flexibilizar la zonificación debe ser visto como una modificación al plan, sin embargo, dicha modificación no es arbitraria, sino que se incerta en procedimientos regulados, esto es, establecidos en normas que reglamentan esa flexibilización, prevén la consulta ciudadana como determinación constitucional y asignan obligaciones a los actores que promueven los cambios. En la Ciudad de México, al menos hasta finales de los noventa, existía un proceso en el que las modificaciones eran evaluadas por distintas instancias del gobierno: organismo de agua, vialidad y transporte, medio ambiente, y la propia Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, además de ser sometidas a consulta ciudadana. Si las modificaciones eran autorizadas por dichas instancias, entonces se ponían a consideración de la Asamblea Legislativa, quien determinaba su aprobación final. Bajo esta lógica, no puede hablarse de una violación del plan, porque se cumple con un procedimiento regulado y sus condiciones subyacentes; por tanto, no hay espacio para la arbitrariedad ni la discrecionalidad.

Las contraprestaciones por los cambios de usos del suelo, aumentos de intensidad y cualquier modificación al plan que derive en una valorización de la propiedad, que siempre suponen mayores externalidades, deben estar en función de dicha valorización, de modo que permitan cierta equivalencia o proporción entre el beneficio obtenido y el costo de la compensación o contraprestación.

Estos recursos obtenidos por el pago de las contraprestaciones, a diferencia de los provenientes de los impuestos, pueden etiquetarse para fines específicos, generando un ambiente de transparencia que brinde confianza a la ciudadanía. Generalmente, son los desarrolladores los que solicitan las modificaciones que, como ya se señaló, suelen traducirse en altos costos sociales. Sin embargo, es necesario reconocer que algunos desarrolladores están dispuestos a pagar por



**La zonificación es (debería ser) una forma de regular los mercados inmobiliarios en la ciudad, pero se usa al revés, en lugar de mejorar la dinámica de los mercados, abre la puerta a la especulación y a la corrupción. La flexibilización transparente y bajo procedimientos regulados es una alternativa para el reconocimiento de la complejidad de los procesos urbanos que permite también la gestión de la valorización del suelo urbano.**

los cambios, ya sea de uso del suelo o de aumento de derechos de edificabilidad, porque aceptan que su beneficio potencial implica costos y están dispuestos a adoptar estrategias colaborativas en las que todos ganan y todos contribuyen.

## ZONAS ESPECIALES

Se trata de una zona más de la zonificación, pero con alguna característica especial, lo que incluso puede dar lugar a la elaboración de un programa específico o a la aplicación de normas o parámetros de normas particulares. En México suelen convertirse en Planes Parciales, en los años 80 en la Ciudad de México se llamaban Zonas Especiales de Desarrollo Controlado, muchas de ellas eran producto de las reacciones y exigencias de los vecinos, es decir, convertían en norma la concepción de ciudad de esos actores; otras se referían a temas más complejos, por ejemplo, la regeneración urbana, la mitigación de algún tipo de riesgo o el impulso de alguna actividad productiva.

Hay dos tipos de zonas especiales, las que se pueden incluir en la zonificación desde la elaboración de plan, lo que supone que la reglamentación las reconoce como uno de los diversos tipos de zonas; y las de carácter complementario, que se aplican sobre áreas de la ciudad que ya están reguladas por la zonificación, pero la pueden modificar en algunos aspectos para ayudar a limitar o fomentar algunos procesos. Su aplicación puede ser temporal o permanente (durante toda la vigencia del plan), lo cual depende de los objetivos que se persigan.

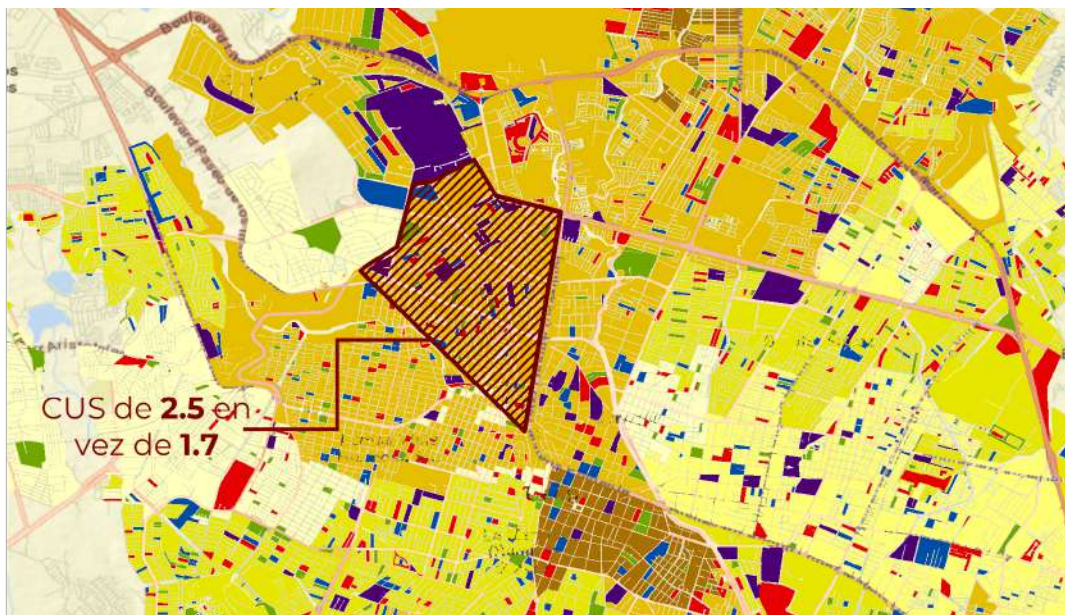


Figura 3.3

**Ejemplo de Zonificación Especial**

Las autorizaciones y los incentivos deben acotarse en el tiempo. En el caso de estos últimos, si no se restringen su efecto puede diluirse. Por su parte, las autorizaciones como certificados y licencias que no tienen vencimiento pueden dar lugar a especulación y a que no se ejecute en los términos requeridos lo que dispone el plan. “Como ya tengo la autorización puedo retener el desarrollo”.

La idea es que si se autoriza un proyecto especial debe ejecutarse inmediatamente, si después de un plazo determinado no se ha construido, entonces la autorización pierde validez. Por supuesto, el plazo de vigencia debe ser razonable con los tiempos necesarios para el inicio y conclusión de las obras.

Finalmente, si el permiso especial genera valorización o produce costos sociales (externalidades) el municipio tiene el derecho y la legitimidad para participar de esa valorización, o para asignar costos a los actores privados que promovieron el permiso. Incluso cuando las Zonas Especiales por iniciativa de los vecinos limitan el desarrollo y la evolución de los procesos urbanos en una lógica de mantener privilegios, deben de compensar de alguna manera a la sociedad.



**Las zonas especiales son áreas de la ciudad que requieren un tratamiento específico y pueden plantearse desde la elaboración del plan o como instrumentos complementarios.**

### **ZONIFICACIÓN FLOTANTE**

Se trata de un área de uso como cualquiera de las que incluye la tabla de usos del plan, programa o reglamento respectivo, con todas las disposiciones normativas que se requieran, usos, coeficientes, restricciones, etc. La diferencia es que no está vinculada a una localización específica, sino que se mantiene disponible (flotando) para ser solicitada para su aplicación por algunos propietarios, es entonces cuando lo dispuesto para ese tipo de zona se aterriza en un espacio determinado.

Generalmente, se trata de conceptos de desarrollo muy especiales o complejos que puede incluir diversas actividades. Si se fija desde un inicio en el mapa de zonificación es probable que los propietarios de ese lugar no estén interesados, o no tengan la capacidad para desarrollar lo que plantea la zona y la idea de contar con dicho programa en la ciudad se pierda. En cambio, puede haber propietarios que sí tengan interés en desarrollar lo que se propone y con ellos, si

solicitan la aplicación de esa zonificación se pueden negociar los términos de su asignación.

Un ejemplo puede servir para ilustrar esto. Cuando se estaba elaborando el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Culiacán, Sinaloa, la autoridad solicitó que se estableciera un polígono para un Parque de Investigación y Desarrollo Biotecnológico que imponía muchos y muy diversos requerimientos. Los requerimientos eran: tener frente a la carretera Culiacán – Eldorado, una superficie mínima de 10 hectáreas; 25% de área libre, altura máxima de 4 niveles, y debería dar cabida a las siguientes actividades: educación superior e investigación no menor al 25% de la superficie, servicios médicos, servicios de hospedaje no mayor al 10% de la superficie, servicios de preparación de alimentos, terminal de transporte público, área comercial no mayor al 10% de la superficie; industria del sector agroalimenticio o biotecnológico, vivienda no mayor al 15% del área; y en cuanto a infraestructura, sistema de drenajes separados (pluvial/sanitario/industrial), tratamiento de aguas residuales y un punto de colecta centralizado, punto de colecta de agua pluvial, área especial de gestión de los residuos sólidos y área para incineración o tratamiento de desechos biológico-infecciosos (PMDU 2013).



Figura 3.4

**Ejemplo de Zonificación Flotante**

Un esquema así no se puede manejar en una zonificación convencional, requeriría de un Permiso Especial, o aún mejor, de una Zonificación Flotante. La complejidad del esquema llevó a combinar este tipo de zonificación con las herramientas para la gestión de los Polígonos de Actuación Concertada que se tra-

tan en el último capítulo de este Manual. Y estaba previsto que el gobierno municipal recuperara un 40% de la valorización producida por el desarrollo.

Muchas actividades necesarias para una ciudad no se pueden llevar a cabo porque en donde hay voluntad de desarrollarlas no está previsto por el plan, y donde sí lo está no hay interés por parte de los propietarios.

La Zonificación Flotante permite que no se tengan que fijar por adelantado algunos tipos de usos muy redituables y al mismo tiempo muy impactantes, con lo que se logra igualdad, pues habrá una gama de propietarios más amplia que podrá solicitar su aplicación, reduciendo la especulación y favoreciendo a los propietarios que realmente van a ejecutar los proyectos, además, hay total control sobre el desarrollo de la ciudad porque deben establecerse normas mínimas para su aplicación dependiendo de las características de la zona flotante y del tipo de impactos que se puedan esperar, lo que ayuda a que exista congruencia entre la zonificación flotante y el programa de desarrollo urbano (Meshenberg 1976: 30-31).

Es necesario insistir en que, si el proyecto derivado de la Zonificación Flotante genera valorización, la autoridad debe recuperar una parte de ésta como condición de la autorización y como mecanismo de asignación de costos.



La zonificación flotante es un área donde es posible desarrollar proyectos con requerimientos específicos de mezcla de actividades y parámetros de aprovechamiento, sin embargo, dicha área no está fija, sino que se mantiene “flotando” hasta que los propietarios interesados soliciten a la autoridad el desarrollo de los proyectos, éstos deberán cumplir con las condiciones establecidas y devolver a la sociedad parte de la valorización de su propiedad causada por el incremento de parámetros de aprovechamiento.

### **ZONIFICACIÓN CONDICIONAL**

Se trata de una respuesta a las solicitudes de propietarios, inversionistas o desarrolladores a los gobiernos de modificar la norma. Esto es muy común, los planificadores no es posible saber exactamente lo que se requiere en el futuro, ni siquiera lo que los ciudadanos quieren, lo que puede ser abusivo, pero también legítimo. Hay que pensar la ciudad en términos de procesos, no como si fuera un proyecto arquitectónico fijo y constante, medidas de aquí, los amarres de allá, y



los materiales. La ciudad es un fenómeno económico, social, cultural y político muy complejo que no es posible predefinir.

La Zonificación Condicional es la respuesta a esa incapacidad de definición del futuro. No se trata más que de los cambios de uso e intensidad que se solicitan, que son muy comunes y pueden ser totalmente legítimos e incluso convenientes para la ciudad. Lo mejor es tenerlo reglamentado, como ya lo hacen algunas legislaciones de las entidades. Si se quieren aumentar los derechos de desarrollo en lugar de decir: “está prohibido”, se debe responder: “hay que evaluarlo”, al menos en 5 temas: agua y drenaje, medio ambiente, movilidad, desarrollo urbano y protección civil. Pero además se debe someter a consulta pública, porque los ciudadanos podrían tener argumentos legítimos para invalidar el cambio.

Si pasa estos filtros deberá calcularse el pago de una contraprestación cuando esos cambios suponen una valorización. Puede ser establecida en términos de dinero, o de pago en especie, como podría ser la construcción de obras públicas, de equipamientos o de vivienda social; pero lo que sea, debe tener una equivalencia con el beneficio que obtendrá el desarrollador.

Por lo anterior, el cálculo de las contraprestaciones debe estar incluido en la legislación que corresponda y claramente reglamentado, sobre todo en el sentido del cálculo de los montos que deberán ser pagados. Los aumentos de intensidad pueden resolverse a través de la Venta de Derechos de Edificabilidad, pero si la dinámica de la ciudad no amerita contar con un sistema tan robusto, se puede



Figura 3.5  
**Ejemplo de Zonificación Condicional**

bien resolver a través de la Zonificación Condicionada, y por supuesto, aquí caben los cambios de uso del suelo, que son necesarios en todo tipo de ciudades. También deben estar reglamentados los alcances de los cambios, no toda solicitud se puede aprobar, hay usos, como los equipamientos o las zonas de protección ambiental o de restricción por riesgos, que no deberían poderse modificar, y para lo que sí se puede modificar se deben establecer parámetros normativos que garanticen armonía con la ciudad.

Finalmente, un punto relevante es garantizar el cumplimiento del pago de la contraprestación. No es poco común, tanto en México como en otros países, que los beneficiarios de cambios y concesiones no cumplan con sus compromisos una vez ejecutado el proyecto para el que se solicitó el cambio. Los pagos o las aportaciones en especie deben realizarse por anticipado, y cuando no sea posible, es necesario incorporar a las autorizaciones cláusulas de reversión o algún tipo de garantía o fianza que aseguren el cumplimiento de las obligaciones..



La zonificación condicional permite la modificación de la normatividad urbana a través de un proceso reglamentado que requiere evaluaciones técnicas que aseguren la factibilidad del proyecto, así como la realización de una consulta pública, además del pago de contraprestaciones a favor de la autoridad en dinero o en especie.

### **ZONIFICACIÓN SOBREPUESTA**

Es un tipo de zonificación que impone normas adicionales a la zonificación, muy semejante a las Zonas Especiales revisadas anteriormente. Las afectaciones de este tipo de zonificación también pueden ser permanentes o temporales.

Por ejemplo, los polígonos de desarrollo y construcción prioritaria previstos en el artículo 85 de la Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, deben operar como una zonificación sobrepuesta, asimismo se puede utilizar para señalar áreas donde se deba ejecutar un reagrupamiento parcelario, o cualquier política que deba definirse sobre un territorio y afecte de alguna forma lo que señala la zonificación de base.

Una aplicación típica utilizada frecuentemente, pero sin la conciencia de que es una zonificación sobrepuesta, es la definición de polígonos de protección patrimonial, en donde se establecen una serie de restricciones sobre un espacio

que ya está regulado por alguna zonificación convencional.

Como en las técnicas de zonificación flexible anteriores, si la normatividad prevista en las normas de la zonificación sobrepuesta desencadena una valorización de los inmuebles afectados es necesario considerar la captura de una parte de dicha valorización.



Figura 3.6

### Ejemplo de Zonificación Sobrepuesta

La zonificación sobrepuesta impone modificaciones, variantes, o normas específicas distintas a la zonificación base. Su aplicación puede ser temporal o permanente.



### POLÍGONOS DE ACCIÓN INMEDIATA

Es un instrumento para el tratamiento de situaciones de deterioro extremo y fuerte desvalorización en áreas donde no existe ningún interés por invertir. El planteamiento se basa en la generación de condiciones normativas con alto grado de libertad y facilidades a cambio de nuevas inversiones, lo cual brinda la ventaja de que se puede hacer casi lo que sea, siempre que se respete la altura indicada por los parámetros de aprovechamiento correspondientes al uso del suelo.

En este tipo de zonificación es muy importante la temporalidad, definida en dos dimensiones: establecer públicamente durante cuánto tiempo va a operar el polígono de acción inmediata. Por ejemplo, los que inviertan en determinada área en los próximos 3 años tendrán los beneficios señalados para el

polígono. Es importante restringir el periodo de vigencia de las facilidades de inversión para que no se diluyan los efectos que se busca detonar. Frente a la gran incertidumbre que representa invertir en un área con serios problemas, la estrategia que pueden seguir los inversionistas es de cautela, es decir, no invertir hasta estar seguros de que otros ya lo hicieron y se está detonando el proceso de valorización. Lógicamente, los primeros inversionistas asumen más riesgo y generan valor que es capturado por los últimos en invertir, por lo que al acotar el periodo de vigencia de las facilidades de inversión se eliminan estas estrategias y se promueve la inversión expedita. La segunda dimensión temporal se refiere al periodo para la conclusión de los proyectos, ya que una forma de transmitir el riesgo de la inversión a otros es extender el proceso de construcción del proyecto. El término para concluir las obras que tuvieron que iniciarse en los primeros 2, 3 o 4 años, debe estar en función del volumen y complejidad de la construcción, de modo que si en un término razonable no se ha concluido el proyecto, podrían perderse los beneficios.

Figura 3.7  
**Ejemplo de Polígono de Acción Inmediata en una zona industrial**



Con base en lo anterior es lógico afirmar que la valorización de las propiedades fue creada por los inversionistas y no hay razón para cobrarles plusvalías, al tomar el riesgo de invertir en una zona deteriorada el incremento de valor es una ganancia y no renta, por eso es legítimo que la retengan todos los que cumplieron con las condiciones de los tiempos de inicio y ejecución. Por otro lado, los propietarios que estando dentro del polígono no participaron del desarrollo inicial, ni tomaron riesgo y sus propiedades son beneficiarias de la formación de rentas

o plusvalías; se les debe asignar una tasa de cobro de la valorización muy alta, de hecho, podría ser del 100% y/o restringir sus derechos de desarrollo. Existen dos argumentos que sustentan lo anterior: primero, porque se trata de estrategias especulativas y abusivas, que buscan apropiarse del esfuerzo y riesgo de otros; y segundo, porque es una forma de estimular su participación desde el origen, promoviendo un entorno de cooperación y de reparto justo de los beneficios. En términos de la Teoría de Juegos, los que no cooperan son “free riders” o “gorriones” o “gandallas” que buscan obtener beneficios a costa de los demás, pero si se logra que todos cooperen, se llega a una solución cooperativa (Equilibrio de Nash).

Los polígonos de acción inmediata se pueden reforzar con los polígonos de desarrollo y construcción prioritaria a los que ya se hizo referencia. Están concebidos como figuras que desarticulan las estrategias especulativas.

Para su implementación la autoridad correspondiente debe publicar una declaratoria para su desarrollo obligatorio en sistemas de actuación. “En la legislación estatal se establecerán los mecanismos de adquisición directa por vías de derecho público o privado o mediante enajenación en subasta pública del suelo comprendido en la declaratoria, para los casos en que los propietarios no tengan capacidad o se nieguen a ejecutar las acciones urbanísticas señaladas en los plazos establecidos, asegurando el desarrollo de los proyectos” (artículo 85 de la LGAHOTDU). En otras palabras, los propietarios están obligados a desarrollar, de lo contrario sus propiedades estarán sujetas a una venta forzosa o bien a subasta pública.

Los polígonos de acción inmediata son zonas en las que se permite gran libertad normativa para el desarrollo de proyectos y se emplean en zonas deterioradas para incentivar la inversión. Tienen periodos de vigencia definidos para evitar prácticas especulativas y los actores que asumen mayor riesgo al invertir en el desarrollo conservan las ganancias derivadas de la inversión.



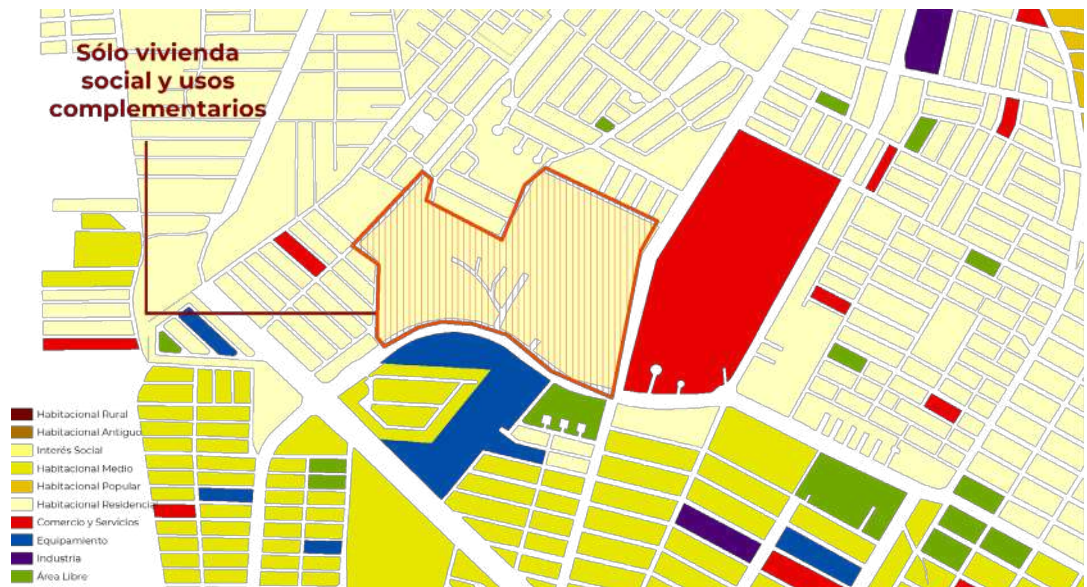
### ZONAS ESPECIALES DE INTERÉS SOCIAL

A pesar de englobarse en el presente apartado, no es una de las vertientes de la zonificación flexible, por el contrario, es un tipo de zonificación que no tiene ninguna flexibilidad. Es un concepto brasileño que define áreas para uso exclusivo de viviendas de interés social (vivienda de bajo precio), en las que sólo se

permiten usos que están estrechamente relacionados con el hábitat popular. Se puede declarar cualquier área de la ciudad como Zona Especial de Interés Social, la condición es que todas las nuevas construcciones vayan de acuerdo con lo establecido en este tipo de zona.

El efecto más importante de esta declaratoria se da a través del mercado inmobiliario. En la medida en que se restringen las posibilidades de aprovechamiento al ser una zona concebida para el hábitat popular, los precios del suelo tienen una reducción significativa que permite hacer viable la inversión en este tipo de vivienda, es una forma muy sencilla de crear un mecanismo para caminar hacia el ejercicio del derecho a la ciudad. Es una estrategia incluyente y de justicia social.

Figura 3.8  
**Ejemplo de  
Zona Especial  
de Interés  
Social**



De esta manera la vivienda social queda protegida y, en teoría, no hay posibilidad de que se genere gentrificación. Y en efecto, no habría un desplazamiento de las familias originales para redesarrollar, es decir, demoler viejas viviendas para construir nuevas de mayor estatus; pero suele suceder que si las condiciones y la localización del lugar son atractivas se generará una demanda potencial de un tipo de gentrificadores, jóvenes de clases medias e incluso de clases medias altas que no requieren de mucho espacio y están dispuestos a pagar y renovar esas viviendas, al mismo tiempo que los habitantes originales se ven tentados a vender a esos precios más altos. Es difícil detener este tipo de procesos porque al ser propietarios tienen el derecho de vender al precio que a ellos les resulte conveniente.

Parece increíble que una medida tan sencilla no haya sido adoptada por el gobierno Federal, ni los estatales, ni por los municipales. Es claro que no se ha incluido en los marcos jurídicos a pesar de ser una necesidad imperiosa. Por el contrario, en la lógica de la planeación urbana todos los estratos sociales compiten por el espacio para la vivienda y por supuesto, la apropiación de los mejores lugares se da siempre en función de la capacidad de pago, por lo que los grupos de menor ingreso quedan excluidos. Además se les ofrecen ventajas competitivas a los grupos que ocupan viviendas más grandes y costosas.

Las zonas especiales de interés social son áreas establecidas desde el programa de desarrollo urbano en las cuales sólo es factible la construcción de vivienda de bajo costo y sus actividades complementarias.



## PERMISOS ESPECIALES

Los Permisos Especiales son modificaciones a lo establecido en los programas de desarrollo urbano, e incluso, un mecanismo de definición de lo no regulado por éstos ni por ningún otro, legal o programático. Atienden todo lo que no se puede prever.

Pueden aplicarse como un mecanismo de control o limitación. Básicamente debe existir en el plan o en el reglamento una disposición que establezca el tipo de actividades que requieren de un Permiso Especial, ya sea porque tienen grandes impactos, o no pueden ser incluidas en un plan o son de difícil compatibilidad, como ciertos tipos de industrias, los rastros, el manejo de desechos peligrosos, algunos tipos de granjas o establos.

Es importante señalar que no es sólo una cuestión del tipo de actividad sino del nivel de impacto urbano, por ejemplo, el desarrollo de vivienda no debería ser sujeto a un Permiso Especial, sin embargo, si se trata de un desarrollo de más de

En el Estado de México los proyectos de 30 viviendas o más requieren una evaluación de impacto urbano por parte del gobierno estatal. ¿En tu opinión el parámetro es congruente con un proyecto de impacto urbano significativo? ¿Qué sucede con la facultad constitucional de los municipios para administrar la zonificación y los programas municipales de desarrollo urbano?



250 viviendas, sí requiere de una revisión por parte de la autoridad.

También pueden usarse como facilitadores del desarrollo, una especie de régimen de excepción, cuando los programas de desarrollo urbano limitan algunos tipos de usos o de inversiones que, en cierta zona, o en cierto momento no se justifican, o bien, que pueden tener una razón de ser, pero que bajo ciertas circunstancias convendría ajustar las limitaciones en favor de un bien mayor. No se debe interpretar como una medida arbitraria, las formas para ajustar las restricciones deben estar bien reglamentadas, justificadas y evaluadas en los términos de la Zonificación Condicionada.

Una aplicación común es limitar el crecimiento o regularlo en el tiempo, esto es, sólo a través de permisos especiales se puede autorizar el desarrollo de ciertas áreas. Otra forma práctica de uso es la reducción de impactos, cuando en alguna zona se genera una sobre concentración de algunas actividades, por ejemplo, centros nocturnos, se puede requerir de un Permiso Especial para las nuevas solicitudes.

Los permisos especiales también pueden emplearse para complementar cierto tipo de objetivos, si las condiciones brindan a la autoridad ventajas estratégicas es posible mejorar las negociaciones en favor del interés público. (Meshenberg 1976: 25 y ss).

No importa cuál sea el tipo o finalidad del Permiso Especial, si este supone una valorización, es legítimo que el municipio recupere una proporción de ésta, primero porque esa valorización es producto del esfuerzo social y el desarrollo que requiere el Permiso Especial es sólo un mecanismo de extracción de esa valorización; y segundo, porque es un hecho que las nuevas actividades permitidas generarán costos sociales.



**Los permisos especiales permiten a la autoridad mayor control sobre las actividades de alto impacto urbano.**



## CAPÍTULO 9: TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE DESARROLLO

**La transferencia de derechos de desarrollo se conoce también como transferencia de derechos de edificabilidad o transferencia de potencial. Se trata de un instrumento que tiene por objeto la protección de áreas con valor patrimonial o ambiental. Aunque originalmente ese objeto estuvo acompañado de la intención de compensar a los propietarios del suelo en donde había patrimonio construido que debería ser protegido y que, por lo mismo, limitaba las posibilidades de aprovechamiento de esa propiedad.**

Más tarde el sistema se amplió a la protección de zonas de valor ambiental y llegaría a desarrollarse para alcanzar una amplia diversidad de objetivos como: estimular la producción de vivienda de bajo costo, promover el uso eficiente de la infraestructura, brindar equidad entre propietarios de una ciudad, generar ingresos para el gobierno municipal y promover la inversión en algunas zonas poco atractivas.

La idea es que los propietarios de los predios que no tienen permitido aprovechar su propiedad por razones de protección del patrimonio o del ambiente puedan vender los derechos de desarrollo no utilizables a propietarios de predios localizados en otras zonas que deseen utilizarlos.

**La Transferencia de Derechos de Desarrollo es un instrumento en el que los propietarios de inmuebles que no pueden desarrollar por cuestiones patrimoniales o ambientales “venden” derechos de desarrollo a otros que no tienen este tipo de restricciones.**



### ANTECEDENTES

En Inglaterra, Australia y Canadá, desde hace unos 100 años los gobiernos han desarrollado mecanismos para capturar la valorización que tiene una propiedad como resultado de los derechos de desarrollo que se le otorgan (Pruetz 1997: 9) y en la actualidad tales tipos de mecanismos se extienden a lo largo y ancho del mundo.

Lo anterior implica que el reconocimiento de que los derechos de desarrollo son un derecho de la sociedad que resguarda el Estado, generalmente el gobierno municipal, y lo asigna, regula o limita de acuerdo con el interés colectivo.

En el caso de Estados Unidos, iniciador y principal usuario del sistema de transferencia de derechos de desarrollo (*transfer of development rights*), la discusión se inició desde principios de los 60. En 1968 se publicó la Ley de Preservación Patrimonial (*Land Mark Preservation Law*) para la ciudad de Nueva York. Esta Ley establecía que los propietarios no podían alterar los inmuebles protegidos, pero en compensación podían transferir los derechos de desarrollo no utilizados a propiedades adyacentes (Ibid. pp. 9 – 10). En 1969, el sistema se utilizó para compensar a los propietarios de la “Penn Central Transportation Co.” que pretendían demoler el inmueble histórico para construir un rascacielos de entre 53 y 55 pisos, pero ante la negativa de la autoridad, demandaron argumentando que la ley era inequitativa y les despojaba de su derecho. La Suprema Corte de Estados Unidos, años después, resolvió que la Ley de Preservación Patrimonial era legítima y que la compensación que se hacía a través del sistema de transferencia era una forma de mitigación legítima (ibid.). A partir de 1975, la aplicación del sistema se extendió por todo Estados Unidos con muy diversas aplicaciones, destacando la conservación ambiental.

En España se le denomina Transferencia de Aprovechamiento Urbanístico (TAU) y, como en Estados Unidos, permite la transferencia de edificabilidad de un predio a otros bajo el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, es decir, opera como un mecanismo de compensación entre los que reciben un mayor o un menor aprovechamiento (edificabilidad) respecto al aprovechamiento medio del área (Hosta Privat y Gracia Martínez 2001: 45-46).

En el esquema español, el plan de desarrollo urbano fija el aprovechamiento medio para la superficie urbanizable programada, así como para cada uno de los sectores en los que este se divide. De esta forma se conjugan todos los posibles usos lucrativos en una sola cifra final, todos los propietarios con uso del suelo urbanizable programado, cualquiera que fuese la ubicación de sus terrenos, eran tratados por igual, porque a todos se les reconocía el mismo aprovechamiento (el medio) por la unidad de superficie. Los propietarios a quienes se les asigna una norma por encima del aprovechamiento medio pueden comprar derechos para alcanzar el límite asignado, mientras que a quienes se les fija un menor aprove-

chamamiento pueden vender a los primeros la diferencia entre los derechos que el plan les indica como máximo y el aprovechamiento medio.

En Brasil, el Estatuto de la Ciudad (ley sobre la política urbana) incluye la Transferencia del Derecho de Construir. Su objetivo principal es compensar a los propietarios que están restringidos para aprovechar el coeficiente básico fijado por el plan para su territorio (Câmara dos Deputados, et. al., 2005; Estatuo da Cidade, 2005: 74 y ss.). El coeficiente básico, como se verá en el apartado siguiente, se refiere al derecho de desarrollo que tienen todos los propietarios de una ciudad sin tener que pagar por la edificabilidad. Un coeficiente de edificación básico (coeficiente de utilización del suelo en México) de 1.0 es un criterio muy extendido en el mundo, lo que significa que pueden construir una vez la superficie del terreno. En Brasil, también se utiliza para la regularización de la propiedad, particularmente para compensar a los propietarios de los terrenos ocupados y para promover la producción de vivienda de interés social.

En México en 1989 se estableció el Sistema de Transferencia de Potencialidad que tenía por objeto proteger y restaurar los inmuebles catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia localizados en el Polígono "A" del Centro Histórico. Se estableció un derecho de edificabilidad de 6 veces el área del terreno (Coeficiente 6.0), los propietarios que no habían utilizado ese coeficiente, que eran la mayoría, podían vender los m<sup>2</sup> no desarrollados que resultaban de restar la superficie construida real de la superficie potencial (CUS 6.0). Los compradores serían los propietarios de los inmuebles que podrían aumentar la superficie autorizada en el plan de desarrollo urbano. Sólo podían ser beneficiarios de este sistema los inmuebles ubicados en zonas receptoras: subcentros y corredores urbanos, así como el Polígono "B" del Centro Histórico.

Lo importante de este sistema era que los recursos obtenidos de la venta de derechos de desarrollo debían ser invertidos en la restauración del inmueble que emitió los derechos de desarrollo. Se debe recordar que esos derechos no pertenecen a los propietarios, son derechos que la autoridad puede administrar para beneficio colectivo, como lo establece el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, los propietarios venden los derechos que no pueden utilizar porque sus inmuebles están catalogados, invierten en la restauración de sus inmuebles, y los compradores se benefician para poder incrementar la edificabilidad (intensidad de capital) que les va a redundar en mayores beneficios. La autoridad cumple con su función de protección del patrimonio edificado

y la sociedad gana al tener mejor conservados los edificios que forman parte de la memoria histórica.

El sistema de transferencia operó a través de un fideicomiso que mantenía registros sobre qué predios habían vendido derechos de desarrollo, qué predios los habían comprado y el monto de las transacciones. Además, el fideicomiso recibía los recursos de la venta de derechos de edificabilidad, revisaba el cumplimiento de la restauración del inmueble y sólo entonces entregaba a los propietarios de los inmuebles los recursos de la venta.

Hay dos puntos importantes aquí, el propietario no podría disponer libremente de los recursos de la venta, la mayor parte del ingreso estaba reservado para la restauración, sólo una pequeña proporción se captaba para financiar los gastos de operación; segundo, el propietario debería financiar la restauración y una vez concluida y cumplidas las condiciones recibiría los pagos contra facturas.



**Los derechos de desarrollo transferidos no pertenecen a los propietarios, sino a la autoridad, quien los administra en beneficio de la colectividad.**

## **OPERACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE DESARROLLO**

Existen muchas variantes en términos de finalidades y de mecanismos de implementación de la transferencia de derechos de desarrollo de una localización y propiedad a otra.

En principio pueden considerarse dos grandes esquemas del sistema. En el primero la transferencia se lleva a cabo al interior de un determinado polígono (intra-zonal), esta modalidad tiene por objeto mantener las intensidades establecidas en la norma urbana al interior de un polígono. En el segundo esquema se establecen zonas emisoras y receptoras de derechos de desarrollo, permitiendo un modelo urbano más inteligente y flexible.

### **Transferencia al interior de una zona**

El esquema de transferencia intra-zonal surge de la idea de que la asignación de derechos que se hace en la planeación tradicional responde a la capacidad de sostenimiento en términos de infraestructura, servicios y vialidad. No obstante, en el mejor de los casos hay una aproximación porque se trata de infor-

mación limitada y poco disponible (excepto por la capacidad vial que sí se puede determinar con mucha precisión). Este esquema ignora la posibilidad, relativamente sencilla, de ajustar la capacidad de la infraestructura según las necesidades.

El esquema intra-zonal de la transferencia tiene algunas desventajas asociadas con la heterogeneidad que se produce entre los inmuebles del área por la aplicación del sistema. El primer tipo de heterogeneidad se da entre inmuebles antiguos y modernos. Esto se ve claramente en algunas experiencias de preservación de inmuebles históricos en los Estados Unidos y en Brasil, que han dado lugar a la edificación de grandes y modernos inmuebles junto a los edificios históricos que se pretendían conservar, y que de hecho se conservaron, pero no se logró una imagen urbana armónica, por el contrario, los grandes inmuebles beneficiarios de los derechos de desarrollo ahogan a los edificios históricos en espacios sin cualidades visuales atractivas y en donde la capacidad de comunicación



Figura 3.9

**Ejemplo de Transferencia de Desarrollo dentro de la misma zona, São Paulo**

de una identidad de esos inmuebles se ve seriamente limitada.

En el caso de la aplicación del sistema para la protección ambiental el esquema intra-zonal produce un efecto deseable, ya que al interior del polígono se puede concebir una zona de preservación en la que se cancela el desarrollo y otra en donde este se concentra (*clustering*), dando lugar a una heterogeneidad (o dos homogeneidades) que no afecta el buen desarrollo de la ciudad y permite lograr los objetivos de preservación.

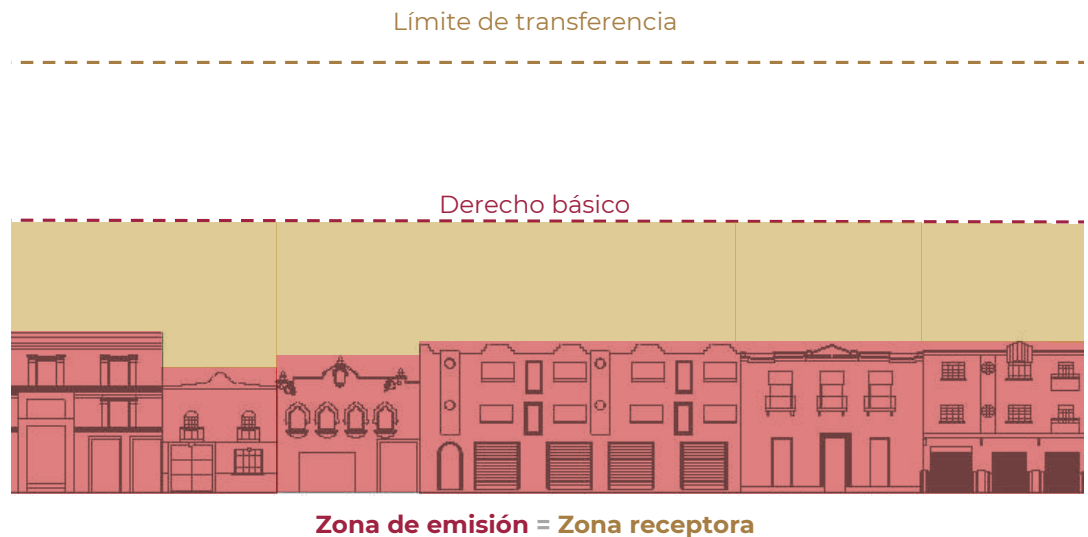
Sin embargo, cuando lo único que se busca con la Trasnferencia de Derechos de Desarrollo es el uso “eficiente de la infraestructura” y no la conservación se produce un tipo de heterogeneidad que es muy grave que es producto de las diferencias entre los edificios que, sin ser históricos y al emitir sus derechos de desarrollo, no alcanzan su máximo y mejor aprovechamiento, quedando en un estado más avanzado de depreciación funcional, social y física (cerca del fin de su vida económica), respecto a los edificios receptores de mayor dimensión y modernidad, con una larga perspectiva de vida económica.

Si bien la aplicación intra-zonal se justifica para la protección de inmuebles patrimoniales o la conservación ambiental, debe tomarse con reserva cuando sólo se busca optimizar el uso de la infraestructura. En particular se debe prever el comportamiento futuro de los predios emisores de derechos. Algunos, por sus características pueden ser totalmente viables y eficientes en un contexto de redesarrollo y de alta intensidad, lo que queda cancelado cuando se trata de inmuebles cuyos dueños vieron en el sistema la posibilidad de obtener un beneficio de corto plazo.



La transferencia de derechos de desarrollo intra-zonal basada en la capacidad de infraestructura puede producir que los inmuebles emisores queden en una situación de deterioro por la pérdida de sus derechos y, por lo tanto, de sus expectativas de beneficios, al cancelar su posibilidad de redesarrollo.

Figura 3.10  
**Esquema de la Transferencia de desarrollo dentro de la misma zona**



## Transferencia entre zonas

El segundo gran grupo de Transferencia de Derechos de Desarrollo se da entre zonas. Para algunos especialistas existe un gran riesgo de que con este sistema se violente la norma en los lugares de recepción, o incluso que se produzca ineficiencia en el aprovechamiento de los recursos públicos en la zona de emisión. No obstante, un sistema bien diseñado no tendría por qué tener estos problemas. Al contrario, puede ayudar a resolver la rigidez de los planes de desarrollo urbano que no siempre son capaces de prever necesidades futuras.

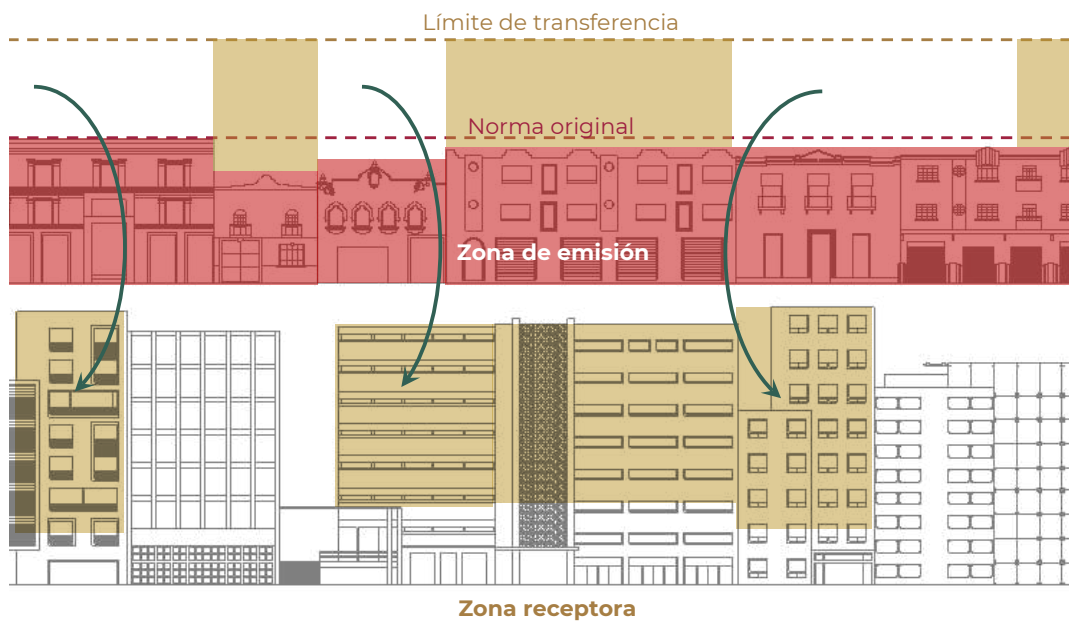


Figura 3.11

**Esquema de la Transferencia de desarrollo entre zonas**

Para implementar este sistema es necesario establecer las zonas cuyas propiedades pueden transmitir los derechos de desarrollo y los límites de esta transmisión, de igual manera se deben identificar las zonas de recepción y los máximos de derechos que se pueden ejercer por predio y en el conjunto de la zona de recepción. Si el sistema está bien diseñado y parte de un modelo de ciudad más inteligente y flexible; y además es recogido por el plan de desarrollo urbano, no existe ninguna razón para que se presenten problemas.

## COMPONENTES DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE DESARROLLO

### Objetivos del Sistema

En primer lugar, deben tenerse claros cuáles son los objetivos o finalida-

des para implantar el Sistema de Transferencia de Derechos de Desarrollo. Si los objetivos son claros el diseño de implementación y operación será congruente y habrá mayores probabilidades de éxito, sin embargo, si en el discurso se manejan unos objetivos distintos de los que realmente se persiguen pueden provocarse inconsistencias en su diseño y puede fallar.

La diversidad de objetivos se ha ampliado a lo largo de los años: el primero fue la conservación de patrimonio construido, pronto se pasó a la preservación de áreas naturales, una forma de pago de servicios ambientales; en ambos casos está implícita la compensación a los propietarios que no pueden ejercer ni siquiera un derecho de edificabilidad básico. También se ha aplicado para lograr la preservación de zonas agrícolas, lo que supone una compensación e incentivo para los propietarios, pero también una forma de impedirles la incorporación de ese suelo a la ciudad, al menos durante un tiempo. Asimismo se puede usar para mantener los espacios abiertos y áreas verdes, de manera similar al tratamiento de las áreas de protección ambiental, aunque, en esta modalidad está involucrado como receptor el gobierno responsable, lo que requiere de enorme transparencia.

Hay otras aplicaciones que merecen un comentario especial, por ejemplo, el uso para capitalizar áreas deterioradas, como podría ser la revitalización de áreas centrales. Para esto, la clave es la equivalencia de los derechos transferidos para que a los desarrolladores de las áreas que se busca recuperar les resulte atractiva la inversión mediante la compra de derechos; cada uno de los metros cuadrados comprados en la zona de emisión, la cual puede además tener un objetivo de conservación, se convertirá en dos, tres o más metros cuadrados en la zona de recepción. Este mismo planteamiento puede emplearse para viabilizar la producción de vivienda social.

Finalmente, puede formar parte de las estrategias de reagrupamiento parcelario y de la implementación de grandes proyectos como un mecanismo para fortalecer la capacidad financiera. De igual manera, puede diseñarse para que sirva al financiamiento del gobierno local y como una forma de flexibilizar la norma urbana.

### **Áreas de Emisión**

Son las zonas en las que se reconoce la facultad legal de los propietarios de transferir los derechos de desarrollo que no se utilicen. Son las zonas en las que



se pretende conservar algo, por lo que es necesario limitar la inversión en edificación, lo cual es totalmente legítimo para el gobierno, sin embargo, para evitar una situación de inequidad respecto a los propietarios que no tienen limitación y para incentivar la protección de los inmuebles entre los propietarios se les da la potestad de transferir o vender su derecho de desarrollo básico, generalmente un coeficiente de utilización del suelo (CUS) de 1.0.

El monto de derechos a transferir es la diferencia entre el coeficiente básico que establezca la norma y lo utilizado, la cuestión entonces es establecer el límite por parte de la norma. Aquí es donde la congruencia con el plan es fundamental.

Cuando los planes se elaboran sin considerar el instrumento de transferencia es común que estas zonas queden limitadas en su desarrollo por el propio plan. Tal es el caso de las zonas de conservación patrimonial y de preservación ambiental, en donde las restricciones de la norma dan lugar a situaciones inconvenientes.

Por ejemplo, en México para la preservación ambiental se imponen restricciones al desarrollo que terminan por ser un fuerte incentivo a los procesos de ocupación irregular que, por su propia naturaleza son independientes de lo que esté establecido en los ordenamientos. De hecho, se vuelve un mecanismo muy atractivo para los incorporadores y fraccionadores ilegales de suelo, porque las propias limitaciones al desarrollo impuestas por la norma producen un efecto de desvalorización muy intenso, llevando el valor del suelo al valor de capitalización de la actividad que se desarrolla ahí, que es muy bajo cuando es agrícola y cuando es silvícola es virtualmente cero.

De esta manera, se pueden obtener grandes extensiones de suelo a un precio muy bajo, fraccionarlas y venderlas sin servicios a población de escasos recursos de manera irregular; históricamente el principal mecanismo de acceso al suelo y la vivienda por parte de la población pobre en México; una variante de esto es la misma compra barata de grandes extensiones de suelo por parte de empresarios quienes tramitan cambios de uso de manera irregular para después fraccionarlos y venderlos legalmente.

**Históricamente el principal mecanismo de acceso al suelo y la vivienda por parte de la población pobre en México ha sido la incorporación informal de suelo periférico al desarrollo urbano.**



Si a los propietarios originales del suelo se les concedieran derechos de desarrollo para ser transferidos podrían beneficiarse de la propiedad y del no uso de esos terrenos; además, con los respectivos controles sobre el registro y ejercicio de los derechos se evitaría el riesgo de ocupaciones irregulares e indeseables como las descritas en el párrafo anterior.

Otro ejemplo extendido en México se refiere a las zonas de conservación del patrimonio construido en las que, de igual manera, al quedar limitadas en sus posibilidades de desarrollo suelen desvalorizarse y enfrentan dos posibles destinos: el deterioro pronunciado e incluso acelerado por los mismos propietarios y el de la ocupación ilegal de las propiedades, lo que también lleva al deterioro.

De igual manera, si a los propietarios de estas zonas de conservación patrimonial se les concede el beneficio de vender derechos de desarrollo no utilizados habrá una motivación para su conservación, pero es importante que este beneficio se comprometa legalmente como una inversión a las mismas propiedades que se están protegiendo, si no, el efecto es contraproducente, pues una propiedad sujeta a una fuerte norma de conservación y sin derechos de desarrollo puede llegar a un valor tan bajo que tendría un mayor riesgo de deterioro.

Por lo anterior los planes deben tener presente la aplicación del sistema de transferencia antes de fijar las normas de intensidad para las zonas de emisión y evitar desvalorizar las propiedades por las consecuencias que se explicaron antes.

### **¿Cuánto debe establecerse como límite?**

La respuesta a esta pregunta supone un reto importante, pero el límite no debe ser fijado por la capacidad de sostenimiento en términos de equipamiento e infraestructura urbana, ni por la función de ese espacio en la estructura urbana, criterios que supuestamente se deberían de tomar en cuenta en la planeación; el criterio a considerar para fijar el máximo potencial debe derivarse del monto necesario para mantener las propiedades emisoras en la condición que se desea.

Lo anterior depende de la forma en la que se valúen los derechos de desarrollo, de tal manera que la cantidad de derechos a transferir represente un valor suficiente para que los propietarios participen e inviertan en sus inmuebles los recursos necesarios para cumplir con los objetivos de protección y que el gobierno responsable de la administración del sistema no tenga costos excedentes.

**¿Consideras que los derechos de desarrollo que transfieren los inmuebles protegidos deberían venderse sólo una vez o varias veces? ¿Qué efectos tendrían estas alternativas? ¿Cada cuándo deberían venderse?**



Muchos autores afirman que la transferencia de derechos debe ser definitiva, lo cual tiene sentido para que no exista un reclamo posterior y porque el resto de los propietarios aparentemente utilizan sus derechos una sola vez. Sin embargo, se dice aparente porque un propietario que desarrolla un inmueble utilizando sus derechos de desarrollo tiene un horizonte de explotación de tales derechos muy largo, porque le reportarán beneficios durante toda la vida productiva del inmueble, pero una vez que ésta concluye sus derechos no desaparecen, sino que puede volver a ejercerlos en una nueva edificación.

En esta lógica, los derechos de desarrollo de las zonas de emisión pueden reestablecerse, en un muy largo plazo, y permitir a los propietarios volver a obtener beneficios de una nueva transferencia para así asegurar la continuidad de la preservación de los recursos.

Sería muy difícil técnicamente establecer el valor de los derechos que no se van a utilizar, pues están en función de unas expectativas que no se conocen y que ni siquiera se van a realizar, por lo que las soluciones para este aspecto deben ser prácticas. También es difícil fijar los periodos para volver a otorgar derechos de desarrollo transferibles, indudablemente debe ser un plazo largo, semejante al tiempo de rotación de una inversión inmobiliaria.

Como se afirmó antes, la clave es que el monto en valor de derechos transferidos sea suficiente para que los propietarios inviertan en la conservación de sus inmuebles y acepten renunciar a su desarrollo.

Para lograr lo anterior es necesario considerar la dinámica del mercado inmobiliario y los precios de esos derechos de desarrollo que estarán en función de los precios del suelo de la zona de recepción. Si no existe demanda de derechos de desarrollo para invertir en ciertos lugares de la ciudad (zonas de recepción), el sistema no será viable y esto puede ser resultado de una normatividad laxa que otorga gratuitamente los derechos, como sucede en algunas ciudades mexicanas.

## **Áreas de Recepción**

Son las zonas en donde es posible recibir los derechos de desarrollo. Ya se había señalado que esta posibilidad inquieta a los planificadores tradicionales por el riesgo de “violentar” las normas establecidas por los planes, sin embargo, también se explicaba la importancia de que los planificadores prevean desde los propios planes la existencia del sistema de transferencia y que consideren los niveles base de edificabilidad (coeficiente básico) y los niveles máximos. Estos últimos pueden concebirse a nivel de predio o a nivel de predio y área, de tal forma que no se produzcan inmuebles de grandes alturas que comprometan el bienestar de las propiedades vecinas y que no se dé lugar a que los polígonos beneficiarios de la recepción se sobredensifiquen causando otro tipo de problemas.

También es importante que exista claridad y transparencia en la determinación de los polígonos de recepción, los cuales deben estar identificados formalmente, es decir, en algún plan o acuerdo legal, y difundidos, como todo el sistema, entre todos los actores interesados, empezando por la ciudadanía. También deben quedar establecidos y reconocidos los objetivos que se persiguen en cada una de las zonas de recepción, ya que en estas también debe buscarse el logro de ciertos fines.

Las áreas de recepción deben ser lugares en donde exista demanda para un desarrollo más intensivo sin que éste comprometa el buen funcionamiento de ese sector ni el bienestar de los habitantes.



**Un buen sistema de transferencia de derechos de desarrollo es que el genera beneficios en las propiedades de emisión y también en las áreas de destino, y en general en el conjunto de la ciudad.**

## **Equivalencia de los Derechos Transferidos**

Deben resolverse varios temas respecto a la transferencia entre el sitio de emisión y el sitio de recepción: las unidades de transferencia, la valuación (de lo cual ya se adelantó algo), la tasa o equivalencia y algunas variantes en cuanto a tiempo.

En primer lugar, está el tema de las unidades de transferencia, las cuales pueden ser muy diversas, pero domina la superficie de edificabilidad en metros cuadrados, esto es, se transfiere un determinado número de metros cuadrados

de edificabilidad desde la zona de emisión a la de recepción. El problema es que puede existir una gran diferencia entre el valor del derecho en una y otra zona, que a final de cuentas es una función del valor del suelo. Han existido sugerencias de que la superficie a transferir debería convertirse en un valor monetario para la zona de emisión, que a su vez se transformaría en la superficie a recibir en función de los valores monetarios en esta zona, lo cual es técnicamente correcto y equitativo, pero muy complicado desde el punto de vista administrativo, ya que supondría una doble valuación, lo que no sería problema si la ciudad contara con un catastro multifinalitario y con un sistema robusto y oportuno de valuación, que no es el caso de las ciudades mexicanas; por lo que la solución más extendida es utilizar las superficies de construcción a desarrollar. Además de que la zona de emisión sólo se valoraría en función del aprovechamiento actual, que por definición está limitado, mientras que en la zona de recepción el valor de los derechos incorporaría las expectativas de mayor y mejor aprovechamiento.

Utilizando como unidad de medida el derecho a desarrollar la superficie de construcción se evita depender de la valuación para la operación del sistema, se simplifica la administración y se vuelve más transparente. No obstante, para resolver el problema de la falta de equivalencia entre el valor del derecho en una y otra zona pueden establecerse diferentes tasas o relaciones de transferencia. Lo más simple es que la tasa de transferencia entre el polígono de emisión y el de recepción sea 1 a 1, en la cual por cada unidad de edificabilidad emitida se recibe también una unidad. Sin embargo, cuando la diferencia entre el valor de ambas es muy grande, generalmente bajos en la zona de emisión y altos en la de recepción, el traslado 1:1 (barato a caro) puede traducirse en subsidio a los inversionistas que compran esos derechos provocando una gran concentración de derechos en la zona de recepción, porque el valor de lo transferido aumenta en la operación. Por ello, lo conveniente es establecer una tasa mayor que lleve a un mejor comportamiento del sistema, por ejemplo 2 a 1, 5 a 1 o más, es decir, se necesitan comprar 2, 3 o 5 metros baratos por cada metro que se recibe; en cambio, cuando no existe demanda de los derechos para la restauración de áreas deterioradas, es posible fijar una tasa menor, por ejemplo 1 a 2, 1 a 5 e incluso a valor tales como 1 a 20 o 25, en otras palabras, por cada metro que se paga en la zona de emisión se pueden obtener varios metros de edificabilidad en la zona de recepción.

La tasa de transferencia que se establezca depende por un lado de los objetivos que se están persiguiendo y de las condiciones del mercado, en particular de los niveles de actividad en las distintas áreas y de los valores del suelo en ellas.

Incluso, es posible considerar variantes para estimular ciertas conductas entre los inversionistas, por ejemplo, para promover el sistema y activarlo rápidamente se puede ofrecer una tasa muy pequeña, por ejemplo 1 a 10 pero sólo durante un periodo de tiempo, después del cual la tasa estimará su valor definitivo o podrá plantearse un esquema de ajuste gradual en el tiempo.

## **OPERACIÓN ADMINISTRATIVA**

Uno de los factores clave para el éxito de un Sistema de Transferencia de Derechos de Desarrollo es la operación administrativa que requiere de varias condiciones:

### **Calidad Técnica**

Como en cualquier instrumento de desarrollo urbano es necesario un buen planteamiento técnico, lo cual a su vez implica una claridad conceptual sobre los fenómenos que se están abordando, incluida la dinámica de mercado, sólo así se podrá implementar un sistema de administración adecuado.

### **Fundamento Jurídico**

Para que el sistema sea factible y exitoso deberá tener un sólido fundamento jurídico, que no sea vulnerable a la acción legal de grupos de oposición.. El marco jurídico mexicano ofrece una plataforma fuerte y solvente para la implementación de la Transferencia de Derechos de Desarrollo..

### **Certidumbre Jurídica**

El Estado de Derecho es una condición necesaria para el desarrollo de la sociedad: Douglas North (1987) ha demostrado que históricamente las sociedades que cuentan con instituciones (reglas) claras y que se cumplen (certidumbre) han logrado un mayor desarrollo. En un tema como los derechos de propiedad, la certidumbre jurídica es de particular importancia. Por desgracia, en México las instituciones que regulan la propiedad y la planeación urbana han mostrado muchas debilidades a lo largo de los años, aspecto que se debe tomar en cuenta en el diseño de un instrumento de esta naturaleza.

### **Eficiencia Administrativa**

Sin llegar a tener la importancia real que tiene el Estado de Derecho en el funcionamiento de una sociedad, la eficiencia en la administración pública también es un factor relevante, de hecho, desde hace un par de décadas se le ha concedido una gran atención en México como dimensión de competitividad

económica. Es un aspecto que también debe tenerse en cuenta en el diseño de la operación del Sistema de Transferencia de Derechos de Desarrollo. Si la operación es administrativamente ineficiente se generarán mayores costos de transacción, pudiendo llegar al punto de inhibir el instrumento. En otras palabras, si para los propietarios privados resulta demasiado complicado vender o comprar los derechos de desarrollo es probable que decidan utilizar otros o los viejos mecanismos para resolver sus necesidades.

Se requiere de eficiencia y también de transparencia por tratarse de un tema delicado y que genera muchas suspicacias entre la ciudadanía (el electorado). En los últimos años, los gobiernos municipales en varias ciudades mexicanas han sufrido un enorme descrédito por el aumento de derechos de desarrollo y los cambios de usos del suelo. Para resolver los temas de eficiencia y transparencia en algunas ciudades se ha optado por agencias relativamente independientes para la administración de los sistemas (véase el apartado Los Grandes Proyectos de Escala Metropolitana), en el caso concreto de México se han utilizado figuras como el fideicomiso, sin embargo, su pertinencia depende de varios aspectos como el volumen de operaciones y la capacidad de las oficinas de los gobiernos para operar el instrumento directamente.

Dentro de la eficiencia administrativa es importante la coordinación de las diversas dependencias que eventualmente pudieran estar involucradas, como podrían ser desarrollo urbano, finanzas (tesorería), las agencias responsables de la conservación patrimonial, la preservación del medio ambiente, la promoción de vivienda o las que correspondan según los objetivos que se persigan con la implementación del sistema.

### **Aceptación**

Otro aspecto para el éxito del instrumento es la aceptación por parte de los diversos actores de la comunidad, esto no es difícil ya que se trata de un sistema en el que todos ganan.

Lo anterior es particularmente significativo en sociedades como la mexicana en la que todo lo que proviene del gobierno suele ser visto con desconfianza y es cuestionado, si no es que desechado sin análisis y ni comprensión. Esto es aún más grave en las sociedades conservadoras en las que los cambios, cualquiera que sean, causan inseguridad y nerviosismo.

Los emisores de los derechos y los desarrolladores deben entender los be-

neficios que van a obtener. Del mismo modo, la ciudadanía debe reconocer los beneficios que el sistema representa para el conjunto de la sociedad, aunque no participe directamente en él.

Finalmente, los funcionarios públicos también tendrán que comprender que este tipo de cambios son parte de la evolución de la relación entre gobierno y ciudadanía y que representan una mejora en las instituciones que regulan el desarrollo urbano, que es más equitativo y significa dar un paso adelante respecto a los viejos y obsoletos sistemas de planeación urbana.



**La Transferencia de Derechos de Desarrollo consiste en la emisión y recepción de derechos, ya sea dentro de una zona o entre zonas. Busca promover la conservación, el desarrollo y el mejoramiento general de la ciudad a través de la administración de tales derechos.**

### **FUNDAMENTO LEGAL PARA LA EXPEDICIÓN DE DERECHOS DE DESARROLLO**

El Párrafo Tercero del artículo 27 de la Carta Magna establece que el derecho de propiedad se encuentra sujeto a las modalidades que dicta el interés público, y si la propiedad es un derecho compuesto por el derecho de uso, disfrute y disposición, entonces la modalidad se aplica aumentando o disminuyendo estos derechos en la medida en que lo requiera el interés público.

El interés público, por regla general, se encuentra determinado por el poder legislativo en las diferentes leyes que regulan su ejercicio, como los códigos civiles a nivel local o la Ley Agraria en lo federal, pero el interés público es cambiante en el tiempo y en el espacio, hay casos excepcionales de imposición de modalidades mediante actos administrativos, como las regulaciones en beneficio social de carácter urbano, que en el mismo artículo 27 de la Constitución se establecen como derecho de la Nación para el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, "...con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población..."



## CAPÍTULO 10: VENTA DE DERECHOS DE DESARROLLO

La venta de derechos de desarrollo es un instrumento de uso extendido en el mundo. Se le llama de diversas formas, la denominación empleada en este Manual obedece más a la descripción técnica que a una denominación “de origen”. También se caracteriza por una aplicación remota, el antecedente más significativo se ubica en la década de los 40 en el Reino Unido. Estas dos características, lo remoto y extendido de su uso sugieren que es un instrumento muy noble, efectivo y multi atributos. En efecto, su principal característica es que genera equidad entre los propietarios, también representa una forma muy efectiva de capturar la valorización del suelo derivada de los aumentos de intensidad, al mismo tiempo, desestimula la especulación y la corrupción, y con un buen diseño y administración en su aplicación implica un poderoso mecanismo para conducir los procesos urbanos.

### CONCEPTO Y FUNDAMENTO DE LA VENTA DE DERECHOS DE DESARROLLO

La venta de derechos de desarrollo se fundamenta en diversos preceptos. Primero, el valor del suelo se constituye de rentas acumuladas las cuales resultan del esfuerzo de la sociedad, quien legítimamente puede reclamarlas a través de la autoridad. Segundo, una mayor intensidad de capital invertido permite aumentar la formación de renta diferencial II (véase el apartado La Formación de Rentas del Suelo del Módulo 1 de este Manual). A mayor intensidad de capital invertido mayor renta diferencial II, por lo que otorgar mayores derechos de desarrollo o edificabilidad permite al propietario o al inversionista obtener una mayor renta, que ninguno de ellos formó, y que al mismo tiempo va a producir mayores costos por impacto o externalidades de la propia inversión, los cuales difícilmente son asumidos por el propietario o el inversionista. Por eso, es totalmente legítimo

La venta de derechos de desarrollo es el instrumento en el que los propietarios o inversionistas pagan una parte de la valorización del suelo a la autoridad para poder construir por encima del coeficiente de utilización del suelo básico (CUSB), hasta un coeficiente de utilización máximo (CUSM).



que se cobren los derechos de desarrollo por encima de un coeficiente básico, que generalmente se fija en 1.0 permitiendo darle a la propiedad un valor de uso.

En la base de esta idea está la separación de los derechos de propiedad que corresponden al particular, de los derechos de desarrollo (modalidad de la propiedad que dicte el interés público -Artículo 27 de la CPEUM) la cual queda reservada a la autoridad.

### **ANTECEDENTES**

En el Reino Unido en 1942 se presentó el *Uthwatt Report* que se considera la base de la planeación urbana moderna, elaborado por el “*Expert Committee on Compensation and Betterment*” y publicado en septiembre de 1942. El reporte hace un análisis objetivo de los pagos de compensaciones y de la recuperación de las mejoras (*Betterment*). Entre las preocupaciones que motivaron el análisis estaba la necesidad de estabilizar los precios previendo la necesidad de adquisición de suelo en una lógica equitativa con fines de reconstrucción (Mills and Reeve 2010. *The Uthwatt Report. Briefing*, 2010). El reporte explica el efecto de la planeación de las ciudades sobre los valores del suelo, en particular el efecto de los usos más intensivos y rentables sobre el incremento en los valores. A este efecto de valorización por la acción pública se le denominó “*Betterment*” (Ibid: 3). Según Connellan 2004 (citado por Molinatti 2011: 4) se define como “el incremento en el valor del suelo originado por el desarrollo urbano” (Connellan 2004:79). Así se establece la diferencia entre el valor de uso presente y el valor de expectativa que genera el plan de desarrollo urbano, y en el cual, no hay ningún tipo de acción por parte del propietario. Sobre esta base se publica en 1947 la “*Town and Country Planning Act*” que señala que los desarrolladores deberían pagar por los derechos de edificabilidad un porcentaje de la diferencia entre el valor de uso y el valor potencial. A partir de entonces han existido varios cambios derivados de las líneas políticas entre liberales y conservadores. El sistema se trasladó a varias de las antiguas colonias británicas como Canadá, Australia y Hong Kong.

Otro antecedente que merece la pena mencionar es la experiencia francesa con el denominado Plafón Legal de la Densidad que fue establecido en 1975. El instrumento fijaba un coeficiente básico de edificabilidad (CUS) para las ciudades francesas de 1.0, excepto París donde se fijó en 1.5 (techo legal de la densidad). Para construir por encima de este techo era necesario pagar los derechos utilizando una técnica que se conoce como suelo virtual, en la cual, el valor de

los derechos queda determinado por la cantidad de suelo que se tendría que comprar en el mismo contexto de mercado para construir el excedente. Como en el Reino Unido, se fueron dando cambios a lo largo del tiempo, en parte por razones de ajuste político, pero también porque se han ido implementado otros instrumentos para la captura de la valorización.

En Estados Unidos y Canadá se utilizan los Bonos de Densidad que son la contraprestación que se tiene que hacer por construir por el límite establecido en el plan de desarrollo urbano. Dicha contraprestación no se basa en el valor de los derechos de edificabilidad, que está asociado con el incremento de valor del suelo, sino que es una equivalencia entre lo que se construye de más y lo que se aporta, que no es en monetario sino en obra: plazas (Bonus Plazas desde 1961), viviendas o espacios públicos.

En Latinoamérica hay dos casos que deben citarse: la Otorga Onerosa del Derecho a Construir de Brasil o Suelo Creado (artículos 28 a 31 del Estatuto de la Ciudad de 2001) y la Venta de Derechos Adicionales de Construcción y Desarrollo de Colombia (artículos 88, 89 y 90 de la Ley 388 de 1997). El sistema brasileño tiende al modelo francés, en donde se fija un coeficiente básico a partir del cual se puede edificar hasta un coeficiente máximo que se establece en el Plan Director, a lo largo del tiempo ha evolucionado a un sistema muy sofisticado y eficiente de venta de derechos de edificabilidad a través de subastas públicas (se tratará más adelante) (Câmara dos Deputados 2006: 67-71). Por su parte la experiencia colombiana tiene mayor similitud con el modelo norteamericano en donde se puede sobrepasar lo establecido por la norma en las áreas "que hayan sido beneficiarias de las acciones urbanísticas previstas en el artículo 74 de esta Ley..." (Ley 388 de 1997). Por acciones urbanísticas se refiere a los hechos generadores que se explican en el capítulo de Participación de Plusvalías.

### **OPERACIÓN DE LA VENTA DE DERECHOS DE DESARROLLO**

Para el caso mexicano se considera que la venta de derechos de desarrollo se inspira en el modelo francés, es decir, en el cual se establece un derecho básico para toda la ciudad, aunque podrían justificarse algunas variaciones, que idealmente debería ser de carácter legal, lo que significa que el derecho básico debería estar establecido en la legislación urbana, y un derecho máximo, de naturaleza normativa o reglamentaria que se fija según las características de cada zona de la ciudad en el programa de desarrollo urbano que corresponda.

La estimación de la valorización de la propiedad por el aumento del coeficiente de utilización estará determinada por la cantidad de suelo que se tendría que comprar para poder construir el excedente del coeficiente de utilización del suelo en el mismo contexto urbano y con la misma normatividad en que se ubica el predio objeto de la solicitud al momento de realizarse ésta.



La valorización del suelo se calcula a partir de la cantidad de m<sup>2</sup> de terreno que se tendrían que adquirir en la misma zona para construir la superficie deseada con el Coeficiente de Utilización Básico (CUSB).

$$MC = \frac{Se}{S_{CUSB}} \cdot St \cdot Vu \cdot \%Dd$$

En donde:

MC: Monto de la contraprestación

Se: Superficie excedente expresada en m<sup>2</sup>

S<sub>CUSB</sub>: Superficie del CUS básico expresada en m<sup>2</sup>

St: Superficie del terreno expresada en m<sup>2</sup>

Vu: Valor comercial unitario del suelo por m<sup>2</sup> expresado en pesos

%Dd: Porcentaje del cobro de derechos que aplica al uso

Al dividir la superficie excedente entre la superficie que se otorga con el Coeficiente de Utilización Básico (CUSB) se obtiene la cantidad de terreno del mismo tamaño que se tendría que comprar para construir la superficie total del proyecto.

Por ejemplo, si en un predio de 4,000 m<sup>2</sup> con un coeficiente básico de 1.0 y uno máximo de 3.5 se quiere desarrollar un proyecto de 10,000 m<sup>2</sup> de construcción, se tendría un derecho básico de edificabilidad de 4,000 m<sup>2</sup> de construcción (CUS 1.0), por lo que se tendrían que conseguir 6,000 m<sup>2</sup> más por la vía de la compra de derechos de edificabilidad. Si solo existiera coeficiente básico y se tuvieran que construir necesariamente los 10,000 m<sup>2</sup> se requerirían dos terrenos de 4,000 m<sup>2</sup> y uno de 2,000 m<sup>2</sup>, en total 10,000 m<sup>2</sup> de terreno para que con el coeficiente 1.0 se puedan construir 10,000 m<sup>2</sup>.

Figura 3.12

**En un terreno de 4,000 m<sup>2</sup> con un CUS de 1.0, se puede construir hasta 4,000 m<sup>2</sup>, 50 viviendas de 80 m<sup>2</sup>**

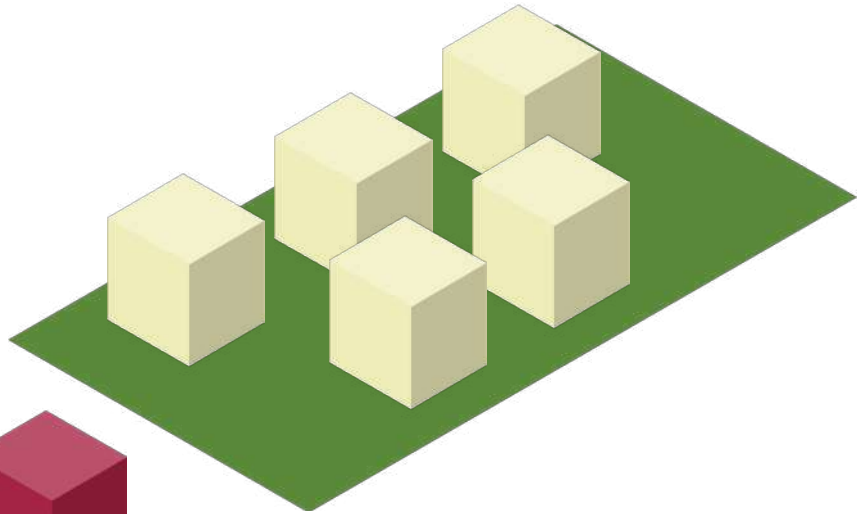


Figura 3.13

**Pagando el 30% del valor de un terreno y medio más, se podrían construir un total de 10,000 m<sup>2</sup>, 125 viviendas de 80 m<sup>2</sup>, un extra de 6,000 m<sup>2</sup> y 75 viviendas.<sup>2</sup>**

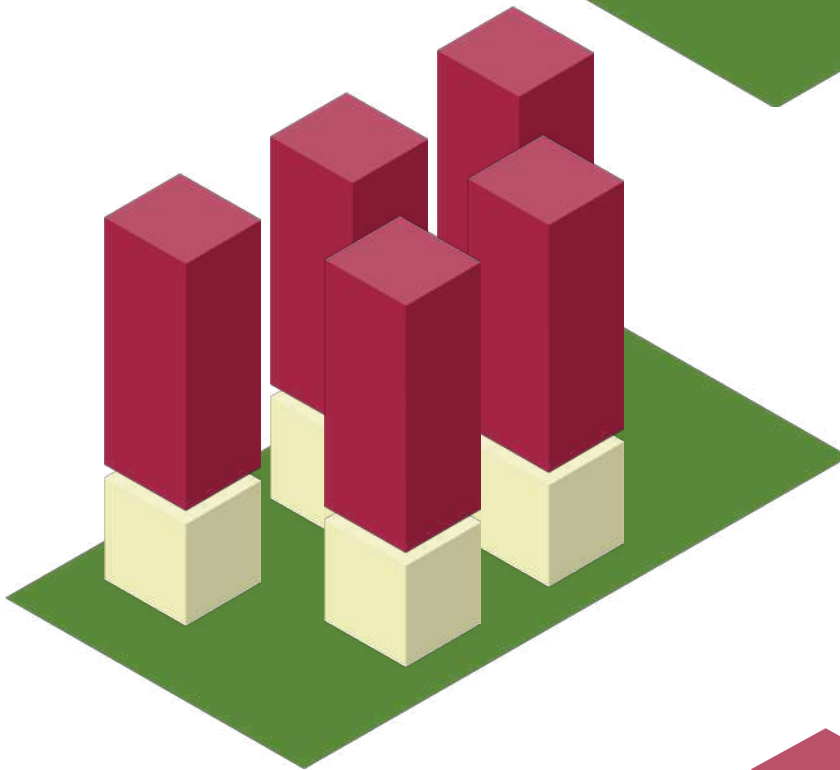
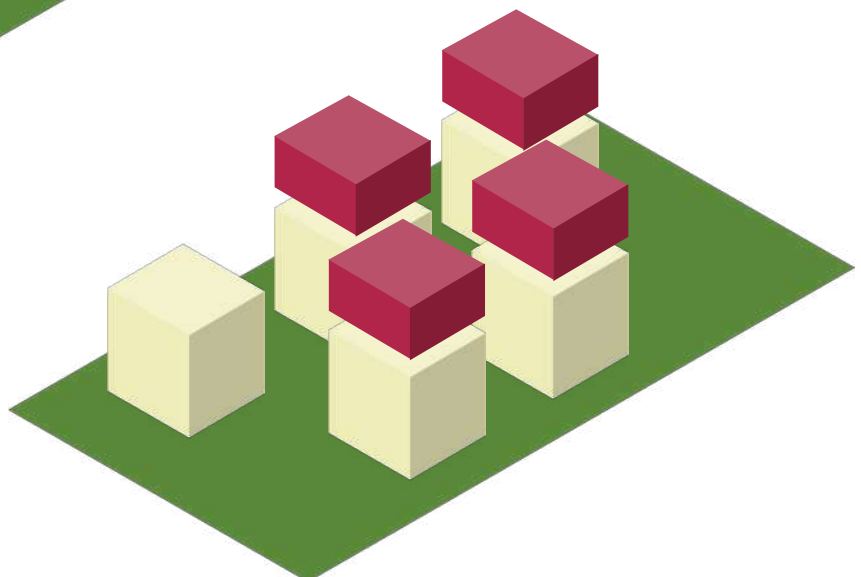


Figura 3.14

**Pero en lugar de pagar por un terreno y medio para construir las 75 viviendas extra, sólo pagó el suelo de medio terreno.**



Pero existiendo la posibilidad de comprar derechos de desarrollo ¿cuántos predios virtuales se tendrían que pagar:  $Se/S_{CUSB}$  esto es, el excedente de lo que se puede construir en el terreno real / la superficie construible del CUS básico =  $6,000 \text{ m}^2/4,000 \text{ m}^2 = 1.5$  terrenos iguales se tendrían que comprar 1.5 por la  $St = 1.5 \times 4,000 \text{ m}^2 = 6,000 \text{ m}^2$ , cuyo valor resulta de multiplicar esa superficie por el valor comercial unitario del suelo en la misma localización =  $St * Vu = 6,000 \text{ m}^2 \times \$ 3,500/\text{m}^2 = \$ 21,000,000$ . Este es el valor de los derechos de desarrollo, sin embargo, lo normal es cobrar una parte de ese valor, como podría ser un 30%, lo que resulta en una contraprestación de \$ 6,300,000. Con esto el inversionista gana porque puede desarrollar la superficie deseada a un costo del suelo notablemente menor, la sociedad gana porque entran a las arcas municipales esos \$6,300,000 y si el instrumento está bien diseñado también gana la sociedad en materia de desarrollo urbano, pues los recursos recaudados se invierten en mejoras de infraestructura, equipamientos y espacios públicos.

Es muy importante señalar que el porcentaje sobre los derechos de desarrollo que se debe fijar para el cobro es un tema de política pública, no es una cuestión técnica. Más adelante se trata con más detalle el manejo de los porcentajes.

## **VENTAJAS**

Evidentemente, la captura de recursos para el financiamiento del desarrollo urbano es una gran ventaja. Es adecuado para ciudades con un mercado inmobiliario activo y que inician su fase de desarrollo vertical, en ciudades más pequeñas, cuyas demandas de crecimiento se resuelven principalmente a través de la expansión, no tiene mucho sentido aplicar la Venta de Derechos de Desarrollo, incluso puede generar efectos indeseables.

Como se ha comentado con otros instrumentos, la captura de la valorización desincentiva la especulación y la corrupción, en particular los aumentos gratuitos o semi gratuitos de intensidad que se presentan en casi todas las ciudades importantes del país. Si los inversionistas pueden comprar los derechos de desarrollo como un gasto contable y deducible, no tiene ningún sentido que paguen “por debajo de la mesa” para obtener esos derechos.

Hay una enorme ventaja en el uso de coeficientes que es dejar de usar densidades para regular la intensidad de ocupación. El uso de densidad otorga mucho más derechos de edificación a las viviendas de mayor calidad precio, es

decir, se les permite una mayor intensidad de capital lo que genera una renta diferencial II más alta y encarece el suelo o, dicho de otra forma, el valor del suelo responde a la máxima intensidad de capital invertido, las casas más grandes y de mejor calidad. De esa manera, las viviendas pequeñas y de baja calidad forman poca renta diferencial II y tienen mucho menor capacidad de pago, sin contar las diferencias que ya registran de origen las familias que demandan uno u otro tipo de viviendas.

En el siguiente cuadro se muestran las intensidades que se otorgan a los diferentes tipos de vivienda según su tamaño, empezando por 350 m<sup>2</sup> que correspondería a las viviendas de tipo "residencial plus" hasta los 40 m<sup>2</sup> que corresponden a la categoría económica de la vivienda. Y se cruzan con distintos supuestos normativos, de 25, 50, 75 y 100 viviendas por hectárea, que son los rangos que se aplican en la mayor parte de las regulaciones en el país. En algunas entidades se usan densidades de vivienda, en otras densidades de población que se traducen a vivienda dividiendo la población entre el supuesto número de habitantes por familia, hay algunas que establecen índices de edificabilidad, que son los m<sup>2</sup> requeridos de suelo para cada vivienda, pero al final de cuentas es una medida basada en densidad, es decir, en la relación viviendas/superficie. No importa el indicador que se use, mientras esté basado en la relación entre el número de viviendas y una determinada superficie se está favoreciendo a los grupos de mayores ingresos otorgándoles coeficientes de edificación ¡de forma totalmente gratuita! Con lo que fácilmente los grupos de mayores ingresos irán desplazando a los de menores ingresos en una cadena que termina por enviar a los más pobres a los lugares donde ninguna actividad tiene intención de ocupar.

Como se podrá observar, en cada rango de densidad siempre se ofrecen coeficientes más altos entre mayor es el tamaño de la vivienda, lo que significa que a los ricos se les concede más y en consecuencia tienen la oportunidad de ser más eficientes en el aprovechamiento del espacio.

De cualquier manera, los coeficientes son, en lo general, muy bajos. Como se explicó antes, se considera entre especialistas y en las normas internacionales, que un coeficiente de 1.0 es justo para permitir un aprovechamiento no comercial de la propiedad y darle un valor de uso. Sin embargo, si las viviendas son menores a 90 m<sup>2</sup> bajo ninguna de las densidades que se usaron en el ejemplo se alcanza ese coeficiente, a partir de ese tamaño de vivienda el CUS incrementa de manera paulatina.

Aparece entonces una gran ventaja de la venta de derechos que es la equidad en dos sentidos: una equidad horizontal en la medida que se otorga la misma intensidad a todos los grupos sociales, y en sentido vertical, porque el que

Figura 3.15  
**CUS en función de la densidad**

<b>Coefficiente de Utilización del Suelo (CUS) en función de la densidad</b>				
<b>Tamaño supuesto de vivienda en m<sup>2</sup></b>	<b>25 viv/ha</b>	<b>50 viv/ha</b>	<b>75 viv/ha</b>	<b>100 viv/ha</b>
350	0.88	<b>1.75</b>	<b>2.63</b>	<b>3.50</b>
250	0.63	<b>1.25</b>	<b>1.88</b>	<b>2.50</b>
220	0.55	<b>1.10</b>	<b>1.65</b>	<b>2.20</b>
180	0.45	0.90	<b>1.35</b>	<b>1.80</b>
150	0.38	0.75	<b>1.13</b>	<b>1.50</b>
120	0.30	0.60	0.90	<b>1.20</b>
90	0.23	0.45	0.68	0.90
75	0.19	0.38	0.56	0.75
60	0.15	0.30	0.45	0.60
50	0.13	0.25	0.38	0.50



**Es imprescindible eliminar el uso de densidades y pasar al de coeficientes como mecanismo para regular la intensidad de ocupación.**

quiera aumentar la intensidad para obtener más beneficios de la explotación de una localización tiene que pagar a la sociedad por esos beneficios.

Hay una ventaja más, con un buen diseño del sistema, además de servir para la captura de parte de la valorización producida por la sociedad, se puede tener una sólida herramienta para la conducción de los procesos urbanos. La idea básica es que, en lugares donde se quiere fomentar la llegada de ciertas actividades el porcentaje de cobro se puede fijar más bajo, por ejemplo, para la promoción de vivienda de interés social, mientras que si lo que se quiere es desestimular el arribo de ciertas actividades y hay margen para la compra de derechos, las tasas pueden ser más altas, incluso, mucho más altas. Además, como los porcentajes de cobro deben incluirse en la ley de ingresos del municipio que se publica cada año, es posible ir haciendo los ajustes que se consideren necesarios anualmente. Por ejemplo, si se tiene como objetivo densificar un área pueden establecerse tasas de cobro bajas, y si con los años la zona tiende a la saturación, el porcentaje de cobro se puede incrementar para detener el proceso. Se trata de una herramienta muy poderosa y que se puede ir ajustando a lo largo del tiempo.



Debe tenerse en cuenta que se requiere de un diseño complejo, que reconozca los procesos de reestructuración de la ciudad y el comportamiento del mercado inmobiliario, que sirva como base para calibrar el instrumento para fijar

**Los porcentajes aplicables a la Venta de Derechos de Desarrollo deben incluirse en la Ley de Ingresos municipal y pueden ajustarse anualmente para conducir los procesos de desarrollo urbano.**



las tasas en el nivel óptimo. No es solo cuestión de vender derechos de desarrollo, sin un buen diseño el instrumento puede generar efectos indeseables.

## MARCO JURÍDICO

El fundamento principal para el cobro de los derechos de desarrollo se en-

**La Venta de Derechos de Desarrollo es un instrumento de gran flexibilidad, permite a la autoridad gran control sobre el desarrollo urbano y es una excelente forma de conducir los procesos urbanos sin provocar exclusión ni encarecimiento del suelo, por ello, es la alternativa ideal al uso de parámetros basados en densidad.**



cuentra en los artículos 27 y 115 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Artículo 59 de la Ley General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016) que señala:

La Zonificación Secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

I...

II. En las zonas que no se determinen de Conservación:

a)...

*b) Se deberá permitir la Densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.*

*Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de Usos del suelo (...).*

# CAPÍTULO 11: GRANDES INTERVENCIONES URBANAS

## REAGRUPAMIENTO PARCELARIO

**Es un instrumento flexible que permite la reconfiguración de la estructura predial en zonas en las que la propiedad está distribuida de forma desordenada y subóptima para el desarrollo urbano; el reagrupamiento parcelario, reparcelamiento o reajuste de tierras no solamente sirve para mejorar la división de los predios, sino que permite liberar superficie para ser colocada en el mercado y obtener recursos para la ejecución del reajuste, y en su caso, habilitación del suelo.**

Este instrumento garantiza una distribución equitativa de cargas y beneficios ya que su implementación permite: a) mejorar la forma y distribución de los predios particulares; b) destinar parte de la superficie para uso público, parques, calles y equipamientos que no estaban previstos en la configuración original; c) liberar parte de la superficie para su comercialización en el mercado inmobiliario con el objeto de capturar recursos para financiar las obras del proyecto.



**La reordenación predial y la incorporación de infraestructura y equipamientos producirán una fuerte valorización del suelo, que podrá capturarse para financiar la intervención a través de dos esquemas: la colocación en el mercado de parte de los espacios que se generaron; y la reasignación de otra parte de los espacios ya valorizados a los propietarios participantes**

Los propietarios que aportaron sus terrenos, y posiblemente capital, recibirán inmuebles en forma de terrenos habilitados, o bien, construcciones como podría ser vivienda, locales comerciales u otros; la superficie obtenida después del reagrupamiento será menor que la aportada pero su valor será mayor, por lo que los propietarios obtienen una ganancia neta.

Existen dos tipos de espacios en los que se puede implementar este instrumento, el más común es en la incorporación de suelo rural al desarrollo urbano, donde la estructura de las parcelas agrícolas, lógicamente, no corresponde con las necesidades de configuración del suelo para la expansión de la ciudad. En

este tipo de situaciones resulta relativamente fácil llevar a cabo la reconfiguración porque no existen construcciones ni infraestructura instalada; en cambio, el otro tipo de reparcelación enfrenta mayores retos, se trata de intervenciones con el objeto de renovar una zona urbana, lo que casi siempre implica redesarrollo, es decir, demolición y nueva construcción (véase el apartado Economía del redesarrollo. Crecimiento hacia el interior y lógica del modelo intensivo).

En las áreas urbanas la propiedad suele estar mucho más fragmentada que en las rurales, la existencia de infraestructura y de cierto tipo de capital fijo urbano, como podría ser un edificio emblemático, un monumento o alguna obra que deba conservarse, condiciona el proyecto de reajuste y lo encarece, incluso, la existencia de edificios que son obsoletos y pueden ser demolidos representa un mayor costo para la ejecución. Las zonas que rodean el centro de las ciudades, áreas de asentamientos populares y de bajo costo, zonas industriales que han perdido competitividad son ejemplos típicos en los que puede ser conveniente el reagrupamiento parcelario, y posiblemente, ir más allá, a una intervención urbana compleja o gran proyecto urbano (véase el siguiente capítulo).

## ANTECEDENTES

Es un instrumento que ha sido empleado desde finales del Siglo XIX, actualmente se utiliza en todo el mundo. La larga historia en la aplicación del reagrupamiento parcelario y la diversidad de países y situaciones en las que se ha implementado ha permitido, por un lado, contar con una rica experiencia internacional y, por otro, ofrecer variantes y particularidades en los marcos regulatorios, así como en los procedimientos de ejecución.

**La mayoría de los instrumentos revisados en este Manual se aplican desde hace mucho tiempo en otros países, sin embargo, es importante reconocer sus fundamentos así como las particularidades del contexto en el que se quieren implementar para evitar errores por imitación.**



Japón es uno de los países más experimentados en el reagrupamiento parcelario. Se trata de un instrumento que el gobierno usa con frecuencia para revitalizar antiguos asentamientos populares con alto grado de deterioro, éstos se conforman, generalmente, en espacios desorganizados con construcciones ligeras conectadas por callejones peatonales; la propiedad está distribuida de forma

compleja, por lo que el instrumento permite, a través del financiamiento público otorgado por el gobierno nacional con bajas tasas de interés, reconfigurar la propiedad para ajustarla a lo previsto en el plan de la ciudad. También es utilizado para la incorporación de suelo periférico, en este caso, lo más común es que los promotores sean agentes privados.

Una característica del uso del instrumento en Japón es la diversidad de actores que pueden promover el reagrupamiento parcelario, desde la autoridad hasta los inquilinos que habitan la zona. En algunas legislaciones locales se prevé la participación forzosa de los propietarios.

En Turquía el reajuste de tierras puede provenir tanto de la iniciativa pública como de la privada, no obstante, cuando los proyectos son promovidos por un órgano gubernamental, la participación de los particulares es obligatoria, procediendo la expropiación en los casos en los que exista renuencia de los propietarios; una diferencia con el esquema japonés es que los proyectos no necesariamente tienen que estar previstos en el plan urbano, asimismo, si las áreas de donación del plan maestro abarcan más del 30% del total de la superficie del proyecto, la autoridad debe compensar a los propietarios.

Podrían enumerarse decenas de casos evaluados, así como, las características de la aplicación en cada país, pero no es el objetivo de este Manual. Solamente cabe señalar que se utiliza en países, que no son los típicos referentes en el desarrollo urbano, como Indonesia, Bután, Mongolia, Tailandia, Angola, entre muchos otros, y que en algunas naciones han implementado el reagrupamiento parcelario desde hace más de 150 años, como en Alemania, Turquía y España; otros desde principios del Siglo XX, como Japón y la India, que además ofrece particularidades interesantes; y pocas décadas después también Corea del Sur, Taiwán, Austria y muchos otros. Finalmente es necesario señalar que en Francia y Estados Unidos (land consolidation) las primeras aplicaciones se remontan al Siglo XVIII.

## **FUNCIONAMIENTO DEL REAJUSTE DE TIERRAS**

El funcionamiento del reagrupamiento parcelario depende del marco institucional de los diferentes países, las diferencias pueden ser significativas, por lo que la descripción del funcionamiento que se presenta aquí aborda los aspectos más importantes del proceso.

Para la aplicación del reajuste de tierra es importante que exista un agente responsable de la implementación, puede ser una agencia, un área del gobierno, incluso una empresa contratada para tal fin. La Ley General del Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), lo denomina titular de la gestión común.

También es necesario contar con un plan de ejecución. En algunos países dicho plan se concibe o se integra a un plan parcial de desarrollo urbano que tendrían un alcance mayor, por que definiría una serie de estrategias para la zona que podrían ir más allá de la definición de los parámetros de uso e intensidad del suelo. Es muy importante que el plan o programa de reagrupamiento sea congruente con las políticas y estrategias del plan de desarrollo de la ciudad en donde se implantará, y en su caso, prever los posibles impactos que tendrá sobre la ciudad.

El plan de ejecución podrá ser realizado por el titular de la gestión común, por un consultor privado o por la propia autoridad que será responsable de su validación y aprobación, independientemente de quien lo haya elaborado. Asimismo, el plan deberá incluir: el polígono en el que se interviene; la configuración de los predios que se propone, lo que incluye la definición de vialidades, equipamientos y espacios públicos; el plano de la propiedad actual ya sea rural o urbana, con la mayor precisión posible, y los criterios y reglas para la ejecución del instrumento. Son de particular importancia las reglas de:

- Valuación de las aportaciones iniciales, ya sean de suelo (lo más común) u otro tipo de contribuciones.
- Valuación de los productos inmobiliarios obtenidos.
- Reparto de los productos obtenidos, ya sean inmobiliarios o monetarios.

Por supuesto el sistema de reglas y acuerdos para la operación debe ser mucho más amplio y deberá ser exhaustivo, en el sentido de tratar los diversos aspectos que eventualmente podrían ser motivo de conflicto.

La estimación del valor de las aportaciones de suelo de los propietarios según la configuración existente debe realizarse en función del uso actual y nunca sobre el valor de la expectativa después del reagrupamiento.

Administrativamente se podrá utilizar cualquier figura que ofrezca certeza jurídica, como serían los fideicomisos, asociaciones público-privadas, o cualquier otra que se considere adecuada al contexto de aplicación.

En el marco de los acuerdos y reglas se establecerán los mecanismos para la habilitación de la infraestructura, la urbanización y las obras que se hayan contemplado, siempre “...bajo la responsabilidad del titular de la gestión común” (Art. 87 de la LGAHOTDU).

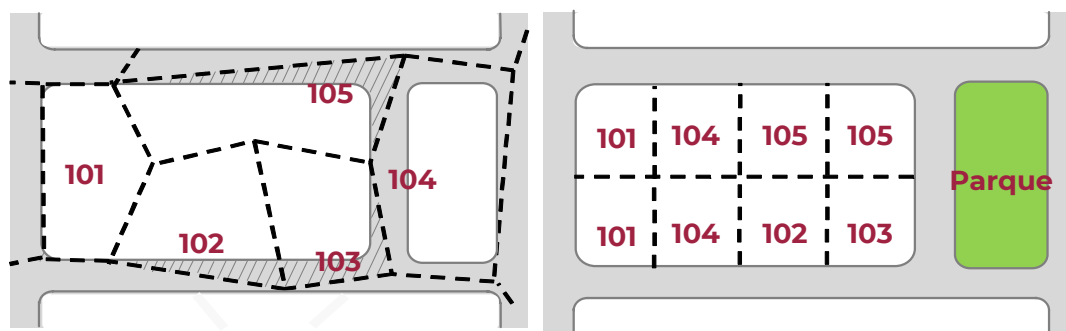
Una vez que se tenga el plan de ejecución, se formalice la figura jurídica con los acuerdos y reglas de operación correspondientes, los propietarios aporten sus tierras y se hagan las estimaciones de valor en los términos descritos arriba, se ejecutarán las obras y, en caso de que se haya previsto el desarrollo de inmuebles o de predios para su comercialización, podrán iniciarse las labores de preventa. Estos inmuebles o predios que se colocan en el mercado a valores comerciales o de expectativa, tienen como finalidad servir como un mecanismo de capitalización para el financiamiento de la ejecución del reagrupamiento.

Cuando se concluyen las obras se procede al reparto de los predios o inmuebles (departamentos, locales, etc.) a los propietarios, y en general a los que aportaron al proyecto. El reparto se hace con base en la proporción de sus aportaciones en función del total. Así, si alguien aportó el 50% del valor de la operación, recibirá el 50% del valor de los productos. Es casi un hecho, que las superficies recibidas serán menores que las superficies aportadas, ya sea por la construcción de calles y equipamientos o por los inmuebles que se comercializaron, pero sin duda, las propiedades recibidas tendrán un valor mucho mayor que la aportación, por lo que existe un beneficio neto para los propietarios que participaron.



Después de la ejecución del Reagrupamiento Parcelario la superficie de suelo que recuperan los propietarios es inferior a su aportación original, pero su valorización es muy superior, por lo que obtienen una ganancia

Figura 3.16  
**Esquema  
básico del  
Reagrupamiento  
Parcelario**



En el esquema anterior, la propiedad que compone la zona de intervención está distribuida en 5 parcelas de diferente tamaño y forma, esta situación representa un obstáculo para el desarrollo de la ciudad. El reajuste de tierras permitirá llevar a cabo la nueva configuración de predios a través del reparto de cargas y beneficios entre los propietarios, el gobierno y los demás actores que intervengan en su desarrollo.

### REPARTO DE CARGAS Y BENEFICIOS

En la disposición original de la propiedad el suelo tiene un valor determinado, durante el procedimiento de reajuste existen distintos costos, por ejemplo, las inversiones para la urbanización y otros gastos operativos, no obstante, el suelo experimentará una valorización significativa después del reajuste de tierras como consecuencia de la introducción de infraestructura y áreas para equipamiento, el incremento de la eficiencia de la estructura predial y, en algunos casos, por la mejora en la certidumbre jurídica sobre la propiedad. De tal manera, que las expectativas de aprovechamiento mejoran sustancialmente y, por lo tanto, el valor de la propiedad inmobiliaria en todo el polígono supera el valor de las aportaciones.

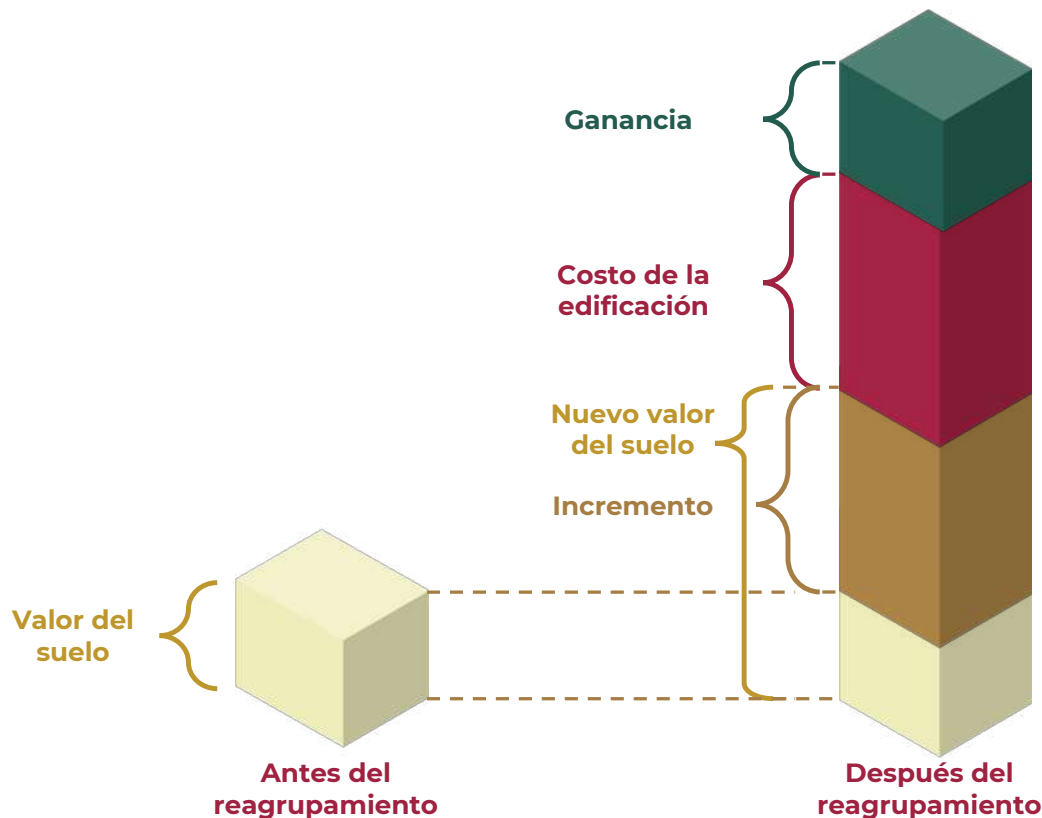


Figura 3.17

**Representación del incremento de la valoración a causa del Reagrupamiento Parcelario**

Las cargas en un reajuste de tierras se componen de las aportaciones de suelo o construcción realizadas por los propietarios o por inversionistas, pero también, por las contraprestaciones de carácter obligatorio o impositivo derivadas de la autorización del aprovechamiento urbanístico, éstas podrían ser asumidas por el gobierno como un incentivo para la realización del proyecto.



**La equidistribución de cargas y beneficios es un elemento central para el éxito de un programa de Reagrupamiento Parcelario, es decir, que quienes participan en el proyecto obtengan la misma proporción de beneficios que de aportaciones.**

Los beneficios son las ganancias obtenidas de la cooperación para la ejecución del proyecto y pueden materializarse en suelo (nueva disposición de lotes) y en ciertos casos, en superficie de construcción vendible. Una parte de la plusvalía generada por el reajuste es capturada por los propietarios, quienes reciben superficies de suelo valorizadas, mientras que otra parte es utilizada para pagar los costos de financiamiento de las obras de urbanización, esto se logra a través de la venta a terceros de una porción del suelo reajustado.

### **FACTORES QUE DETERMINAN EL ÉXITO DEL INSTRUMENTO**

Para que el reajuste de tierras funcione correctamente es fundamental que existan instituciones sólidas que establezcan las reglas bajo las cuales operará el instrumento, esto no se limita a la autoridad, sino también aplica para la ciudadanía y los demás actores participantes, asimismo, la voluntad y el compromiso de los gobiernos y de las comunidades marcará el futuro de un proyecto de re-parcelación.

La construcción de acuerdos equitativos para todos los participantes del proyecto es clave, por lo que se deben establecer mecanismos de compensación que permitan una distribución clara y transparente de cargas y beneficios, la falta de estos elementos puede traducirse en la obstrucción de los proyectos por parte de la ciudadanía. Dichos acuerdos deben traducirse en un sistema de reglas claras para cada una de las etapas y aspectos de la ejecución del proyecto. Como ya se señaló, uno de los temas más relevantes para el buen desarrollo del reagrupamiento son los criterios y métodos de valuación de las propiedades aportadas



(valor del uso) y de las que se repartirán o se comercializarán.

También es importante comprender la cultura y el pensamiento de la comunidad en la que se pretende implementar el instrumento, ya que permitirá formular las estrategias de comunicación que permitan transmitir de forma efectiva el espíritu de las propuestas o en su caso, reconducir el proyecto hacia estructuras que se adecúen a los ideales de la ciudadanía.

### **OBSTÁCULOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN**

La falta de conocimiento de los responsables de la implementación del reajuste de tierras puede determinar el fracaso del instrumento, de modo que, si éstos no dominan los componentes técnicos y jurídicos relacionados especialmente con la gestión de la valorización y la constitución de sociedades para llevar a cabo la reconfiguración predial, será muy difícil llevar a cabo el proyecto.

Un factor de riesgo presente en México es lo incompleto del marco jurídico en la materia, ya que, a pesar de ser un instrumento previsto en la legislación general y en las leyes locales de desarrollo urbano, no se han reglamentado los procedimientos para el desarrollo del reagrupamiento parcelario, fungiendo como uno de sus obstáculos más importantes.

El tercer obstáculo se deriva de la falta de reglamentación mencionada, se trata de los costos registrales, notariales y fiscales que tienen que hacerse, por ejemplo, cuando se aporta el suelo a un fideicomiso o a una asociación y nuevamente, cuando se reasigna la propiedad a los actores participantes una vez concluido el reagrupamiento, elevando los costos administrativos, fiscales y los tiempos de ejecución.

Finalmente, el patrimonialismo y la falta de cultura de cooperación de los ciudadanos, especialmente visible en los discursos que emplean para oponerse a casi cualquier tipo de proyecto de redesarrollo, cerrando la posibilidad de diálogo e intercambio, se conforman como uno de los obstáculos más difíciles de superar para este tipo de iniciativas.

### **FUNDAMENTO LEGAL**

Este instrumento está previsto en el artículo 86 y 87 de la LGAHOTDU bajo la figura de “reagrupamiento parcelario”

Artículo 86. Para la ejecución de los planes o programas de Desarrollo Ur-

bano, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, podrán promover ante propietarios e inversionistas la integración de la propiedad requerida mediante el reagrupamiento de predios, en los términos de las leyes locales relativas. Los predios reagrupados podrán conformar polígonos de actuación a fin de lograr un Desarrollo Urbano integrado y podrán aprovechar los incentivos y facilidades contempladas en esta Ley para la ocupación y aprovechamiento de áreas, polígonos y predios baldíos, subutilizados y mostrencos.

Una vez ejecutada la Acción Urbanística, los propietarios e inversionistas procederán a recuperar la parte alícuota que les corresponda, pudiendo ser en tierra, edificaciones o en numerario, de acuerdo a los convenios que al efecto se celebren

*Artículo 87. El reagrupamiento de predios a que alude el artículo anterior, se sujetará a las siguientes normas:*

*I. Cumplir con las determinaciones del plan de Desarrollo Urbano y contar con un dictamen de impacto urbano;*

*II. La administración y desarrollo de los predios reagrupados se realizará mediante fideicomiso o cualquier otra forma de gestión o instrumento legal que garantice la distribución equitativa de beneficios y cargas que se generen, la factibilidad financiera de los proyectos y la transparencia en su administración;*

*III. La habilitación con infraestructura primaria y, en su caso, la urbanización y la edificación se llevará a cabo bajo la responsabilidad del titular de la gestión común;*

*IV. Sólo podrán enajenarse los predios resultantes una vez que hayan sido construidas las obras de habilitación con infraestructura primaria, salvo en los casos en que se trate de proyectos progresivos autorizados con base en la legislación vigente, y*

*V. La distribución de cargas y beneficios económicos entre los participantes se realizará con base en un estudio de factibilidad financiera, que formulará el promovente del reagrupamiento de predios.*

De inicio, esta disposición acota la utilización del instrumento a la ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano, dejando de lado su implementación en proyectos no considerados en los instrumentos de planeación; esto puede ser perjudicial cuando los planes, ya sea por falta de información o por negligencia, no contemplen su utilización en zonas donde la distribución predial o la dinámica urbana requieran de instrumentos que permitan la reconfiguración de la propiedad, por lo que sería ideal ampliar el campo de acción para que

el reajuste de tierras pueda ser planteado por iniciativa de los particulares, sin menoscabo del cumplimiento con los procedimientos definidos por la ley para su autorización.

Como se verá más adelante, el reagrupamiento parcelario previsto en la Ley General da pie al desarrollo de un instrumento más complejo denominado Polígonos de Actuación Concertada, que brinda las condiciones óptimas para la de movilización de plusvalías, a través de procedimientos transparentes en los que se involucra a la ciudadanía.

Algunas leyes de desarrollo urbano de las entidades federativas incorporan el reagrupamiento parcelario, tal es el caso de Quintana Roo, Sinaloa, Oaxaca y la Ciudad de México, éstas replican el esquema previsto en la Ley General añadiendo ciertas particularidades, por ejemplo, en Quintana Roo se contempla la expropiación en caso de que los propietarios no participen en los proyectos y en Sinaloa se prevé la asociación voluntaria o forzosa de los propietarios, aunque sin establecer los procedimientos para lograrlo.

**El Reajuste Parcelario es un instrumento que permite una redistribución predial optimizada para el desarrollo urbano, está basado en el reparto equitativo de cargas y beneficios y trae consigo resultados positivos para los propietarios, el gobierno y la sociedad.**



## **LOS GRANDES PROYECTOS DE IMPACTO METROPOLITANO**

**Este apartado trata sobre las estrategias para la ejecución del desarrollo urbano. Se ha denominado de diversas formas: Sistema de Ejecución del Planeamiento (España), Zonas de Desarrollo Concertado (Francia), Programas Complejos (Italia), Desarrollo de Unidades de Planeación (Estados Unidos), Planes Parciales (Colombia), Operaciones Urbanas Consorciadas (Brasil) y muchos otros.**

En México se han dado algunos avances como el Sistema de Actuación por Cooperación en la Ciudad de México y las Áreas de Gestión Urbana Integral de Jalisco. Se trata de sistemas de instrumentos de ejecución de la planeación o de proyectos especiales. Hay dos características comunes, primero, suponen la ejecución de proyectos, no sólo su tratamiento como propuesta; y segundo, son intervenciones urbanas complejas, sobre todo porque implican la concurrencia de diversos actores, lo que obliga a establecer mecanismos de concertación o asociación entre ellos. Además, pueden estar acompañadas de una amplia diversidad de instrumentos y disposiciones. Algunos de los planteamientos, como los españoles son muy robustos y ofrecen una sólida base normativa para la ejecución, otros, como los mexicanos, son bastante más sencillos. Lo importante es que todos van en la línea de la gestión concertada del desarrollo urbano, superando poco a poco la idea de una planeación prescriptiva que señala de manera fija y precisa cómo debe ser la ciudad en el futuro, incluso, en el largo plazo.

Por su parte, es importante definir qué son los grandes proyectos de impacto metropolitano. Aunque el nombre lo sugiere, no es una cuestión de proyectos de gran tamaño, sino de gran complejidad en la ejecución, que generalmente se produce por la concurrencia de actores y de intereses. En zonas metropolitanas esa concurrencia viene dada por la propia necesidad de coordinación entre los municipios, el gobierno estatal y quizá el gobierno federal, además de los actores sociales y empresariales que deban participar. Algunos autores prefieren llamarles Intervenciones Urbanas Complejas. Como se les llame representan el “qué” se quiere hacer, mientras que los sistemas de ejecución, o Polígonos de Actuación Concertada, como se les llamará aquí, representan el conjunto de instrumentos, el “cómo” llevarlos a cabo.

En este subcapítulo se desarrolla una propuesta de sistema de ejecución adaptado para la realidad mexicana y muy influido por el modelo español, aun-

que se incorporan elementos del brasileño. Este sistema se concibió en una primera versión hace dos décadas para la Secretaría de Desarrollo Social y se le denominó Polígonos de Actuación Concertada, denominación que se mantendrá en este Manual.

**Los Polígonos de Actuación Concertada son sistemas de instrumentos que permiten el desarrollo de proyectos complejos que requieren la concertación de diversos actores.**



## ANTECEDENTES

### Los Sistemas de Ejecución del Planeamiento en España

La planeación y desarrollo urbano por medio de la figura de “polígonos de actuación” y su ejecución mediante diversas modalidades administrativas conocidas como “Sistemas de Actuación” obliga a los propietarios del suelo a ponerse de acuerdo y urbanizar sus propiedades según lo establecido en los planes y programas, o de otra manera, resignarse a que sea la autoridad quien los desarrolle.

Los polígonos de actuación son territorios sujetos al desarrollo urbano. Pueden estar delimitados en el Plan General Municipal (PGM), o bien, pueden ser incluidos a petición de los propietarios del suelo (previa consulta pública y aprobación del ayuntamiento). Una vez señalados en el PGM, debe elaborarse, o bien un Plan Parcial (PP), o un Plan Especial (PE) para ejecutarlos. Además de la delimitación precisa de los polígonos, los planes (PP y PE) definen las características que deben respetarse, tales como: edificabilidad total, edificabilidad por uso del suelo, áreas para equipamientos, áreas verdes, áreas destinadas a vialidad, tipologías constructivas, alturas máximas, ocupación máxima del suelo, etc.

Los Sistemas de Actuación son las diferentes modalidades jurídico-administrativas mediante las que pueden ejecutarse los polígonos. La principal diferencia entre éstos es el grado de participación entre los particulares y la autoridad en el proceso de transformación del suelo, existen fundamentalmente tres:

**Sistema de Actuación por Expropiación:** la administración actuante expropia los terrenos correspondientes en la totalidad del polígono de actuación e indemniza a los propietarios. Asimismo, ejecuta o contrata las obras de urbanización y vende o utiliza los lotes resultantes.

Sistema de Actuación por Compensación: es el sistema con predominio privado que, según la normatividad, tiene prioridad sobre los otros. Los propietarios de un polígono de actuación al que el planeamiento le ha dado el carácter de urbanizable (o reurbanizable) se asocian en una persona jurídica llamada Junta de Compensación. La normatividad establece que la Junta de Compensación debe estar integrada por los propietarios que representen al menos el 60% de los terrenos afectados. Los propietarios que no se adhieran a la Junta son expropiados a favor de ésta, quien costea las indemnizaciones correspondientes. Las principales atribuciones de las Juntas se describen a continuación:

- Realiza la distribución equitativa de los beneficios (unidades de aprovechamiento) y cargas (gastos de urbanización) en función de la superficie de suelo aportada.
- Elabora el proyecto de urbanización que se somete a la aprobación de la administración.
- Ejecuta o adjudica las obras de urbanización.
- Cede a la administración el suelo para vialidades, equipamientos y áreas verdes, así como el 10% del aprovechamiento urbanístico del polígono de actuación.
- Finalmente, reparte el resto de los terrenos entre los propietarios originales.

Sistema de Actuación por Cooperación: un sistema con predominio público, en el que la administración actuante toma el control del desarrollo urbano. En este caso, la administración tiene fundamentalmente las siguientes responsabilidades:

- Realizar la distribución de beneficios y cargas mediante el Proyecto de Reparcelación.
- Elaborar el proyecto de urbanización.
- Ejecutar o adjudicar las obras de urbanización.
- Adjudicarse los terrenos correspondientes a vialidad, equipamientos y áreas verdes, así como el 10% del aprovechamiento al que tiene derecho.
- Cobrar al resto de los propietarios los gastos de urbanización que le correspondan a cada uno y en esa misma proporción, adjudicar los terrenos resultantes.

Una variante del sistema por cooperación es el Agente Urbanizador: un particular especializado en urbanizar el suelo que toma las funciones de ejecución obligatoria en el Sistema de Cooperación, supliendo la función de la administración actuante.

El proceso de transformación que implica el sistema de cooperación, aún en contra de la voluntad de los propietarios, no significa la expropiación parcial o total del suelo. Se trata únicamente del estricto cumplimiento de los deberes de los propietarios de suelo urbano y urbanizable establecidos en la Ley del Suelo.

En los Sistemas de Compensación y Cooperación, la administración actuante, en su calidad de propietaria del 10% del aprovechamiento urbanístico del polígono de actuación, contribuye con el 10% del total de costos de urbanización.

**En el modelo español existen tres sistemas de actuación: por expropiación, por compensación y por cooperación.**



## **El Aprovechamiento Urbanístico**

Este concepto no se refiere directamente al suelo, sino a la superficie edificable, a lo que puede construirse sobre él. Dado que en un polígono de actuación pueden existir diversos usos del suelo y tipologías edificatorias, los diferentes aprovechamientos de cada uso se homogeneizan para ser comparables.

### **Captura de Plusvalías**

La normatividad española establece que la autoridad actuante tiene derecho al 10% del aprovechamiento urbanístico (unidades de aprovechamiento) del polígono, pagadero en lotes resultantes, o en dinero cuando los terrenos del polígono no puedan ser destinados a la vivienda (por ejemplo, polígonos industriales). El concepto nace de que es justo que la colectividad se apropie de parte de las plusvalías que genera el planeamiento sobre el suelo, al concedérsele la categoría de “urbanizable”. Esta cesión gratuita de terrenos por parte de los propietarios es adicional a la que por ley están obligados a ceder para vías públicas, equipamientos y áreas verdes. Los terrenos que formen parte de la captura de plusvalías deben ser destinados a la construcción de vivienda de protección oficial, régimen especial que busca dotar de habitación a las clases sociales más desprotegidas y que cuenta con diversas facilidades.

### **Conclusiones de la Experiencia Española**

A continuación, se hace referencia a las ideas más importantes del modelo español:

Los derechos y obligaciones de los propietarios están dados desde la legislación nacional. Es interesante el concepto de que la propiedad del suelo implica

automáticamente una serie de obligaciones que van más allá de las limitaciones al uso que pueden imponerse en planes y programas urbanísticos.

Las obligaciones varían de acuerdo con la calificación del suelo: urbano, urbanizable y no urbanizable; el cambio de calificación en el suelo genera de inmediato cambios en los deberes de sus propietarios, sin que estos puedan oponerse a ellos. Pueden oponerse al cambio de calificación, pero no a los derechos y obligaciones.



**¿Consideras que en México existen obligaciones asociadas a la propiedad del suelo? ¿Qué se necesita para incorporar este concepto a la realidad urbanística del país?**

Los Sistemas de Actuación buscan resolver el aspecto de la gestión del planeamiento con base en figuras jurídicas y normativas que incluyen un abanico que va desde la conciliación privada de intereses hasta la ejecución forzosa del plan.

Aunque la gestión y el financiamiento sean de carácter privado, los gobiernos locales mantienen el control del diseño y construcción de infraestructuras y equipamientos. Además, la autoridad actuante se hace acreedora al 10% del aprovechamiento urbanístico, lo que sin duda es una importante fuente de ingresos.

Al igual que los sistemas de actuación, la delimitación de polígonos de actuación se ha ido flexibilizando para favorecer la iniciativa de los particulares en cuanto a la planeación y gestión del suelo. Mientras se cumplan los lineamientos básicos del Plan General y los estándares contenidos en la legislación estatal, el suelo puede desarrollarse con gran libertad.

A pesar de todas las ventajas del modelo de gestión urbanística español, abundan los cuestionamientos y problemas. A lo largo del tiempo se han presentado modificaciones, además de la reconfiguración del sistema que pueden hacer los gobiernos de las Comunidades Autónomas. Los diferentes y frecuentemente opuestos intereses económicos, sociales y políticos son muchas veces motivo de retrasos o suspensiones en los procesos de transformación del suelo. La conciliación al interior de las Juntas de Compensación puede volverse crítica y complicarse aún más con la intervención de los gobiernos locales, no sólo en su papel regulador del proceso, sino en su rol de propietario del 10% del negocio.



## CONCEPTO Y OBJETO DE LOS POLÍGONOS DE ACTUACIÓN

Los proyectos motivo de un Polígono de Actuación Concertada (PAC) pueden incluir desde la gestión y consolidación de la propiedad del suelo (reagrupamiento parcelario) hasta desarrollos comerciales, turísticos, industriales, y de vivienda, pasando por el ordenamiento y la habilitación de suelo, la construcción de infraestructura social o productiva, proyectos de promoción del empleo y programas de conservación ambiental para satisfacer la demanda de suelo de la población de localidades urbanas.

**Los Polígonos de Actuación Concertada son un sistema integrado de instrumentos de ejecución que tienen acción sobre un territorio definido (polígono) para el desarrollo de proyectos urbanos integrales de diversa índole, cuyo objeto es facilitar la consolidación del suelo, regular las relaciones de los actores participantes en un marco de equidad y de seguridad jurídica, proponer mecanismos de autofinanciamiento o de recuperación financiera que ofrezcan viabilidad y establecer condiciones de obligatoriedad a los actores involucrados para la consecución de los objetivos del proyecto.**



La aplicación más común es la integración de la propiedad rural para la habilitación de suelo urbanizado para dar lugar al nuevo crecimiento de las ciudades, con esto, los PAC se convierten en una alternativa al crecimiento basado en reservas territoriales.

En este contexto, los PAC son un mecanismo más simple y económico pues no obliga al Estado a la conformación de tales reservas, evitando el gasto para su adquisición y los eventuales procesos judiciales cuando se requiere de expropiación, también se evita el costo financiero que se produce por los tiempos de espera para la incorporación de la reserva, pero sobre todo, se reduce el costo social, ya que se elimina la especulación.

Si bien, la consolidación de la propiedad y la habilitación del suelo son las aplicaciones más comunes, la flexibilidad del sistema de instrumentos que conforman los Polígonos de Actuación Concertada permiten incluir objetivos más amplios, que abarcan la ejecución de muy diversos proyectos, como podrían ser los de infraestructura, que enfrentan el reto de integrar grandes superficies de suelo, de regular las actividades que se van a presentar dentro de él, y sobre todo,

de reconocer los legítimos intereses de todos los actores participantes. Como ejemplos se pueden citar la construcción de aeropuertos, puertos, presas, y a otra escala, los distribuidores viales, instalaciones para producción de energía y comunicaciones, entre muchas otros.



**Los Polígonos de Actuación Concertada representan una mejor alternativa que la conformación de reservas territoriales para resolver el problema de la habilitación de suelo para el crecimiento urbano.**

Los polígonos de actuación son útiles también para implementar acciones de conservación ambiental, que también involucran gestión de propiedad, asignación de costos y beneficios, y obligatoriedad. Dando lugar a reservas cuyos propietarios sean compensados por los beneficios sociales (servicios ambientales) que genera la aportación de su propiedad.

Una de sus aplicaciones más relevantes es la relacionada con los programas de rescate y renovación urbana, en los cuales la integración de la propiedad y la articulación de los propietarios (generalmente muy diversos) alrededor de un objetivo común, son elementos clave para el éxito de este tipo de programas.

Los polígonos de actuación también pueden servir para proyectos netamente comerciales cuando estos sean congruentes con el modelo del respectivo programa de desarrollo urbano, o bien para programas de desarrollo de vivienda. En fin, lo que define a los PAC no es el para qué sino el cómo, teniendo siempre en común:

- La gestión de la propiedad del suelo, que significa asumir criterios de valoración y asignación para pasar del esquema actual de lotificación, por ejemplo, terrenos en breña, al nuevo esquema que resultaría del proyecto, que podría referirse a lotes urbanizados e incluso a propiedades construidas;
- La adopción de criterios de asignación de costos y beneficios entre los actores, incluido el gobierno, que garantice una participación equitativa;
- La obligatoriedad de participación para los actores afectados por la definición del polígono.

Los polígonos de actuación pueden preverse tanto como instrumentos de ejecución de planes y programas de desarrollo urbano o sectorial, como un instrumento de excepción para la ejecución de proyectos no contemplados en dichos ordenamientos (infra).

Los componentes que se desprenden del concepto de Polígono de Actuación Concertada son el beneficio social, la equidad entre los actores participantes, la certidumbre jurídica y la eficiencia funcional de los sistemas de actuación.

De lo anterior resulta que el primer orden de interés es la función social de los polígonos en dos dimensiones, por un lado, en la consistencia del proyecto con el modelo de ciudad o región pretendido, y por el otro, en el reconocimiento del derecho de participación social de los beneficios a través de mecanismos institucionales y de aplicación general.

El segundo orden se refiere a los intereses concertados y formalizados de los actores involucrados en un sistema de actuación, en el que se establecen lógicas, derechos y compromisos, quedando al final los intereses no concertados de otros miembros de la comunidad o de actores independientes.

El tercer orden de interés es la certidumbre jurídica para los diversos actores que participan en un proceso de actuación, desde los referidos al derecho a la propiedad y a su correcta valoración, hasta los relacionados con los derechos de adjudicación de los beneficios derivados, pasando por los derechos de transmisión de la propiedad, de participación en el sistema de actuación y de ejecución de los derechos de desarrollo establecidos y aprobados en el programa de actuación para un polígono.

Todos estos derechos implican obligaciones ineludibles para todas las partes, en la medida que tienen sentido frente a terceros, ya sean los otros actores del sistema de actuación o el interés social representado por el gobierno, incluido el gobierno en sus diferentes órdenes.

De esta manera, emergen las obligaciones generales de participar en las iniciativas de interés social y las derivadas del derecho de propiedad, de su transmisión, de su desarrollo, y también las obligaciones particulares que proceden del propio sistema de actuación.

Finalmente, como cuarto orden de interés se tiene la eficiencia funcional de los sistemas de actuación, lo que compromete a los actores y al propio diseño del sistema de instrumentos a lograr una eficacia administrativa y económica, que como resultado permita minimizar la inversión pública y los riesgos para los participantes.

## **LA FUNCIÓN SOCIAL DE LOS POLÍGONOS DE ACTUACIÓN CONCERTADA**

La función social de los PAC debe reconocerse en dos perspectivas, la primera es resultado de su existencia como instrumento de ejecución del desarrollo urbano, la segunda sería el resultado de su aplicación.

Como instrumento, los polígonos de actuación ofrecen un esquema de ejecución del desarrollo urbano no excluyente, ya que reconoce los legítimos intereses de los actores que intervienen y además crea condiciones para su participación equitativa; garantiza la seguridad jurídica de las decisiones y acciones de desarrollo; subordina los intereses individuales y de grupo a los intereses generales; y es eficiente desde el punto de vista económico y administrativo. Todas estas son cualidades inherentes a los polígonos de actuación y todas ellas son deseables y suficientes para justificar su función social.

Pero también se debe mencionar la segunda perspectiva, que es la función social específica relacionada con los objetivos particulares del proyecto que se implanta en la ciudad. Así, este sistema de instrumentos puede aplicarse para la consecución de objetivos específicamente de beneficio social, como la conservación ambiental, la producción de vivienda de interés social, el mejoramiento de asentamientos, la promoción del empleo y la conservación del patrimonio cultural, entre otros.

Figura 3.18  
**Función social de los Polígonos de Actuación Concertada**



## **LOS PRINCIPIOS DE LOS POLÍGONOS DE ACTUACIÓN CONCERTADA**

Los sistemas de actuación estarán regidos por principios de equidad entre todos los actores participantes. Dichos principios se apoyarán en una serie de reglas generales de operación que garantizarán simetría en las negociaciones entre los diversos actores. El sistema de actuación simétrica implica una justa distribución de los costos y de los beneficios asociados y derivados del desarrollo.

La distribución de cargas y beneficios debe ser coherente en términos del modelo urbano e ideales de bienestar de la sociedad, lo cual muchas veces no permite lograr esquemas de desarrollo equilibrados, por el contrario, es común que exista una concentración de los costos y/o de los beneficios en unos cuantos actores, por lo que se requieren mecanismos explícitos de compensación.

Por otra parte, el principio de equidad debe ser mantenido todo el tiempo durante el desarrollo del proyecto para todos los involucrados, y no solo al término del proyecto con la distribución de los beneficios finales.

En la búsqueda de la equidad se asume que en los polígonos de actuación los derechos y obligaciones que emanan de la propiedad del suelo, o aquellos que provienen de la inversión inmobiliaria e incluso los derivados del ejercicio del poder se asumen por el conjunto de participantes.

Del principio de equidad se deriva la recuperación de las plusvalías por su origen social, la cual puede aplicarse para la solución de las externalidades de los polígonos de actuación y para la promoción del bienestar de la comunidad local no incluida en el polígono.

Para cada sistema de actuación se deberán contemplar mecanismos que permitan la asignación justa y legítima de los beneficios del proyecto, y cuando se dé el caso de que parte de dichos beneficios tengan un origen social, es decir, cuando la formación de las plusvalías del desarrollo esté asociada con la valorización por obras públicas (en particular la construcción de infraestructura y urbanización primaria y secundaria), o por acciones públicas que mejoren las condiciones de la localización o produzcan su escasez relativa; se deberán incorporar mecanismos de recuperación de tales plusvalías por parte de los gobiernos locales, como representantes de los intereses de la comunidad.

Tales mecanismos de recuperación por gobiernos locales podrán ser de naturaleza impositiva (impuesto predial, impuesto de plusvalías, donaciones

de terreno) y/o contributiva (contribución por mejoras, contribución por obras de infraestructura), pero deberán diseñarse para garantizar una recuperación legítima, expedita y justa.



**El principio de equidad en los Polígonos de Actuación Concertada se manifiesta en la distribución justa de cargas y beneficios entre todos los actores participantes y durante todas las etapas de ejecución del polígono.**

El segundo principio es la inclusión, es decir, el derecho a la participación activa en el desarrollo urbano, que abre la posibilidad de concurrencia de actores en un ambiente de corresponsabilidad. No se trata de los formatos de participación tradicional (excluyentes en su diseño), que se reducen a la posibilidad de externar una opinión más o menos documentada y que generalmente van dirigidas a la negociación de intereses particulares con base en la amenaza de la cancelación de los intereses de otros actores. En contraste, el principio que rige los Polígonos de Actuación Concertada es el del derecho a la participación en las iniciativas y conducción del desarrollo, así como en los beneficios que se derivan de él.

Un tercer principio es el de concertación, cuya principal razón de legitimidad es el propio principio de equidad. La concertación es viable cuando existe la posibilidad real de establecer esquemas justos.

El cuarto principio se refiere a la obligatoriedad, en primera instancia, para la comunidad afectada por una declaración de polígono de actuación y, en segundo lugar, para los actores involucrados en su desarrollo. Aunque la obligatoriedad emana de la aprobación legal del polígono de actuación, la base en la que se sustenta es el reconocimiento de que el desarrollo de un polígono de actuación antepone el interés común frente a los intereses individuales o de grupo.

La obligatoriedad establecida aquí no supone una lógica coercitiva en los procedimientos, forma parte de una declaración de principios, que se convierte en la única garantía de que el interés común se sobreponga al individual, negar la obligatoriedad implica aceptar la posibilidad de la imposición autoritaria de otros intereses.

En términos de procedimiento, los sistemas de actuación están diseñados para fortalecer y promover la concertación a través de la inclusión de todos los

actores afectados y el pleno reconocimiento de sus derechos ofreciéndoles alternativas de participación que pueden incluir la no participación, pero deberán establecerse mecanismos legítimos de obligatoriedad una vez agotadas las instancias de concertación y negociación. Tales mecanismos podrán apoyarse en primera instancia en la asignación de costos por la decisión de no participar, obstruir o no coadyuvar en la ejecución del desarrollo en un polígono. Como segunda instancia se podrán establecer mecanismos de limitación o cancelación de los derechos de desarrollo teniendo como fundamento su otorgamiento por parte del Estado, y en caso extremo se podrá recurrir a la expropiación por interés público.

El quinto principio se refiere a la seguridad jurídica. Los polígonos de actuación concertada son sistemas basados en la certidumbre jurídica que sirve de soporte a la confianza de los actores, condición necesaria no sólo para su buen desarrollo, sino para su iniciativa. El éxito de un sistema de actuación concertada depende de la confianza entre los participantes, esta confianza en un entorno tan plural de intereses solo puede provenir de la seguridad jurídica y de la equidad, aspectos que no se podrían garantizar sin la obligatoriedad.

El sexto principio es el de eficiencia administrativa y financiera. Los PAC sólo serán viables en la medida de que reporten beneficios, aunque no necesariamente de naturaleza económica.

Dicha eficiencia deberá garantizar el beneficio social, la minimización de costos, tanto para la participación pública como la de propietarios y agentes privados. En este contexto, los PAC permiten solventar tres aspectos claves en el logro de la eficiencia del desarrollo:

- La minimización de los costos por la no-necesidad de compra de suelo o bien, la minimización de los costos financieros y de riesgo por la no-necesidad de constituir una reserva de suelo.
- La actuación a través de esquemas de desarrollo planeados y programados.
- La agilidad administrativa y funcional del desarrollo gracias a los modelos de concertación y equidad apoyados eventualmente por mecanismos de obligatoriedad.

Los PAC son esquemas de desarrollo urbano en donde todos ganan y el proceso además propicia un resultado positivo en beneficio de la ciudad.

## **FORMALIZACIÓN DE LOS POLÍGONOS DE ACTUACIÓN CONCERTADA**

### **FASE I. Origen de la Idea**

#### **Surgimiento de la idea del Polígono de Actuación Concertada (PAC)**

La iniciativa de constituir un Polígono de Actuación Concertada puede provenir de diversos iniciadores, pero se reconocen dos grandes vías, la primera, cuando el polígono está previsto en un programa de desarrollo urbano; y la segunda cuando se propone a la autoridad para su inclusión en el sistema de planeación por parte de los propietarios, la comunidad o algún otro agente.

#### **En un Programa de Desarrollo Urbano**

La conformación de un Polígono de Actuación Concertada puede provenir de un programa de desarrollo urbano o sectorial, ya sea por decisión técnica o por solicitud de los propietarios.

Cuando un programa de desarrollo urbano incluye la promulgación de un Polígono de Actuación Concertada deberán definirse exclusivamente los siguientes puntos:

- Delimitación del polígono de actuación con la localización de los inmuebles involucrados.
- El objetivo del polígono y su naturaleza comercial, social o ambiental.
- Las características más importantes en términos de la normatividad mínima requerida, como intensidades de aprovechamiento, exacciones y áreas libres.
- Una estimación de la viabilidad del Polígono de Actuación Concertada.
- Compromisos del gobierno local para su desarrollo independiente del Programa de Desarrollo Urbano.

#### **Proponente de la idea**

La idea de un Polígono de Actuación Concertada puede surgir y ser propuesta por un agente/actor legítimo o cualquier actor que cumpla con las condiciones para formar parte del sistema de actuación que eventualmente se integrará. Así la iniciativa puede proceder de propietarios de inmuebles, titulares de otros derechos reales, inversionistas, agencias de desarrollo, entre otros. Cuando el proponente no es un grupo de propietarios del suelo, éstos deben ser conside-



rados como los primeros actores con quienes se deberá negociar, ya que son un actor imprescindible y asumen la responsabilidad ante las instancias, al menos durante la fase de aprobación.

### *Creación del concepto básico del polígono*

El proponente de la idea la desarrolla a nivel de concepto con la concurrencia de los propietarios del suelo y opcionalmente con otros participantes. El concepto básico del polígono se forma a partir de las posibilidades que los participantes logren identificar y de lo que pretendan obtener para sí mismos, así como de manera colectiva.

### *Conformación del grupo iniciador*

Se deberán identificar y convocar a los actores potenciales que deberá incluir por lo menos a todos los propietarios y todos los detentadores de otros derechos reales al interior del polígono.

### *Elaboración del anteproyecto del polígono por parte del grupo iniciador*

El grupo iniciador debe investigar y evaluar los aspectos jurídicos, técnicos, económicos, sociales y políticos que servirán como base para la elaboración de la propuesta preliminar, en donde se señalarán los rubros que deberá incluir la propuesta para ser sometida a su aprobación.

El grupo iniciador podrá solicitar la asesoría de la agencia de desarrollo (infra) para la elaboración del anteproyecto (no es obligatorio, ni la única opción).

Una vez concluido el anteproyecto se deberá someter a la autoridad competente para iniciar el proceso de aprobación (si implica cambio o modificación en la normatividad urbana). Junto al desarrollo del concepto deberá establecerse: a) el polígono; b) los objetivos que se persiguen en su implementación; c) los actores participantes; d) las estrategias de actuación, que incluyen la asignación de cargas y compromisos a los actores, los tiempos de ejecución de las diferentes fases y la lógica de reparto de beneficios.

**Un Polígono de Actuación Concertada puede estar previsto en un Programa de Desarrollo Urbano o ser propuesto por un actor legítimo.**



## **Fase II. Proceso de Aprobación**

La propuesta relativa a la aprobación de los PAC por parte de la legislatura local o la autoridad competente se refiere a respetar las condiciones en que actualmente y bajo el marco legal vigente son aprobados los programas de desarrollo urbano. En la medida que los Polígonos de Actuación Concertada pueden modificar dichos programas se requiere recurrir a las instancias jurídico-administrativas locales pertinentes. Es así que el procedimiento y la autoridad que intervengan en esta aprobación, dependerán del proceso que se lleve a cabo en cada entidad, según se contemple en cada ley y si el Polígono de Actuación Concertada implica modificación o no de la normatividad urbana como se explica a continuación:

### **Polígono de Actuación Concertada sin cambios o modificaciones a la normatividad urbana**

Cuando el polígono no involucre cambios o modificaciones en la normatividad urbana, no se necesitará seguir el proceso de aprobación, sino que bastará con el convenio entre propietarios y en su momento, éste se sujetará a las reglas que establezcan como compromisos en los instrumentos específicos que se adopten para ejecutar el Polígono de Actuación (PAC).

Finalmente, pudieran darse requerimientos de formalización no previstos como obligatorios en la legislación urbana de la entidad, para cuyo caso se sugiere la publicación de un simple acuerdo administrativo que reconozca la validez de los compromisos o acuerdos de los participantes en términos de los programas de desarrollo urbano aprobados y que amparen las acciones del PAC.

### **Polígono de Actuación Concertada con cambios o modificaciones a la normatividad urbana**

Cuando el polígono represente una modificación a lo establecido en el programa de desarrollo urbano respectivo, su aprobación deberá someterse a los procesos previstos en la legislación de la entidad para la modificación de un programa. Además, es importante que exista difusión y se realice una consulta pública para escuchar comentarios, sugerencias o aportaciones de la ciudadanía, instituciones y diferentes grupos, organizaciones y asociaciones que integren la comunidad, por lo que se estima que podrían implicar procesos lentos. De acuerdo con lo anterior, el proceso de aprobación más común (no necesariamente el único) será el siguiente:

### *Ingreso de la solicitud y anexos*

Se presenta el proyecto ante la autoridad local de una manera formal y apegándose a los lineamientos que señale el reglamento en la materia para la generación del anteproyecto y documentos que acompañan la solicitud.

#### *Proceso de consulta pública*

Una vez realizada la evaluación de la viabilidad del proyecto del PAC, procede el mecanismo de transparencia para permitir la presentación de inconformidades.

El gobierno local debe hacer del conocimiento público el proyecto del Polígono de Actuación Concertada, por medio de la publicación oficial del gobierno local o estatal y complementada con publicaciones periódicas en los plazos y términos que indique la reglamentación correspondiente.

Deberá evaluarse la consulta pública por un comité con representación del gobierno local, debería incluirse al Instituto Municipal de Planeación, y en caso de existir, a la agencia de desarrollo. Dicho comité elaborará un informe que se deberá de turnar al equipo que realizó la solicitud y al comité del gobierno local que en la siguiente etapa elaborará el dictamen.

#### *Evaluación técnica por parte del gobierno local*

La evaluación por parte del gobierno local, en su caso con apoyo de la agencia, constituye la siguiente etapa. Tal evaluación deberá centrarse en la congruencia de la propuesta con respecto a la política de desarrollo urbano de la ciudad. Se deberán considerar los aspectos de impacto en el crecimiento de la ciudad, en la demanda de servicios, en la capacidad de la infraestructura disponible, en los niveles de servicio vial, y en la cuestión ambiental.

#### *Dictamen Técnico y Publicación del Polígono de Actuación Concertada*

En caso de que el dictamen se considere factible, la iniciativa se deberá turnar al Congreso local o a la instancia legislativa pertinente para su aprobación y publicación en los medios oficiales que establezca la legislación.

En caso contrario, podrá emitirse una opinión de aceptación condicionada y adjuntar las observaciones pertinentes para remitirse a los proponentes para su adecuación; o bien, podrá declararse improcedente con la justificación técnica que la soporte.



Cuando el Polígono de Actuación Concertada no implique una modificación a la normatividad urbana vigente sólo será necesario un convenio entre propietarios.

Cuando el PAC represente un cambio al Programa de Desarrollo Urbano y a la normatividad vigente se seguirá el procedimiento establecido en la legislación local, cumpliendo con la consulta pública y la autorización del gobierno local.

### Fase III. Diseño del Programa de Ejecución Definitivo

#### Formalización de los Acuerdos de Ejecución y Proyecto Definitivo

En esta fase del proceso se elabora el proyecto definitivo, que no podrá variar de manera sustantiva respecto a lo aprobado y publicado. De hecho, es más probable que los ajustes al proyecto sean producto de las condiciones impuestas



Figura 3.19

#### Diagrama de operación de los Polígonos de Actuación Concertada

en el dictamen. Con el proyecto definitivo se establecerá el plazo para formalizar la asociación bajo la figura acordada, así como un plazo máximo para iniciar la ejecución del proyecto. La asociación así constituida deberá emitir los “Acuerdos de Ejecución” formalmente.

## Fase IV. Ejecución del Proyecto

### Ejecución del proyecto

En esta última fase del proyecto se llevan a cabo las tareas establecidas en el proyecto definitivo para cumplir con sus objetivos, siendo algunas de ellas la operación de la asociación legalmente constituida, la habilitación financiera del proyecto, la apertura del crédito y la realización de obra.

### Supervisión del proyecto

Como toda obra deberá mantenerse una estricta supervisión, que puede ser realizada por la autoridad, por la agencia de desarrollo o por un tercero, según se haya establecido en los Acuerdos de Ejecución.

### Conclusión del proyecto

Incluye la extinción de las responsabilidades y el reparto de los beneficios que sean procedentes.

Documentación completa del PAC y archivo final. Con el objeto de tratar de evitar algunas controversias entre los participantes se mantendrá un archivo del proyecto al servicio de todos.



## **COMPONENTES PRINCIPALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO DE LOS POLÍGONOS DE ACTUACIÓN**

El tema de la inclusión de actores es reconocido como un factor de éxito en este tipo de proyectos. La inclusión, el reconocimiento de intereses y la toma de decisiones transparente y con mecanismos claros que garanticen la participación equilibrada de los actores debe ser un mandamiento de la buena ejecución de los PAC. Este tema se desarrolla con más detalle en el siguiente apartado.



**Se reconocen tres componentes clave en la ejecución de los Polígonos de Actuación Concertada: la inclusión de actores, la gestión de la propiedad del suelo y la creación y movilización de valor.**

La gestión de la propiedad es una necesidad recurrente de las intervenciones urbanas complejas, porque suponen la integración y reparcelación de la propiedad. Si se tratara de un solo propietario se perdería mucho del componente de complejidad. El instrumento idóneo para tratar el tema de la gestión de la propiedad es el reagrupamiento parcelario, o la relotificación, que supone una nueva división de la propiedad territorial. Por la importancia y la complejidad de este tema, y por ser un instrumento que puede implementarse con independencia de los polígonos de actuación se dedica un apartado específico a este tema dentro del presente Manual.

Finalmente, el tercer elemento es la creación y movilización de valor, indispensable para garantizar la viabilidad financiera del polígono. La base del financiamiento del polígono es la valorización (plusvalía) producida por el propio proyecto, lo que supone, entre otras cosas que la estimación de las aportaciones de suelo debe realizarse a valor presente, al valor del suelo antes de conocerse el proyecto y no al valor de expectativa de lo que valdrán esas propiedades después. De hecho, en general las valuaciones de las aportaciones que se hagan a la ejecución, como podrían ser la urbanización, la construcción de inmuebles, la asesoría, etc., deben valorarse sin ganancias extraordinarias para asegurar la equidad y la capacidad financiera del desarrollo.

El proyecto supondrá la formación de una plusvalía (renta del suelo) que deberá ser movilizada para su propio financiamiento. Una de las formas de lograrlo es a través de la liberación de suelo habilitado y valorizado para su incorporación al mercado, otra es por la producción de bienes inmuebles que también pueden ser

colocados en el mercado. Un mecanismo que fortalece la valorización del suelo es el otorgamiento de derechos de edificabilidad y de autorizaciones de usos del suelo que la autoridad pueda conceder, y que en la medida que el beneficio social de la ejecución del polígono lo justifique, esa concesión puede ser de muy bajo costo o incluso gratuita.

Los derechos de desarrollo a su vez pueden ser vendidos a desarrolladores interesados en invertir en el polígono, sean ellos participantes desde el origen, en cuyo caso el derecho de desarrollo se valora como uno de los beneficios que recibe, o externos, los cuales deberán pagar a la asociación por esos derechos. Pero además, se debe considerar que en la medida que habrá una valorización dentro y fuera de los límites del polígono, la autoridad será beneficiada con una mayor recaudación, lo que se podría tener en cuenta para ampliar el apoyo de ésta. De manera semejante, la contribución de mejoras puede ser un mecanismo legítimo de captación de recursos en las inmediaciones del proyecto que sean beneficiarias por cercanía.

En el Módulo 1: Fundamentos Económicos del Financiamiento Urbano se analizó la economía del suelo, en particular la lógica de la formación de rentas del suelo o plusvalía, así como el papel de la normatividad urbana. Para profundizar en la comprensión de los mecanismos de creación y movilización de valor se recomienda la revisión de ese capítulo.

**La valorización de la propiedad provocada por la implementación de un Polígono de Actualización Concertada puede mobilizarse a través de la venta de derechos de desarrollo, así como de la contribución de mejoras.**



### **INCLUSIÓN DE ACTORES Y LIDERAZGO**

Entre las enseñanzas de la experiencia internacional deben destacarse dos: la necesidad del reconocimiento de todos los actores y de sus intereses legítimos; y lo conveniente de contar con un liderazgo que oriente e impulse los esfuerzos de todos. Ese liderazgo puede ser interno, como sucede en algunos movimientos para la mejora de sus barrios, o puede ubicarse en un agente externo, siendo conveniente que opere a través de una agencia de desarrollo u organismo.

La inclusión de actores y agentes, públicos o privados, debe justificarse por la legitimidad de su interés en el proyecto de desarrollo del polígono:

propietarios, comunidad, inversionistas, desarrolladores, instituciones públicas y privadas, titulares de otros derechos reales y el gobierno en sus diferentes ámbitos. Las formas de participación deben mantener algún tipo de equilibrio. La capacidad de decisión de los diferentes actores deberá estar estrechamente relacionada con la naturaleza del polígono y con el papel de cada actor en el sistema de actuación, lo cual quedará explícitamente establecido en los acuerdos de ejecución, a los cuales tendrán que subordinarse todos los participantes sin excepción y sin posibilidad de modificación de los compromisos, a excepción de que la decisión de modificación sea unánime o de que exista alguna violación a los marcos legales.

Figura 3.20  
**Ejemplos de actores que pueden participar en un Polígono de Actuación Concertada**



### **Públicos**

**Gobiernos municipales**  
**Agencias**  
**IMPLANES**  
**Gobiernos estatales**

### **Privados**

**Propietarios**  
**Desarrolladores inmobiliarios**  
**Instituciones financieras**  
**Sociedad organizada**

El liderazgo podrá ser asumido por cualquiera de los actores participantes, o en su defecto por un organismo u agencia. Dentro de sus funciones está el actuar como un agente proactivo, observar el cumplimiento de los acuerdos de ejecución y representar legalmente a la asociación.

### **APORTACIONES Y BENEFICIOS**

Las aportaciones de los actores al polígono pueden ser muy variadas y todas son aceptables, al igual que los actores, siempre que haya una relación directa y legítima con el proyecto planteado.

Las aportaciones del sector público pueden ser recursos monetarios, gestión, facilidades administrativas, incentivos y una muy importante, derechos de desarrollo, elemento clave para la valorización del polígono de actuación. Por su parte, los actores privados pueden ofrecer suelo, aportación que es obligatoria por ser ineludible, financiamiento, construcción, conocimiento y gestión, e incluso, para cierto tipo de proyectos, mano de obra.



**La aportación del gobierno municipal al Polígono de Actuación Concertada pueden ser los derechos de desarrollo.**



De manera análoga, los beneficios se pueden distinguir entre públicos o sociales y privados. En los primeros, por mucho el más importante es contar con un desarrollo urbano planeado, concertado y autofinanciado, al menos parcialmente, que producirá una valorización del suelo más allá del polígono de actuación, lo que puede ser capitalizado por el gobierno municipal a través de diversos mecanismos fiscales y de contribución. El gobierno municipal obtiene también infraestructura, vialidades, áreas verdes y posiblemente equipamientos, si bien es cierto que estos rubros forman parte del desarrollo vale la pena mencionarlos. Finalmente, como parte de las exacciones es posible que también reciba suelo habilitado, sin menoscabo del suelo o inmuebles que pueda recibir por formar parte de los participantes de la asociación para la ejecución del polígono.

Los privados reciben suelo valorizado y construcciones cuyo valor dependerá de la alícuota de sus aportaciones, también pueden recibir recursos monetarios, e incluso, derechos de desarrollo para ser aplicados en otra localización.

### **ASOCIACIONES**

Los actores involucrados tendrán que formalizar su asociación a través de una figura jurídica que garantice el cumplimiento del objetivo de la asociación y, por tanto, del polígono de actuación, así como las responsabilidades de las partes según lo establecido en los acuerdos de ejecución. En dichos acuerdos quedarán registrados sus derechos, además de la lógica y condiciones de reparto de los beneficios.

En la asociación deberán participar todos los actores involucrados, podría participar una agencia de desarrollo con funciones de asesoría, conciliación y negociación, pero sin derecho a participar en las decisiones. Entre los actores están incluidos los diferentes órdenes de gobierno que quedan vinculados a través de sus compromisos de participación en las aportaciones o apoyos, habrá una representación unitaria para cada ámbito que se integre con capacidad de decisión por el conjunto del gobierno respectivo, es decir, que no habrá participación por cada una de las dependencias de dicho ámbito.

La asociación tomará decisiones y establecerá las estrategias y acuerdos

de ejecución a través de un órgano de gobierno integrado con la participación equilibrada de los actores en donde podrá darse la concurrencia de la agencia y de los órdenes de gobierno no involucrados en los términos que concierten los asociados. El gobierno municipal estará involucrado por definición, ya que aporta la capacidad de gestión y es el beneficiario principal de la participación de los beneficios sociales.



**La asociación de actores para la conformación del Polígono de Actuación Concertada debe formalizarse a través de una figura jurídica.**

La figura jurídica de la asociación se definirá por los mismos actores y con la asesoría de la agencia. De esta manera se podrán establecer distintas figuras, desde contratos de asociación en participación hasta fideicomisos, en función a su conveniencia y viabilidad.

### **AGENCIA**

En las experiencias japonesas es común encontrar la figura de agencia de desarrollo, sobre todo cuando se trata de asociar a una multiplicidad de actores con intereses y lógicas diversas donde la asociación público-privada es el tema clave.

En este contexto podrá considerarse la operación de una agencia de desarrollo cuyas fortalezas serán:

- Su capacidad técnica para asesorar la conducción de los proyectos, desde la identificación de las oportunidades de desarrollo y la iniciativa de PAC hasta el cumplimiento de sus objetivos; así como para evaluar los resultados de la aplicación del instrumento y proponer su actualización;
- Su capacidad de comunicación, negociación y gestión ante las diversas instancias públicas; y,
- Su poder de convocatoria de agentes privados y sociales.

Además, tendrá funciones de mediación y arbitraje al interior de la asociación, de soporte al líder del proyecto y junto a éste, supervisará el cumplimiento de los acuerdos de ejecución.

Para garantizar la solvencia técnica de la agencia se requiere de la participación del sector académico, tanto en la evaluación de la aplicación del instrumento como en su actualización y también como agente de capacitación

y difusión. En la experiencia internacional se ha probado que permear el conocimiento sobre estos mecanismos de actuación facilita llevar a buen término los proyectos. No solamente debe difundirse el instrumento como tal y sus beneficios, también se recomienda impartir talleres sobre la implementación.

La autonomía de las agencias de operación es una condición casi necesaria para el éxito de los polígonos de actuación. La autonomía deberá referirse como mínimo a la capacidad de gestión y conducción técnica del instrumento, sin embargo, en la medida de lo legalmente posible, dicha autonomía será de orden presupuestal y administrativa, lo cual supone la participación mayoritaria de agentes privados, esquema al que se deberá tender en el mediano plazo. Con lo anterior se logrará flexibilizar los esquemas de actuación y no reproducir la inflexibilidad de los esquemas públicos ni los obstáculos asociados con la gestión del suelo.

Podrá operarse un polígono sin necesidad de intervención de la agencia y por decisión de los actores involucrados, pero además, la existencia de la agencia no elimina necesariamente a las formas de asociación, ni figuras jurídicas como el Fideicomiso o cualquier otra que contemple aspectos financieros.

## **MARCO JURÍDICO**

La legislación mexicana se ha venido conformando por agregaciones y modificaciones a partir de la Constitución de 1917, lo que ha provocado que el marco jurídico al que deben sujetarse los polígonos de actuación sea significativamente complejo y contenga contradicciones y omisiones, sobre todo a la luz de los instrumentos requeridos para su desarrollo, por lo que debe ser revisado y en su caso, formular propuestas de modificaciones al H. Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas según sea necesario.

El marco jurídico está formado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ordenamiento máximo y de ella se desprenden leyes reglamentarias, leyes generales, leyes federales, leyes locales, reglamentos, normas técnicas y otros ordenamientos que adquieren modalidades diferentes en el tiempo y en el espacio.

El proceso de modificaciones al marco jurídico debe obedecer a una estrategia que permita (por medio de consultas públicas) recoger las ideas de los expertos, de las autoridades, de los propietarios de la tierra, de los desarrolladores y de la sociedad, en etapas en las que se contemple la viabilidad política de

obtener la aprobación de las diferentes instancias legislativas en el marco de la pluralidad y de la alternancia política.

Asimismo, deberán tomarse como punto de partida de este proceso todos aquellos elementos del marco jurídico vigente que sirvan de fundamento legal a los PAC y los esquemas de asociación. En este sentido, vale la pena mencionar el contenido de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) que incorpora la posibilidad de que tanto desarrolladores como organizaciones sociales participen en acuerdos directos con la autoridad, además, que puedan coordinarse con la autoridad para establecer provisiones, usos, reservas o destinos y que, con base en estos acuerdos se incorporen a los instrumentos técnicos como los programas de centro de población, los parciales o cualquier otro que contemple la legislación correspondiente. Con lo anterior no sólo se eliminarían actitudes poco favorables de estos agentes respecto de las decisiones de la autoridad, sino que de antemano se podría concertar su participación.

Estas modificaciones, están contempladas en diversas fracciones de los artículos 8º, 10º, 11º, 12º y 13º de la citada LGHAOTDU, como a continuación se transcribe:

*Artículo 8. Corresponden a la federación...*

*VII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de Provisiones y Reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los Centros de Población, lo anterior con la colaboración entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, con la coordinación entre éstas y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y con la participación y concertación con los diversos grupos sociales;*

*VIII. Planear, diseñar, promover y evaluar mecanismos de financiamiento para el Desarrollo Regional, urbano, y rural, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios que sean competentes, y las Demarcaciones Territoriales, así como a las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;*

*IX. Promover y ejecutar la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el Desarrollo Regional, urbano y rural, en coordinación con los gobiernos estatales, municipales y las Demarcaciones Territoriales, y con la participación de los sectores social y privado, impulsando el acceso de todos y todas a los servicios, beneficios y prosperidad que*

ofrecen las ciudades; (...)

XIII. Coordinar sus actuaciones con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población, mediante la celebración de convenios y acuerdos; (...)

XVII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el Desarrollo Regional y urbano que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado;

XVIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de Desarrollo Regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes;

Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas...

XVI. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, atendiendo a los principios de esta Ley y a lo establecido en las leyes en la materia;

Artículo 11. Corresponde a los municipios...

VIII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios, Demarcaciones Territoriales o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven;

X. Coordinar sus acciones y, en su caso, celebrar convenios para asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;

Artículo 12. La Secretaría con la participación, en su caso, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, promoverá la celebración de convenios y acuerdos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas con la intervención de los municipios y Demarcaciones Territoriales respectivas, así como de convenios de concertación con los sectores social y privado.

Artículo 13. Los gobiernos municipales y los de las entidades federativas podrán suscribir convenios de coordinación, con el propósito de que

*estos últimos asuman el ejercicio de funciones que en materia de asentamientos humanos y Desarrollo Urbano le corresponden a los municipios, o bien para que los municipios asuman las funciones o servicios que les corresponden a las entidades federativas.*

Es en este marco se justifican y fundamentan los PAC, ya que los convenios o acuerdos se traducen en una serie de normas específicas para los usos del suelo que determinan lo que serán las futuras provisiones, reservas, usos o destinos y que a su vez se podrán reflejar en planos que hagan gráfica la apreciación de los usos del suelo. Dichos convenios deberán contener las justificaciones técnicas similares en su contenido y alcance a las que hay para los programas de centros de población o los que derivan de estos como los planes parciales, pues todo ello en su conjunto representará el soporte de los programas que seguirán las formalidades que establece la ley para que se puedan convertir en obligatorios hacia los particulares en términos de la legislación estatal aplicable según lo señala la fracción XVI del Artículo 10° de la citada Ley y la fracción XIII del Artículo 11° en el caso de los municipios.

De esta manera, puede apreciarse con claridad que la ley regula en términos generales pero precisos este tipo de concertaciones y acuerdos, ya que cuando la fracción XIII del artículo 8° establece que es facultad de la Federación “Coordinar sus actuaciones con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población, mediante la celebración de convenios y acuerdos”, evidentemente no menciona específicamente a los PAC, pero queda claro que están comprendidos dentro de las posibilidades que esta disposición contempla, pues abarca cualquier tipo de acción, en la que participen las autoridades administrativas con los sectores social y privado, que tengan por objeto alguna actividad relacionada con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos.

No obstante lo anterior, hay que considerar que la formalidad debe estar cubierta en los términos del resto de la legislación, ya que la ley no prevé formalidad específica cuando la concertación o el acuerdo de los derechos del ejercicio de propiedad conlleve usos del suelo por lo que tendrán que incluirse dentro de los programas correspondientes.

En conclusión, si bien se puede considerar que existen los ingredientes fundamentales para la operación de los Polígonos de Actuación Concertada, también se deben reconocer las necesidades de adecuaciones y actualizaciones al marco jurídico actual.

Sólo como ilustración se presentan los aspectos jurídicos cuya revisión parece necesaria:

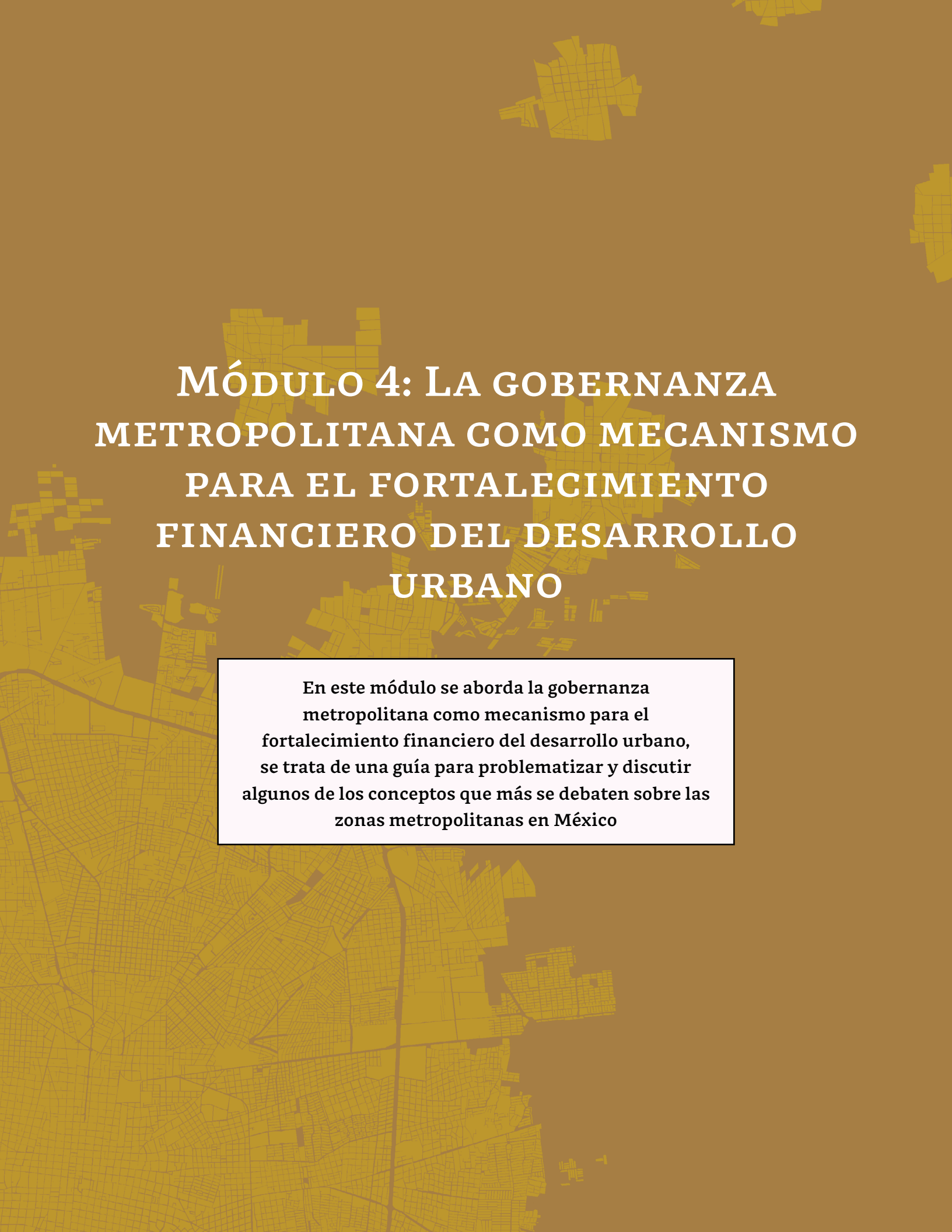
- Introducir el concepto de Polígono de Actuación Concertada en la LGAHOTDU; en otras leyes de naturaleza federal referidas a sectores económicos y sociales que eventualmente podrían aprovechar las posibilidades ofrecidas por este instrumento de desarrollo; y en todos los aspectos de la legislación estatal y en las disposiciones del ámbito municipal que estén relacionados con la planeación y los ordenamientos urbanos o ecológicos.
- Reconocer los mecanismos de gestión del suelo previstos en la instrumentación de los Polígonos de Actuación Concertada en la legislación pertinente. Para ello será necesario revisar el alcance del concepto jurídico de la propiedad de los bienes inmuebles, así como de su traslado a través de operaciones de compraventa, expropiación, integración y fraccionamiento de predios, arrendamiento, concesión y permiso administrativo de usufructo de bienes inmuebles.
- Estudiar los derechos de propiedad y los derechos de desarrollo para estimar su uso como instrumentos de operación de los polígonos de actuación concertada.
- Analizar la legislación en materia de concesiones para obras de infraestructura y prestación de servicios urbanos.
- Revisar las legislaciones estatales, sus reglamentos y las disposiciones de orden local relativos a la administración municipal y fiscal, así como los procedimientos en temas de licencias y permisos en las áreas de desarrollo urbano, medio ambiente y construcción.
- Estudiar y proponer mecanismos de soporte financiero y los procedimientos crediticios para facilitar la implementación de los polígonos de actuación concertada.
- Lograr la implementación de las agencias de desarrollo y dotarlas de la capacidad de operación prevista en este documento, tanto en el ámbito federal como en el local.
- Prever la existencia y regular la operación de los instrumentos impositivos y de contribución contemplados para la recuperación de plusvalías, la compensación de costos y beneficios, de restricción o de estímulo, etc. en las legislaciones fiscales pertinentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andersen, H. S. (2003). *Urban Sores*. Ashgate. England.
- Borrero Ochoa, Oscar (2010), *La Contribución de Valorización en Colombia*, en “Evaluación de la Contribución de Mejoras en Colombia”, Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá.
- Camagni, Roberto (2005), *Economía Urbana*, Antoni Bosch, Barcelona, p. 215-228
- Câmara dos Deputados, et. al. (2005) *Estatuo da Cidade*. 3ª ed., Caixa Econômica Federal e Instituto Pólis, Brasília.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), México.
- Cortes Fandiño, Luis Enrique (2014), *La participación en plusvalía como instrumento de financiación: análisis desde el derecho comparado y perspectivas* Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho Bogotá D.C. Monografía para optar por el título de especialista en Derecho Urbanístico.
- Chapin, S. F. (1972). *Urban land Use Planning*. 2a ed., University of Illinois Press. Chicago.
- Dupuy J.P. y J. Robert (1979). *La Traición de la Opulencia*. Gedisa. Barcelona.
- Fernández Del Castillo, Germán (1987). *La Propiedad y la Expropiación*. Escuela Libre de Derecho, México.
- Fernández, Tomás-Ramón. (2000): “Manual del Derecho Urbanístico” 15ª ed., Wolters Kluwer España S.A., Madrid.
- Garreau, Joel (1991). *Edge Cities: Life on the New Frontier*. Random House, Inc., Washington D.C.
- Goodal, Brian (1977). *La Economía de las Zonas Urbanas*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.
- Grigsby, W. (1963) *Housing markets and Public policy*. Estados Unidos de América, University of Pennsylvania Press.
- H. Cámara de Diputados (2022) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* consultada en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.
- Hosta Privat, Lluís y Gracia Martínez, Antoni (2001). *Manual para la Ejecución del Planeamiento en la Compensación y la Cooperación*, 2ª. Ed. SCUVIC, S.L., Barcelona.
- Jaramillo, Samuel (2010). *Hacia una teoría de la Renta del Suelo Urbano*. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Kunz, Ignacio e Iliana Padilla (2012). *Bienes Colectivos Urbanos y Responsabilidad Social, en Participación y Responsabilidad Social frente al Fenómeno Territorial*. Alfonso X. Iracheta, Enrique Soto y Carolina Pedrotti editores. SEDESOL y El Colegio Mexiquense A.C., México.
- Ley 388 de 1997, Colombia.



- L. S. Bourne, R. D. MacKinnon, J. W. Simmons (1975) *The Form of Cities in Central Canada: Selected Papers by Author(s) of Review: Alfred Hecht*  
*Economic Geography*, Vol. 51, No. 4 (Oct., 1975), pp. 385-388
- Ley, David (2001). *The inner city, en Canadian Cities in Transition. The Twenty first century.*  
2a ed. Oxford University Press. Canadá.
- Morales Schechinger (2003). *La imposición a la Propiedad en el Financiamiento de las Ciudades frente a la Globalización. Ensayo presentado en el II Seminario Internacional sobre Impuesto Predial, el Catastro y Contribuciones Alternativas para el Financiamiento Urbano.* Guadalajara.
- Meshenber, M. (1976). *The Administration of Flexible Zoning Techniques. Planning Advisory Services. Report 318.*
- Moudon, Anne Vernez (2001). "The supply and capacity of infill and redevelopment land. A parcel-based Geographical Information Systems perspective" Knaap, Gerrit J. (Ed.) *Land market monitoring for smart urban growth.* Lincoln Institute of Land Policy. Canada. Pp: 107-135.
- North, D. y T. (1997).
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Colective Action.* Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (2000), *El Gobierno de los Bienes Comunes.* México: Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, Elinor (2009), "Las Reglas que no se Hacen Cumplir son Mera Palabrería", *Revista de Economía Institucional*, Vol. II, No. 21. Segundo Semestre, pp. 15 -24.
- Pérez Torres 2003. *Planeación Urbana y Coordinación Metropolitana en el Valle de México*  
Tesis de Maestría en Urbanismo, UNAM
- Pruetz, Rick (1997). *Saved by Development.* Arje Press, Burbank
- Rothenberg, J (1991). *The Maze of Urban Housing Markets: Theory, Evidence and Policy,*  
University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Secretariado de Hábitat III (2017). *Nueva Agenda Urbana, Naciones Unidas, Quito.*
- Tullock, Gordon (1974), *Necesidades privadas y medios públicos.* Madrid: Aguilar S.A.
- Universidad de Guadalajara. Guadalajara Jal. 1997, "Mecanismos de Incorporación del Suelo al Desarrollo Urbano" Cuaderno de Metodología III-anexo Ed. CONACYT.



# MÓDULO 4: LA GOBERNANZA METROPOLITANA COMO MECANISMO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO DEL DESARROLLO URBANO

**En este módulo se aborda la gobernanza metropolitana como mecanismo para el fortalecimiento financiero del desarrollo urbano, se trata de una guía para problematizar y discutir algunos de los conceptos que más se debaten sobre las zonas metropolitanas en México**

Uno de los elementos que han figurado en la discusión es el financiamiento, en particular el papel que jugó (y dejó de jugar) el denominado Fondo Metropolitano. Es en este escenario emerge la necesidad de identificar fuentes de financiamiento para el desarrollo metropolitano y de superar la tendencia a una coordinación forzada para obtener recursos del Fondo.

Ligado a lo anterior se encuentra la capacidad de coordinación y cooperación entre autoridades de los tres ámbitos de gobierno, así como la concertación con actores privados y sociales para la generación de los recursos necesarios para financiar acciones de incidencia metropolitana.

Este último módulo se propone sintetizar y enfatizar algunos de los elementos más destacados de módulos anteriores, se estructura en tres partes principales. En la primera se discuten algunos de los conceptos generales y se plantean preguntas fundamentales para abordar los temas asociados a la gobernanza metropolitana. Este apartado intenta generar nuevas preguntas relacionadas con los problemas públicos metropolitanos y revisar algunas de las respuestas que se han planteado para resolverlos. Particularmente, se enfatiza la insuficiencia del enfoque urbanístico para abordar la gobernanza metropolitana dada la diversidad de temas que conforman escenarios de alta complejidad y que, a pesar de ser reconocida por la mayoría de los autores, tiende a resolverse prioritariamente con instrumentos de planeación urbana de enfoque tradicionalista, lo cual es muestra de un paradigma obsoleto, como ha escrito Ignacio Kunz (2019).

En esta sección se revisan también algunos de los vacíos y ambigüedades contenidos en la Constitución y en la LGAHOTDU que han motivado el debate sobre la delimitación de las zonas metropolitanas en México.

En la segunda parte se aborda el problema de la gobernanza metropolitana, lo cual supone reconocer la “esencia de lo metropolitano” como un punto de partida clave, tal como describen Kunz y González (2018) . Lo metropolitano es un problema de poder, de agenda de intereses de los actores que participan en ella y que hoy tienen reglas de actuación y diseño de políticas que suponen una “autonomía” y una “libertad” de los gobiernos municipales para actuar; un comportamiento generalmente voluntarista, que no supone la obligatoriedad de coordinación; y que en muchos de los casos cambia conforme los tiempos electorales llevan a priorizar las agendas personalísimas de los actores políticos metropolitanos. De ahí la importancia de reconocer diferentes configuraciones, más allá de los criterios físicos y demográficos, que reconozcan las interacciones problemáticas entre actores políticos.

Problematizar la libertad y autonomía municipal conduciría a una discusión más amplia sobre la diversidad de municipios en el país, lo cual rebaza los alcances del presente Manual, sin embargo, sí se reconocerán algunos de los retos que enfrentan la mayoría de los municipios para llevar a cabo las responsabilidades conferidas por las normas dada la insuficiencia de recursos y de capacidades.

En esta sección se presentan y se discuten las bases constitucionales para la coordinación y para la no coordinación, particularmente a partir de la revisión pormenorizada del artículo 115, que históricamente se ha considerado el soporte municipalista. A partir del reconocimiento de insuficiencias y ambigüedades se hace una revisión de iniciativas de ley sobre lo metropolitano cuya dictaminación en el Congreso de la Unión está aún pendiente y se proponen algunas orientaciones y complementos para su fortalecimiento.

A partir de un conjunto de observaciones sobre las leyes generales en la materia se pretende poner al día a respecto las reformas que conforman las bases legales para el ordenamiento metropolitano. En particular se abordan las iniciativas de Ley General Metropolitana y también de una Ley para la Zona Metropolitana del Valle de México.

Asimismo se presentan reflexiones sobre las leyes metropolitanas de algunas entidades federativas, reconociendo su evolución, con especial atención en la situación de Jalisco y el Área Metropolitana de Guadalajara.

También se recuperan algunos de los elementos del Módulo 2, tales como la mezcla y, en muchos casos, confusión entre el desarrollo y el ordenamiento metropolitanos; así como un conjunto de propuestas sobre el replanteamiento de la jerarquía del sistema de planeación y ordenación.

Para concluir esta sección se harán algunas reflexiones sobre los retos institucionales y de diseño de políticas públicas que implica la pretensión de coordinación metropolitana, así como las diferentes delimitaciones que se proponen para los denominados “territorios blandos”.

La tercera y última sección parte del reconocimiento de las limitaciones del Fondo Metropolitano para proponer algunos instrumentos y mecanismos para un nuevo financiamiento del desarrollo metropolitano. Incluyendo las amplias posibilidades asociadas a los fondos internacionales.

Para dar contexto y como antecedente será necesario hacer referencia a la presencia en las metrópolis de grandes proyectos de impacto metropolitano que, como se evidenció en el Módulo 3, requieren la estructuración de instrumentos de gestión de la valorización y de intervenciones urbanas que permitan ir más allá del qué se quiere hacer, para estructurar el cómo llevarlo a cabo.

Algunos de estos proyectos metropolitanos, impulsados bajo la figura de polígonos de actuación pueden incluir orientaciones para lograr nuevos financiamientos y acciones concertadas entre los actores metropolitanos a partir de la gestión y consolidación de la propiedad del suelo (como es el caso del reagrupamiento parcelario, expuesto en el Módulo 3) hasta otros desarrollos mixtos, pasando por el ordenamiento y la revisión de los cambios requeridos en los usos de suelo.

En esta discusión es importante recuperar las buenas experiencias en el desarrollo de las metodologías de impacto metropolitano como herramientas útiles para un mejor reparto de las cargas y beneficios en la construcción de infraestructura social o productiva, proyectos de promoción del empleo, programas de conservación ambiental y la producción de ciudad para satisfacer la demanda de suelo de la población de localidades urbanas, y más allá de lo estrictamente urbano.

# **CAPÍTULO 12: LA GOBERNANZA METROPOLITANA COMO MECANISMO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO DEL DESARROLLO URBANO**

## **CONCEPTOS GENERALES Y PREGUNTAS CLAVES**

**“No hay nada peor que la imagen nítida de un concepto difuso”**

**-Ansel Adams**

Conceptos como gobernación, gobernanza y gobernabilidad son ampliamente debatidos entre especialistas de la política y de la gestión pública, y el resto de los participantes quienes no necesariamente cuentan con una definición o una explicación pormenorizada de los conceptos y sus evoluciones.

Algo similar sucede cuando se abordan conceptos como metrópoli, conurbación o zona metropolitana; en estos casos el debate puede estar dominado por urbanistas, geógrafos, arquitectos o demógrafos.

En muchos casos se trata, como propone Ansel Adams, de una “imagen nítida de conceptos difusos”. Lo que se quiere decir cuando se emplean estos conceptos es un tema que sigue pendiente resolver, desde muchas perspectivas y desde muchos objetivos de política pública. Uno de los énfasis, proviene del constitucionalista Diego Valadés cuando sugiere la necesidad de definir la palabra jurídica. En este caso se trata encontrar mejores definiciones para la palabra jurídica metropolitana, lo que involucra darle un mejor contenido descriptivo y generativo de conductas para la coordinación y cooperación responsable.

### **GOBERNANZA**

El concepto refiere a múltiples cosas, usos y enfoques. Muchos textos abordan el concepto de forma general, aunque en fechas más recientes el debate se ha centrado específicamente en la gobernanza metropolitana.

Uno de los autores más reconocidos al respecto del concepto y los usos de la Gobernanza es el doctor Luis F. Aguilar, sus aportes más significativos abordan por un lado, la diferenciación entre dirección estratégica y gestión como

dos niveles de actuación importantes; y por otro lado, la participación desigual de actores públicos, en acciones de concurrencia y cooperación, y de actores no públicos (privados o empresariales y sociales) en acciones de corresponsabilidad (cogobierno o autogobierno).

La dimensión que Aguilar reconoce para la dirección estratégica tiene que ver con la selección de valores y a las decisiones sobre los medios conducentes para lograrlos; y sobre las formas de alcanzar la coordinación de las múltiples acciones que emprenden los actores con el propósito de realizar sus objetivos personales, grupales y generales.

En cuanto a la gestión, Aguilar indica que son los mecanismos eficientes para lograr la cooperación y la corresponsabilidad para hacer eficiente la vida comunitaria.

El siguiente esquema distribuye estas dimensiones en cuadrantes que indican mayor o menor gobernanza a lo largo de un eje vertical, que refiere en los extremos a las dimensiones de dirección estratégica y a las de gestión; mientras que en el eje horizontal se identifican en los extremos gobierno y sociedad. La gobernanza en este eje deriva en tres tipos que Aguilar clasifica como por gobierno, por cogobierno y por autogobierno.



Figura 4.1  
Gobernanza

En estos cuadrantes se pueden identificar las grandes acciones, instrumentos y políticas, como el desarrollo, que implica la “gran visión”, ubicada en el primer cuadrante del esquema, que abarca al gobierno y a la sociedad, más allá de lo estrictamente relacionado con planes y presupuestos gubernamentales.

La ordenación, ubicada esquemáticamente en el tercer cuadrante, tiene componentes de participación social, desde el diseño, pasando por la consulta pública y siguiendo con la evaluación; pero que en la etapa específica de la aprobación, publicación y registro implica actos estrictamente gubernamentales asociados al principio constitucional prescrito en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que alude a la Nación, el Estado y los Órganos competentes como representantes jurídicos de lo anterior.

En este mismo cuadrante se encuentra a la concurrencia, ya que ésta se caracteriza por la confluencia de facultades gubernamentales; mientras que la corresponsabilidad, como una característica de la gobernanza participativa y ampliada a los actores de la sociedad que se comprometen al desarrollo (dirección estratégica) o a la gestión de temas, servicios o proyectos específicos para la cooperación y la mejor repartición de cargas y beneficios colectivos e individuales, se ubica en el cuarto cuadrante.

### **METROPOLITANO**

Lo metropolitano, asociado a varios términos económicos, físicos, territoriales, demográficos es un ejemplo adicional de imagen clara de conceptos difusos. Para algunos difuso-confuso y profuso. Lo primero porque aún no se tiene suficiente claridad conceptual y jurídica; confuso, porque varias disciplinas utilizan categorías teóricas diferenciadas y profuso porque el tema está muy presente en las discusiones cotidianas, por la relevancia que tiene demográfica y física y por la importancia que tiene en los contextos nacionales y globales. Surgen nuevamente los cuestionamientos: ¿Qué se quiere decir con ello?, y ¿Cómo se define la palabra jurídica?, siguiendo a Valadés.

Se trata de términos con diferentes significados y significantes que pueden ser contextuales o históricos. El siguiente esquema alude al círculo que lleva la pregunta ¿qué significado para qué práctica social pretendida? Por ejemplo, si se busca una definición para la estadística y la continuidad de las series de tiempo demográficas, tal como se discute en el grupo intergubernamental integrado



por INEGI, CONAPO y SEDATU, es posible encontrar una tipología de delimitaciones “duras” que refieren a la existencia de dos o más municipios que coinciden en una continuidad demográfica y física, prioritariamente.

Muy diferente será una definición jurídica que enfatice la coordinación y la obligatoriedad para los niveles de gobierno de crear mecanismos eficientes para la actuación conjunta y corresponsable.



Figura 4.2  
**Conceptos**

Siguiendo con la referencia a contextos y significados históricos, la metrópoli puede igualmente entenderse, como lo hace el diccionario de la lengua, como una “Ciudad de gran extensión y con muchos habitantes”, que en contexto de las potencias colonizadoras refería a “ciudad o Estado respecto de sus colonias: la denominada “ciudad madre” como lo fue España o Portugal para la mayoría de la América Latina. En la actualidad el concepto es empleado para referir a las “ciudades globales”. Lo cual permite afirmar que no todas las grandes ciudades son metrópolis, en otras palabras, que el tamaño en extensión o en población no se traduce en atractividad o ventajas de una aglomeración.

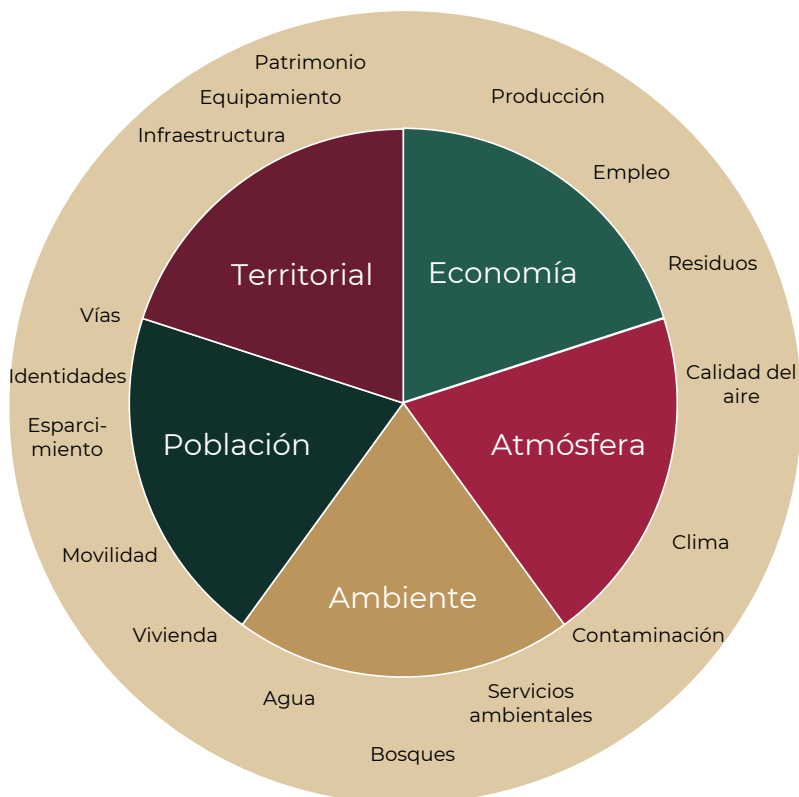
## ZONA METROPOLITANA

Finalmente, el concepto de Zona Metropolitana (ZM) es el de mayor debate. Las definiciones de ZM no deberían priorizar el tamaño de los problemas, retos y rezagos, lo esencial es la relación entre poderes.

También es pertinente resaltar que va mucho más allá de lo urbano y, en consecuencia, del derecho o las normas de regulación y ordenación de lo urbano. Indudablemente las ZM son predominantemente urbanas, pero su configuración implica otras dimensiones. El esquema siguiente pretende sintetizar algunas de las dimensiones más relevantes y que no siempre son observadas en conjunto.

Priorizar lo urbano y excluir lo no urbano (lo rural y los servicios ambientales) es, desde el punto de vista del autor, una división artificial. En los hechos muchos de los programas gubernamentales dejan de transferir recursos presupuestales a municipios metropolitanos, aunque su vocación siga siendo predominantemente rural, agropecuario o de proveeduría de servicios ambientales.

Figura 4.3  
**Zona  
Metropolitana:  
Más allá de lo  
urbano**



Las ZM, especialmente las grandes metrópolis, están caracterizadas más por la economía de aglomeración y por los flujos económicos que se provocan, que por otros de los componentes que regularmente se priorizan. Sin embargo, esta relevancia no ha llevado a considerar una Secretaría de la Economía Metropolitana. Lo económico es englobado en el concepto de desarrollo y ahí cabe todo, incluyendo lo social y lo cultural.

Uno de los aspectos más importantes es la financiación de las zonas metropolitanas, de sus infraestructuras, equipamientos y servicios; también la lógica inmobiliaria metropolitana, motor de una economía esencialmente especulativa (Sánchez, 2017: 15) asociada a un modelo que, como se refirió en el Módulo 2, tiende a ser excluyente. Por un lado, expulsora de población hacia las periferias y en

muchos casos factor de despoblamiento de los centros metropolitanos y de procesos de gentrificación negativa; y, por otro lado, fomentando la fragmentación, a partir de desarrollos urbanos alejados y dispersos que generan altos costos, particularmente de transportación, a los habitantes de estos suburbios.

**Concepto importante: Las Zonas Metropolitanas, plantean retos de gobernación, tales como la necesidad de establecer reglas constitucionales y contractuales para la interacción de funciones concurrentes y obligatoriamente cooperativas.**



Por lo que la pretensión de conducir la complejidad de las interacciones y relaciones de muchas dimensiones que confluyen en estas aglomeraciones requiere una perspectiva que, asumiendo el pensamiento complejo, fomente la construcción y deconstrucción de reglas de interacción entre las diferentes autoridades que confluyen en lo metropolitano y que promueva también esquemas de participación y corresponsabilidad para los habitantes metropolitanos.

Las ZM son territorios delimitados, lo que implica una línea física marcada por los límites de las demarcaciones político-administrativas, por los límites de áreas geoestadísticas, entre otros. Pero al mismo tiempo factores ambientales como atmósfera, clima e hidrología, pueden estar delimitados por cuencas ambientales o climáticas; existiendo también flujos e interacciones económicas que no siempre se pueden delimitar, tales como viajes de personas, áreas de producción y transacciones locales y globales.

Surge nuevamente una pregunta ¿Qué se quiere delimitar y para qué fines? Así, surge la discusión sobre los denominados territorios blandos, aquellos en los que las delimitaciones y la posibilidad de definir la zona de intervención pública debería estar presentada con cierta libertad en función de la territorialidad que presente cada uno de los problemas o asuntos públicos. Hablar de las delimitaciones, más que de la delimitación sería un enfoque más adecuado.

## **GOBERNANZA METROPOLITANA**

Para la gobernanza metropolitana frecuentemente se identifican diferentes alternativas:

- a. modelo inter-municipal, de naturaleza voluntarista
- b. modelo inter-municipal, intitucionalizado
- c. Gobiernos metropolitanos

Como se ha mencionado, la Gobernanza Metropolitana, según Luis Aguilar, debería llevar a la identificación de los modelos seleccionados o los temas en los que las diferentes tipologías estarían como un conjunto de alternativas: por gobierno; por autogobierno; por cogobierno.

En todas ellas un reto es hacer efectiva y eficaz la participación ciudadana. Muchos de los modelos de representación tienen la inconsistencia y la complejidad para su configuración. La selección puede encontrar diferentes resultados si se trata de Observatorios Metropolitanos que de Consejos de Participación, con muchas dificultades para lograr su representatividad y sus efectos vinculatorios.



**Es importante procurar la corresponsabilidad en la atención de problemas y mejor distribución en la oportunidad colectiva de las aglomeraciones.**

Muchos de los enfoques también priorizan la asociatividad intermunicipal, como si las zonas metropolitanas únicamente fueran la confluencia de territorios de los municipios. Al respecto conviene preguntarse si ¿Las zonas metropolitanas son la suma de atribuciones municipales?, o más bien intergubernamentales, involucrando aquellas de los gobiernos estatales y federal.

En las grandes definiciones de autores prestigiados se dice que “son problemas públicos transterritoriales”, de acuerdo con Luis Aguilar (2017: 5). O la no correspondencia entre territorio institucional y el funcional (Lefèvre, 2005).

### **OTROS CONCEPTOS PROBLEMÁTICOS: VACÍOS Y AMBIGÜEDADES**

Algunos de los conceptos que aluden a lo metropolitano están ausentes o son ambiguos, tanto en la CPEUM (art. 115, f. VI) como en la LGAHOTDU.

La continuidad (demográfico-geográfica) a la que alude el concepto de co-

nurbación es limitada, ya que no todo lo metropolitano es contiguo o continuo, por lo que no todo es conurbado; así como al reconocimiento de que no todo lo conurbado es metropolitano. Puede haber conurbación como proceso intermunicipal.

La categoría de centros urbanos presente en las definiciones y en la descripción del proceso que se quiere normar es limitada y difusa, porque no se relaciona con otras categorías más claras y con mayor contenido jurídico y regulatorio, como los centros de población. Si además se hace referencia a otros conceptos como localidades, o ciudad (ciudad metropolitana) lo confuso y difuso puede crecer exponencialmente. ¿Qué se quiere decir con derecho a la ciudad? Cuando es empleado como una categoría asociada a los tratados o acuerdos internacionales, o a la inclusión como principios generales, o a la pretensión de incluirlo como derecho humano en la propia Constitución.

Áreas, zonas o regiones metropolitanas tienen alcances y consecuencias jurídicas y prácticas de muy diversa índole. La cercanía o continuidad que se atribuye a las áreas (muy parecido al concepto de conurbación); frente a la conjunción de territorios municipales, urbanos y rurales implicada en el concepto de zona, que le brinda un carácter mucho más amplio, fundamentalmente urbano, pero no únicamente. Finalmente, el concepto de región presente en la ordenación ecológica y de los asentamientos humanos alude a un conjunto de interacciones mucho más amplio entre territorios alejados pero interrelacionados por vínculos económicos, ambientales, climáticos o de proveeduría de servicios y recursos naturales.

**Lograr una mejor definición de estos conceptos y lograr la diferenciación para efectos jurídicos y de toma de decisiones en el diseño de las políticas públicas, es un pendiente de gran relevancia para la estructuración del poder en México.**



Los conceptos asociados a las diferentes conformaciones metropolitanas es también un pendiente jurídico, particularmente en el diseño de esquemas de coordinación. Las ZM intraestatales generalmente han sido incluidas en el marco constitucional y legal, pero las ZM interestatales no están reguladas y precisadas en las leyes locales, por lo que la regulación y generación de esquemas de coordinación eficaces y efectivos sigue siendo un pendiente de las entidades federativas. Finalmente, las ZM transfronterizas también requieren acuerdos de gestión

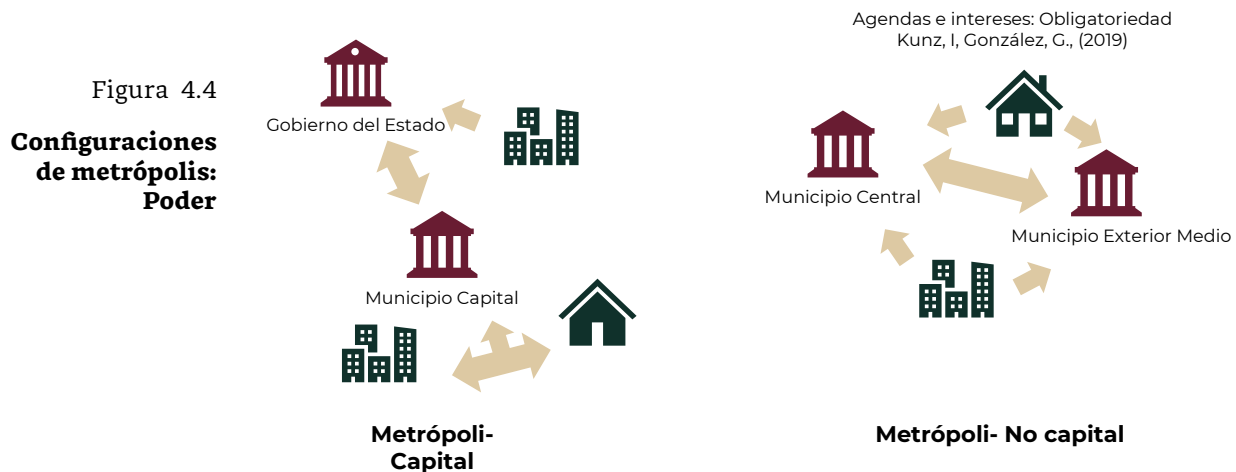
de temas comunes, sin embargo, éstos representan un reto mucho mayor, pues implican esquemas de colaboración entre Estados Nación, situación que complica su concreción.

La megalópolis o ZM del Valle de México que implica territorios más o menos amplios en función de la temática que se discuta hace evidente la necesidad de referir a territorios blandos. Consecuentemente, involucra un mayor o menor número de autoridades dependiendo del tema. La Constitución establece en el artículo 122 C que la Federación, la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales y los estados y municipios establecerán mecanismos de coordinación, no obstante, resulta problemático entender dicha base jurídica como fundamento para las leyes del Estado de México e Hidalgo, tal como se ha planteado en la discusión de la Ley de Coordinación Metropolitana del Valle de México. Por tanto, está pendiente una definición práctica y su consecuencia jurídica para la megalópolis.

### **GOBERNACIÓN METROPOLITANA**

Agendas e intereses de los actores derivan en esquemas regularmente voluntaristas, frente a esta evidencia la obligatoriedad emerge como una necesidad al momento de proponernos reglas para la gobernación metropolitana (Kunz, 2019).

Las configuraciones propuestas para la explicación de esas agendas de intereses de los actores se proponen en función de los mecanismos de cooperación o conflicto que se establecen entre las ZM en donde existe capitalidad, que regularmente presentan una rivalidad entre el gobernador en turno y alguno de



los alcaldes metropolitanos que se proponga sustituirlo, situación que se agudiza durante los periodos electorales. Por otro lado, cuando no existe capitalidad la rivalidad y conflicto puede existir también con el gobierno del estado, sin embargo, es más probable que se presente con más frecuencia entre alcaldes con escalas de desarrollo y peso económico y poblacional diferente. El municipio central puede enfrentar la rivalidad de otros municipios exteriores de tamaño considerable para rivalizar o, en su defecto, de una coalición de municipios “pequeños” que buscan negociar con el “grande” condiciones de reparto del poder, recursos o decisiones.

Tipo de Metrópolis	Cantidad	%
Metrópolis No Capital (MNC)	32	44.6%
Metrópolis Capital (MC)	29	37.8%
Metrópolis Inter Estatal (MIE)	4	5.4%
Metrópolis Inter Estatal con Capital (MIEC)	1	1.4%
Metrópolis Inter Estatal y Federal (MIF)	1	1.4%
Metrópolis Binacional (MB)	6	8.1%
Metrópolis Capital Binacional (MCB)	1	1.4%
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>

Lo anterior supondría una nueva clasificación a partir de las tipologías anteriores, que no necesariamente involucra el tamaño de las ZM o el número de municipios en las que se encuentren, sino una combinación de poderes, ejecutivos y legislativos de muy diferente conformación.

**La necesidad de un marco regulatorio debería de considerar la obligatoriedad para lograr esquemas de colaboración y concurrencia más eficaces y naturalmente que incluyan a todas las ZM existentes, particularmente para las de mayor proporción, que son las interestatales.**



## MUNICIPIO ¿LIBRE Y AUTÓNOMO?

La discusión sobre qué tan libres y autónomos son los municipios exige reconocer el nivel de dependencia financiera de las participaciones y transferencias presupuestales, ya que la “flojera fiscal” mantiene a la gran mayoría de los municipios en un condicionamiento a las políticas y repartos federales y estatales.

Los resultados en el desempeño de los municipios pueden ser desiguales, sin embargo, la gran mayoría son insatisfactorios. Existe una brecha entre responsabilidades-recursos y capacidades.

En muchas situaciones el condicionamiento se da porque los municipios se insertan en escenarios metropolitanos que demandan enfrentar la transterritorialidad de problemas y de oportunidades asociadas a acciones de otros municipios o de otros ámbitos gubernamentales. Existen profundas diferencias entre la capacidad organizativa, directiva, presupuestal y legal de los municipios para brindar infraestructura, equipamientos y servicios públicos de calidad; administrar su hacienda y obtener recursos presupuestales suficientes; reglamentar su administración pública, así como las responsabilidades y funciones más importantes que les han sido asignadas constitucional y normativamente.

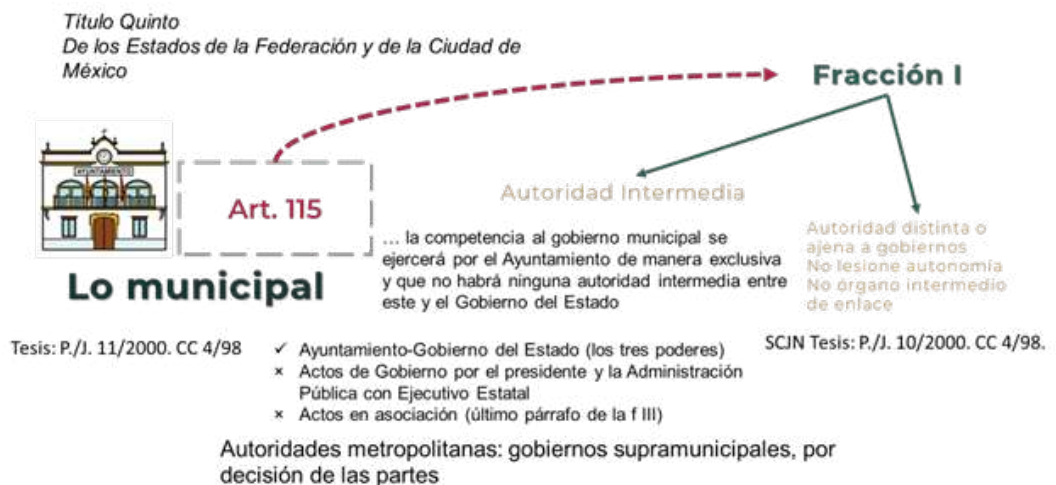
Es cada vez más frecuente y recurrente la asociatividad, pero se encuentra insuficientemente institucionalizada. En Jalisco existe una primera Ley de Asociatividad y una amplia experiencia en acuerdos intermunicipales e intergubernamentales para regiones más allá de lo metropolitano: las juntas intermunicipales.

En este contexto es necesario reflexionar sobre la importancia de la ordenación regional y metropolitana del territorio y ecológica, así como de una asociatividad “blanda”, flexible y adaptativa respecto a diferentes temas.

### AUTORIDAD INTERMEDIA

La limitación constitucional a debate.

Figura 4.5  
**El artículo 115 y los gobiernos metropolitanos**



a) No instituirse como una autoridad distinta o ajena a los gobiernos estatal



- y de los municipios correspondientes. Las instancias que se crean responden a la decisión de cada una de las partes, no les es ajena porque cada uno de los actores decide en el marco de su máximo órgano de decisión (Junta de Coordinación Metropolitana o Consejo de Administración);
- b) Que dicha autoridad no lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento. Existe un marco constitucional y legal para que cualquiera de estas facultades o competencias sea transferida por decisión de los ayuntamientos, ya sea a un ente intermedio entre las funciones propiamente municipales o en alguna en la que coinciden las competencias entre el Gobierno del Estado y los Municipios. Aún en el controvertido tema de los usos del suelo se insiste en que la competencia no es de naturaleza exclusiva para los municipios. Las decisiones que se toman en contextos metropolitanos están en el marco de la congruencia, coordinación y ajuste entre los diferentes niveles de gobierno y son diseñadas por instancias técnicas y aprobadas por los ayuntamientos, salvo en casos en los que estén involucradas situaciones interestatales o planes y programas en donde existiera un área natural protegida de competencia federal, que implicaría una aprobación conjunta de los tres niveles de gobierno; y,
- c) No instituirse como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno. Las instancias metropolitanas requieren del más amplio consenso y comunicación entre las partes para conseguir los objetivos de coordinación y concurrencia, por lo que resulta difícil imaginarlas como una interrupción de la comunicación entre actores.

### ASOCIATIVIDAD EN LA CONSTITUCIÓN

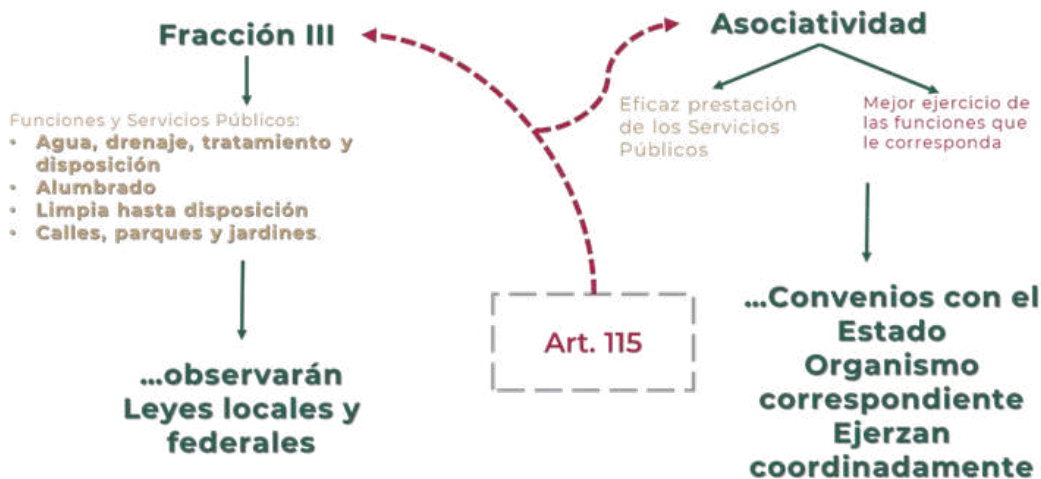
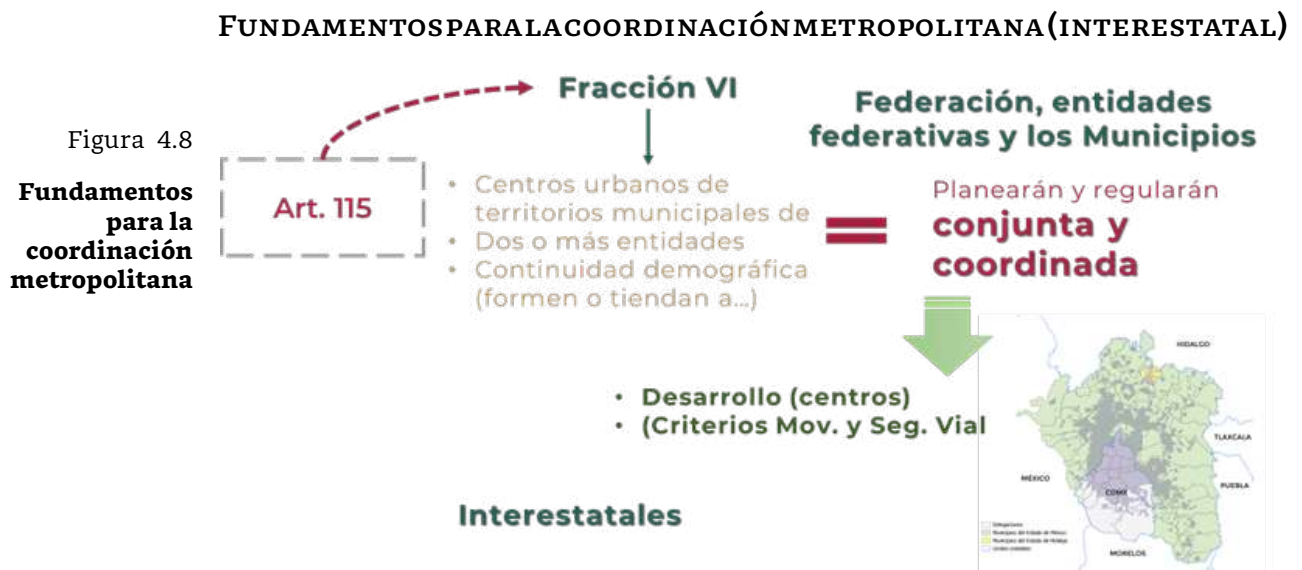
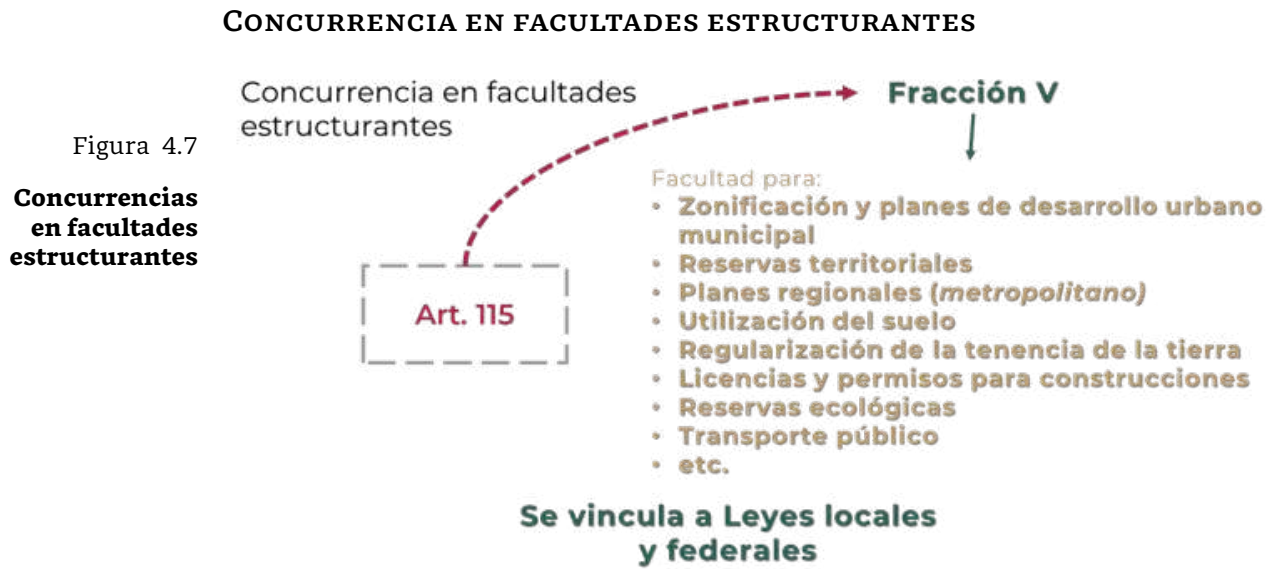


Figura 4.6

### Asociatividad en la constitución



### LA ZMVM Y UNA LEY ESPECÍFICA

En torno a la discusión sobre la Ley para la ZMVM se han debatido aspectos cuya definición es relevante para la construcción de un esquema más general de coordinación entre los tres órdenes de gobierno en México. Frecuentemente se da por sentado que la SEDATU es la dependencia federal que representa a la Federación en los asuntos metropolitanos, sin embargo, la complejidad de temas y de materias de actuación gubernativa involucra a muchas dependencias y entidades, particularmente a las federales. La SEDATU no debería ser el único representante de la Federación, la razón es que se dejaría fuera a otras secreta-

rías, como a la SEMARNAT, que participa en aspectos tan relevantes como la contaminación y la búsqueda del equilibrio ecológico. En algunos otros casos, pueden involucrarse materias como la defensa, seguridad pública, comunicaciones y transportes, etc., por lo que es recomendable una representación más situacional y genérica de la Federación.

El tema de los recursos para el financiamiento de las metrópolis supone un compromiso constitucional que incluye a la Federación, por lo que una postura distinta podría ser contraria a la Constitución, dado que el artículo 122 apartado C sí incluye a la Federación como parte de la coordinación y gobernanza metropolitana.

*C. La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.*

(...)

*La ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, mismas que podrán comprender:*

*b) Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos;*

Consecuentemente la Federación debería asumir parte de esos compromisos. El siguiente esquema muestra estas bases constitucionales.



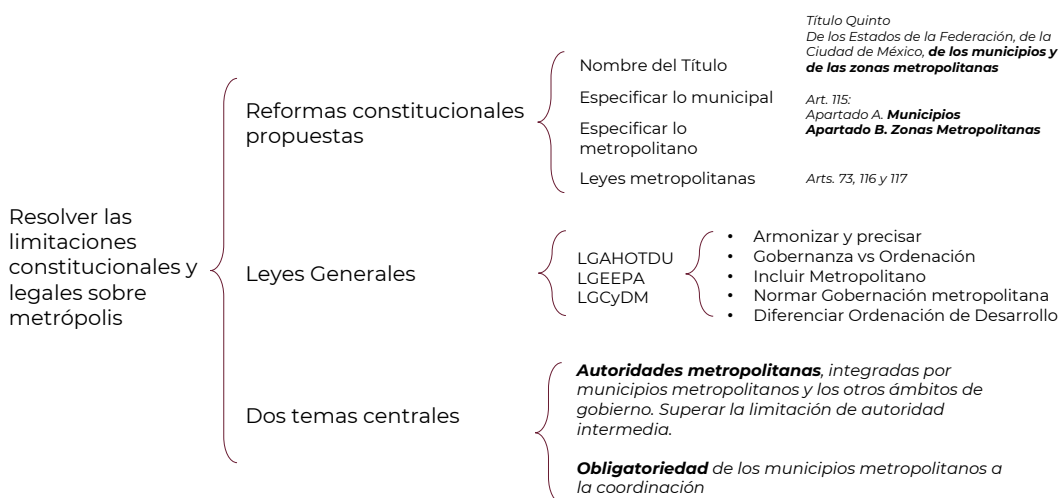
Figura 4.9

**Bases constitucionales para la coordinación en materia de planeación del desarrollo**

## ORIENTACIONES PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL METROPOLITANA

A partir del análisis de las anteriores propuestas y como una forma de avanzar en la elaboración de iniciativas para el fortalecimiento de este trabajo legislativo, la SEDATU, por conducto de la Coordinación General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad (CGDMyM-SEDATU) y con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), trabaja en la elaboración de propuestas orientadas a resolver las limitaciones constitucionales y legales relacionadas con el fenómeno metropolitano. Éstas se sintetizan en el esquema siguiente.

Figura 4.10  
**Orientación de la reformas**



En términos generales se propone enunciar en el Título Quinto a los municipios y a las zonas metropolitanas, específicamente en dos apartados del artículo 115. En los textos de diferentes fracciones, particularmente del artículo 115 constitucional, se busca reforzar la obligatoriedad y la existencia de autoridades metropolitanas. También se propone contemplar la posibilidad de una instancia colegiada de representación denominada Parlamento Metropolitano.

Por otro lado, se propone habilitar al Congreso en la facultad de la elaboración de una Ley General Metropolitana a partir de la incorporación al artículo 73, fracción XXIX, apartados C y D de elementos que complementen lo existente para la elaboración de leyes generales en la materia concurrente de los asentamientos humanos, haciendo explícito el ámbito y el desarrollo metropolitanos como parte del desarrollo nacional.

Para reforzar el enfoque de los derechos humanos con elementos apropiados se propone incorporar al artículo 4º y al capítulo I del Título Primero una mención al concepto de responsabilidad.

Para reforzar el esquema de planeación del desarrollo metropolitano se propone incorporar a los artículos 25 y 26 explícitamente los ámbitos metropolitanos. Así como la inclusión de lo metropolitano como parte del artículo 27, especialmente en el tercer párrafo, procurando una redacción más sintética para dar relevancia a los aspectos substantivos.

El Parlamento Metropolitano se propone con el fin de lograr los siguientes objetivos:

- Superar los consejos “representativos”. Agrupaciones sociales legalmente constituidas...expertos en la materia (Para la ZMVM se mencionan 13, por lo que valdría preguntarse ¿cuál de éstas?)
- Recurrir a mecanismos democráticos probados (distritos electorales)
- Instancias no únicamente para ejecutivo (juntas o comisiones)
- Fomentar una mayor participación de los regidores (ayuntamiento) en los asuntos públicos metropolitanos
- Explorar opciones con legisladores o regidores metropolitanos
- Proponer a los ayuntamientos normas, medidas administrativas y legislación metropolitana

## **HACIA UNA LEY GENERAL METROPOLITANA**

Un tema relevante asociado a las iniciativas que se han presentado en el Congreso de la Unión tiene que ver con la posible expedición de una Ley General Metropolitana. El espacio de discusión nos permite enunciar sobre algunos de los aspectos que podrían darle contenido a esta iniciativa:

- Incluir los criterios para las delimitaciones y definiciones metropolitanas
- Interestatales, intraestatales
- Zonas-regiones
- Precisar los mecanismos para las declaratorias correspondientes
- Ampliar las opciones para el financiamiento
- Clarificar las diferentes materias: urbanas-rurales y forestales; así como la armonización de la ordenación territorial-ecológica
- Hacer una mejor diferenciación y orientación práctica entre los conceptos de gobernanza y los de gestión de servicios, equipamientos e infraestructura
- Permitir que la flexibilidad explore mecanismos variados para los diferentes contextos metropolitanos.

## **REFORMAS A LAS LEYES GENERALES**

Otro componente asociado es el de la necesidad de realizar reformas a la LGAHOTDU (última reforma de 1 junio de 2021) así como a la LGEEPA (última reforma de 11 abril de 2022). Naturalmente, será necesario considerar dos escenarios: uno de armonización y uno de no armonización.

En cualquier caso, las reformas deberían tener una definición más concisa de Zona Metropolitana y precisar las implicaciones respecto a los ordenamientos territoriales, ecológico, regional y metropolitano, para lograr una mejor armonización, o en su caso, una integración más racional al paralelismo que existe ahora.

Frente a un escenario sin reforma a la CPEUM, sigue siendo necesario lograr un mejor orden en la estructuración de dos capítulos (Quinto y Sexto) de la LGAHOTDU que mezclan aspectos de programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones y de gobernanza metropolitana. Como se ha dicho, sería conveniente tener un conjunto de definiciones generales y hacer una clara diferenciación entre ordenación, gestión y desarrollo metropolitanos. De manera específica habrá que trabajar en las siguientes secciones:

- Programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones (Capítulo Quinto, artículos 37, 38)
- Gobernanza metropolitana (Capítulo Sexto, artículos 31, 32, 33, 36)
- Materias de interés metropolitano (artículo 34)
- Definiciones generales (artículo 35)
- En la reforma del 2021 se propusieron un conjunto de Institutos municipales, multimunicipales, metropolitanos y estatales de planeación que aún no se han instrumentado. La experiencia sugiere que es necesaria una identidad que incluya la gestión, no únicamente la planeación; así como la integración de los componentes de ordenación territorial y ecológica para ampliar la visión hacia los espacios no urbanos.
- La propuesta de institutos multimunicipales (IMMP) en los que los municipios ejerzan de mejor manera las facultades para la asociatividad ha establecido un rango de población menor a cien mil habitantes, esta propuesta que se considera útil para la complementariedad y cooperación de municipios más allá de las zonas metropolitanas. La experiencia de las Juntas Intermunicipales en el Estado de Jalisco es un buen antecedente que da cuenta de organismos intermunicipales que llevan más de 15 años operando de manera similar a los denominados IMMP.
- También es de destacarse que la LGAHOTDU ha incorporado en el artículo

32 la situación que involucra a las ZM Intraestatales cuando expresa Una entidad federativa. Sin embargo, en la propia Ley general se confiere a las legislaturas locales la facultad de regular estas zonas (ver el artículo 33)

Respecto a la LGEEPA se propone incluir a las zonas metropolitanas como parte de una ordenación regional, procurando reconocer las implicaciones respecto a los ordenamientos ecológicos que tendrían que ser armonizados. Es necesario reconocer, por otro lado, que la reciente reforma tendría que ser revisada en cuanto a algunos aspectos que tienen vicios de inconstitucionalidad. Particularmente en lo referente al artículo 20 Bis-2 que refiere a la intervención de los consejos de participación en opiniones respecto a la elaboración y aprobación de ordenamientos ecológicos regionales.

Es necesario recordar que la LGEEPA no incluye lo metropolitano, únicamente lo regional y particularmente el ordenamiento ecológico regional, en el artículo 20 Bis-2 plantea tres escenarios: la situación de las intraestatales; las interestatales; y cuando existe un ANP (área natural protegida, de responsabilidad federal); únicamente con ANP es obligada la aprobación de ayuntamientos, por lo que sería conveniente que sucediera en todos los casos, para dar mayor vinculación, obligatoriedad y corresponsabilidad a todos los actores.

Finalmente, se debe advertir que dos reformas aparecen como excesos de participación social que pudieran ser violatorios de preceptos constitucionales. Especialmente, cuando se propone que la elaboración y aprobación de Ordenamientos Ecológicos Regionales requiere “previa opinión” del comité; también es difícil considerar que en los procesos de consulta pública se requiera seguir el protocolo de consulta “previa, libre e informada”.

## **LEYES ENTIDADES**

Del análisis de las leyes metropolitanas que actualmente están vigentes en las entidades federativas se tiene la siguiente tabla.

Ocho entidades cuentan con leyes específicas, la primera tiene 15 años; otras 6 tienen entre 12 y 9 años; y una tiene poco más de 2 años de antigüedad. La de Jalisco cuenta con 16 reformas, la de Morelos con 5 y la gran mayoría con 1 o 2 reformas. Seis de las ocho leyes incluyen el concepto coordinación y la mitad incluyen el concepto de desarrollo.

Del análisis de éstas destaca que la mayoría fueron creadas para satisfacer los requisitos del Fondo Metropolitano, por lo que la gobernanza propuesta está asociada a este instrumento. De todas, la de Jalisco es la que más ha evolucionado hacia un sistema más amplio de gobernanza e institucionalización de mecanismos diversos. Esta experiencia es referida a continuación.

	<u>LEYES ESTATALES</u>	Fecha de publicación	Última actualización	Núm. de Modificaciones
1	ZONAS METROPOLITANAS DEL ESTADO DE <b>COLIMA</b> COORDINACION PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO DEL	07/10/2006	01/04/2017	1
2	ESTADO DE <b>HIDALGO</b>	10/08/2009	02/04/2018	2
3	DESARROLLO METROPOLITANO DEL ESTADO DE ZACATECAS COORDINACION PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO DEL	04/12/2010	21/02/2018	2
4	ESTADO DE <b>MORELOS</b>	19/01/2011	29/07/2015	5
5	COORDINACION METROPOLITANA DEL ESTADO DE <b>JALISCO</b> COORDINACION PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE	03/02/2011	21/04/2022	16
6	<b>OAXACA</b>	17/12/2011	28/11/2013	1
7	ZONAS METROPOLITANAS DEL ESTADO DE <b>BAJA CALIFORNIA</b>	15/03/2013	12/04/2019	2
8	COORDINACION METROPOLITANA DEL ESTADO DE <b>NAYARIT</b>	30/12/2019	30/12/2019	0

## **EXPERIENCIA EN JALISCO Y EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD EN EL AMG**

La evolución de esta experiencia ha sido descrita desde diferentes perspectivas y enfoques. El IMEPLAN ofrece en su sitio una reseña al respecto y otros escritos también la han referido. Un resumen de los aspectos más importantes se presenta a continuación:

1. Se pasa de un Modelo de Coordinación Metropolitano hacia un Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano;
2. Se amplía el alcance de Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan) de organismo de planeación a uno de planeación y gestión;
3. Se formaliza la creación de agencias metropolitanas;
4. Se incorpora a un miembro del Consejo Ciudadano a la Junta de Coordinación y se incorpora también a un representante del gobierno federal;
5. Se introducen las mesas de gestión y se formaliza la presencia de un Consejo Consultivo;
6. También se creó la marca ciudad, que es Guadalajara Guadalajara;
7. Se formaliza la integración del Banco de Proyectos como la herramienta que permite invertir recursos en una cartera de proyectos ejecutivos, y que son el respaldo para las tareas de gestión de recursos; y



8. Con todo lo anterior se constituye el denominado Régimen de Coordinación Metropolitana.

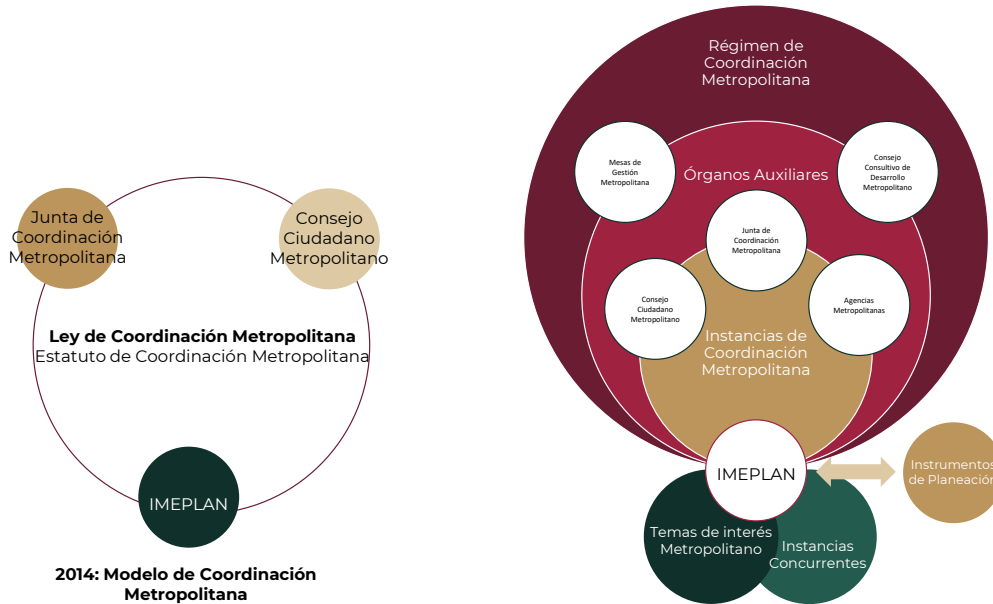


Figura 4.11

**AMG: Evolución de una institucionalidad**

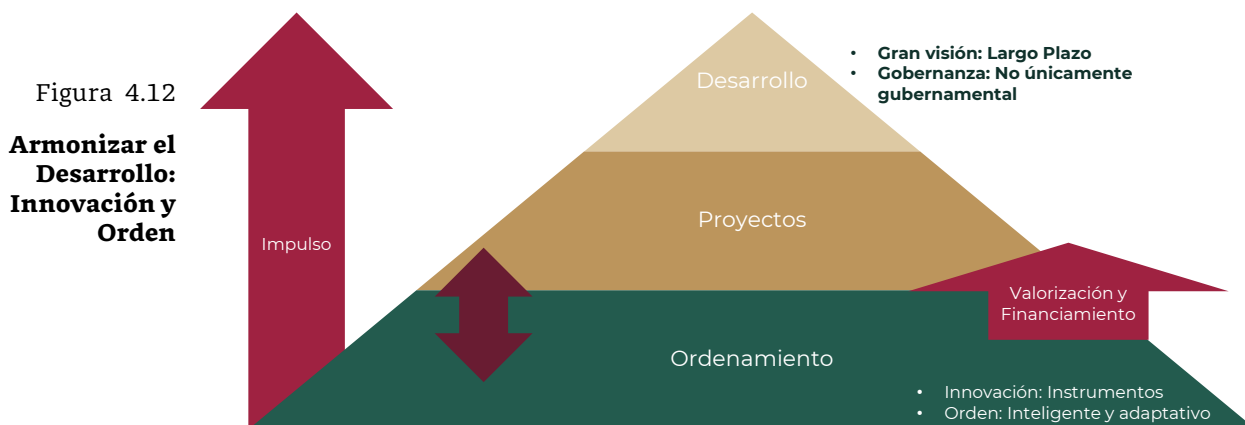
## DESARROLLO METROPOLITANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Un aspecto que conviene retomar de lo expuesto en el Módulo 2 refiere a la diferente ubicación jurídica y a los alcances que requieren los instrumentos para el desarrollo metropolitano; a los proyectos estructurantes que incentivan la participación de los actores; y el lugar particular que adquieren los ordenamientos, en su caso metropolitano, territorial o regional-ecológico.

Hay necesidad de insistir que al hablar de instrumento para el desarrollo se involucra una visión de largo alcance que incorpora a actores gubernamentales y otros privados, incluyendo a la sociedad civil organizada y a sectores o gremios específicos interesados en el desarrollo general de la metrópoli. Consecuentemente, no se trata únicamente de una actividad gubernamental, sino de una incluyente y participativa incluso en su aprobación, porque se pretende que promueva la corresponsabilidad.

Un componente que puede formar parte de este desarrollo, gran visión o dirección estratégica (siguiendo el concepto de gobernanza anteriormente incorporado de Luis F. Aguilar) se trata de los proyectos estructurantes que permiten el desarrollo metropolitano, sobre éstos se ha enfatizado la necesidad de innovar en los instrumentos que permitan la valorización y el financiamiento metropolitano.

La importancia de innovar también se refiere a la articulación del tercer componente, la ordenación y planeación territorial y urbana para incorporar este conjunto de instrumentos y ampliar el alcance que tienen los planes y programas.



Al respecto del Ordenamiento Territorial es importante enfatizar que a diferencia del desarrollo nacional y metropolitano éste encuentra su fundamento y estructuración en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

No obstante, actualmente se discuten reformas y otras iniciativas que permitan lograr una mayor efectividad en la aplicación de los diferentes instrumentos para lograr la ordenación.

Uno de los aspectos que se sugiere revisar es la jerarquía y objetivos que se persiguen en los diferentes instrumentos. Al respecto se valoran los siguientes cambios sugeridos para lograr una mejor articulación de las estrategias, planes y programas.

1. Los programas nacionales (estatales en su caso) por su escala y nivel de aproximación deberían integrarse en una Estrategia como la que actualmente se deriva de la LGAHOTDU, una “gran visión” mucho más estratégica y orientada al establecimiento de lineamientos generales y menos enfocada a determinaciones muy específicas;
2. En cambio, el nivel regional o metropolitano en su caso, requeriría de un mayor fortalecimiento, por lo que deberían reforzarse los lineamientos de escala, contenidos, así como los procedimientos de consulta y aprobación. Sería especialmente importante que estos programas sean aprobados, en su caso, por los ayuntamientos de los municipios participantes en la región. Este nivel refleja el reconocimiento de las implicaciones del desarrollo en la región más amplia (por ejemplo, cuenca o ZM) así como de los aspectos de transterritorialidad involucrados;

3. Bajo esta perspectiva probablemente los instrumentos Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) y el correspondiente Programa de Ordenamiento Local (POEL) deberían incorporarse adecuadamente al nivel regional identificando límites de centro de población con estimaciones gruesas sobre la expansión del suelo urbanizable y los criterios para fijar el no urbanizable, mismo que tendría que ser precisado y debidamente justificado en cada Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población (PDUCP);
4. La congruencia se establecería desde el nivel regional (metropolitano) por lo que los PDUCP y los Planes Parciales tendrían que ajustarse a lo establecido en este nivel de planeación;
5. Finalmente, se plantea que los proyectos territoriales más amplios y específicos tales como las acciones urbanísticas puedan, bajo los mecanismos legales que se establezcan, modificar los instrumentos de planeación, particularmente en aquellos casos en los que se propongan instrumentos de gestión de la valorización que requieren de esquemas de planeación y ordenación más flexibles y participativos.



Figura 4.13

**Jerarquía de Planeación-Ordenación**

Otros retos que se plantean para la gobernanza metropolitana y que requieren de una mayor deliberación y diseño institucional son los siguientes:

- Para el reconocimiento de las desigualdades que se establecen entre los municipios y entre los temas involucrados en el ámbito metropolitano se plantea la interrogante: ¿cada uno de los municipios cuenta con un voto? o son necesarios otros esquemas para reconocer las disparidades y las decisiones que demandarían votos diferenciados;
- Para el reconocimiento de la diversidad de municipios que confluyen en las ZM se requiere ampliar a una perspectiva que contemple a los urbanos conurbados-rurales-proveedores de servicios ambientales;
- Es necesario poner más atención en el establecimiento de incenti-

- vos y políticas diferenciadas ante un conjunto de necesidades que son también diferenciadas;
- El diseño de instrumentos para sancionar los posibles incumplimientos e incentivar la cooperación;
- Hay que tener claro que no todos deben ganar lo mismo (reconocer la diferenciación); que no siempre deben ganar los mismos (reconocer la justicia distributiva); que debe existir una redistribución de cargas y beneficios (reconocer la justicia distributiva; y que algunos requieren más apoyos (subsidiariedad).
- El establecimiento de criterios para las declaratorias y la delimitación. Actualmente los criterios de la federación a través del Grupo Interdisciplinario están siendo muy cuestionados, por insuficientes y demasiado adaptados a la presión política. Es necesario definir una mayor participación de los ejecutivos estatales, de los congresos locales y de los ayuntamientos involucrados.

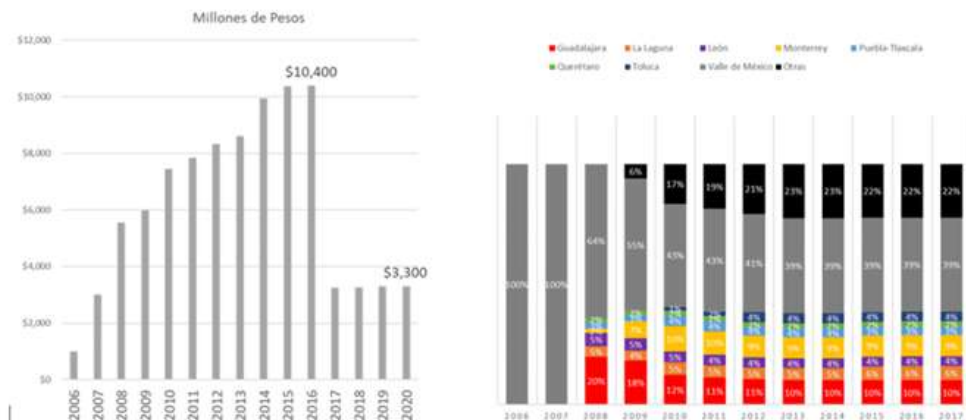
## PERSPECTIVAS DEL FINANCIAMIENTO METROPOLITANO Y EXPERIENCIAS

La perspectiva del financiamiento metropolitano enfrenta un reto asociado a la desaparición de varios fondos, entre otros el denominado Fondo Metropolitano. Al respecto es necesario encontrar esquemas sustitutivos de esos recursos, para ello es importante recuperar algunas de las experiencias y aprendizajes significativos sobre estos instrumentos.

### FONDO METROPOLITANO. UNA “ZANAHORIA PODRIDA”

El Fondo metropolitano enfrentó a lo largo de su existencia diferentes escenarios que se pueden revisar en los siguientes gráficos.

Figura 4.14  
**Fondo metropolitano a través de los años**



Durante los primeros años se financió únicamente a la ZM del Valle de México, su crecimiento hasta un máximo de 10,400 millones de pesos fue aparejado de un reparto a otras tantas zonas, lo cual hizo que el Valle de México pasara de un 100% hasta un 39% al final del periodo y que otras participaran de ese financiamiento. Inicialmente la ZM de Guadalajara alcanzó hasta 20%, concluyendo el periodo en 10%. Otras enfrentaron también variaciones como consecuencia de pasar de 1 a 7 y concluir con muchas más.

El Fondo se estableció en 3,300 millones de pesos, lo cual significó mucho menos dinero para cada uno de los participantes, para tener un punto de comparación de un proyecto financiado en ese periodo se tiene que la Línea 3 del Tren Eléctrico en Guadalajara representó 35 mil millones de pesos. Más de 10 veces más que todo el Fondo.

Se califica a este Fondo como “zanahoria podrida” porque logró la coordinación entre autoridades metropolitanas con el incentivo perverso de obtener más recursos que, en muchos casos, no fueron a financiar proyectos con impacto metropolitano, sino que vinieron a complementar las transferencias presupuestales y se convirtieron en moneda de cambio entre autoridades para apoyar una coordinación convenenciera.

Durante los últimos años se logró establecer una metodología para financiar proyectos de impacto metropolitano, por lo que el fin de este Fondo pudo haberse recuperado para financiar el desarrollo de estas zonas.

Es necesario insistir que los recursos de otros fondos, como es el caso del que financia al transporte, pueden ser muy superiores a los montos que alcanzó el metropolitano.

Para impulsar y promover un conjunto de mecanismos locales, nacionales y globales para el financiamiento es necesario enfatizar los instrumentos de gestión de la valorización. Como ha sido destacado, la Venta de Derechos de Desarrollo es uno de los que mayor perspectiva tendría y para ello es importante enfatizar los elementos claves de su estructuración. Diseñarlos aparejados a una política urbana que considere coeficientes básicos generales (cerca de 1); que instrumente y fortalezca el pago por edificabilidad adicional; y que permita que el Plan fije los coeficientes máximos para las diferentes zonas y contextos pretendidos; por último, la insistencia que el porcentaje de cobro quede establecido en la Ley de Ingresos anual, para lograr una estructuración urbanística y fiscal.

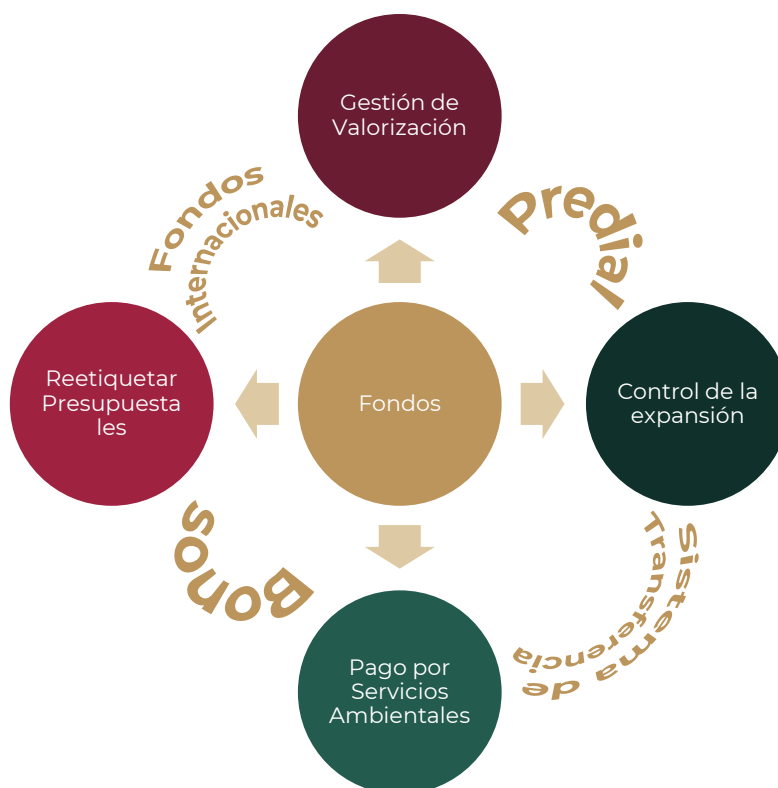
También se ha discutido que el control de la expansión debería ampliar las posibilidades de cobro por incorporación de suelo rural a urbano (urbanizable). Es necesario para ello revisar con más detenimiento los denominados derechos de preferencia para hacerlos un instrumento más eficaz y efectivo.

Por otro lado, el pago por servicios ambientales permitiría recuperar algunas de las experiencias exitosas que han permitido la transferencia de derechos ambientales y su utilización como un instrumento para favorecer el establecimiento de áreas generadoras, que a cambio del no desarrollo reciben ingresos para financiar la conservación. Las zonas metropolitanas beneficiarias de estos servicios tendrían que instrumentar opciones como las anteriores.

Otra posibilidad se ha planteado en alguna de las iniciativas pendientes de dictaminar en el Congreso, se trata de reetiquetar presupuesto, con una etiqueta metropolitana incluida en la Ley de Coordinación Fiscal como premio a la coordinación eficaz y efectiva y con la intención de aplicar criterios de subsidiariedad hacia los municipios no metropolitanos. Entre otras precisiones se trataría de destinar al menos 10% de las participaciones federales que reciben los municipios y las demarcaciones territoriales a temas de interés metropolitano y hacer que las entidades federativas y de la Federación, aporten una cantidad equivalente.

Figura 4.15

**Desafíos del financiamiento metropolitano**



## **ALGUNAS REFLEXIONES FINALES**

La capacidad de gestión de las ZM requiere ser fortalecida para lograr acceder a una gran variedad de recursos internacionales y otros fondos no necesariamente metropolitanos. Desde hace algunos años se han propuestos diversos modelos de financiamiento para superar los grandes desafíos metropolitanos.

Por otro lado, en diversos foros se ha planteado la necesidad de una implementación coherente de la cooperación metropolitana en seguimiento de la Agenda Hábitat, ya que se ha reconocido que las metrópolis son piedra angular de las políticas económicas internacionales y nacionales, en especial es de destacarse que en el Objetivo 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible las zonas urbanas, periurbanas y rurales requieren un nuevo equilibrio urbano-rural-ambiental.

Es necesario impulsar acuerdos para lograr una coordinación “todos ganan” y para ello se valora que los instrumentos de gestión de la valorización son una buena forma de encontrar esquemas de participación y de mejor reparto de cargas y beneficios.

En general, se asume que, contrario a ciertos enfoques catastrofistas que pretenden hacer una limitación irracional de las ventajas de las aglomeraciones, las metrópolis no son únicamente un problema sino una oportunidad de generar sinergias y economías de escala, frente al reto de atractividad que siguen siendo en el mundo entero. Lo anterior no significa que no existan deseconomías de la aglomeración y que la suma de problemas parece concentrarse en las metrópolis, sin embargo, el proceso de crecimiento urbano y metropolitano seguirá siendo una tendencia que obliga a modificar nuestra perspectiva para identificar nuevas respuestas frente al fenómeno metropolitano.

Como ha sido insistido, hay que generar compromisos con la institucionalización, más allá del “voluntarismo” y de la priorización que los actores políticos asignan a sus propias agendas políticas.

No hay un único camino hacia la coordinación, se puede iniciar con el diseño de un “todo” institucional o se puede iniciar con alguna materia susceptible de generar los acuerdos básicos. No hay una sola hoja de ruta para lograr un enfoque integral e inclusivo del desarrollo metropolitano.

La recomendación sería identificar aquellos temas menos problemáticos en donde sea posible generar mayores consensos y la suma de esfuerzos, se sugiere elegir proyectos, materias o agendas “de bola a bola”, antes que las de “cuatro bandas”. En algunos casos los bosques urbanos pueden congregarse muchas voluntades para ir experimentando la coordinación metropolitana. En el transporte también pueden existir áreas de oportunidad, por ejemplo, en materia de infraestructura y equipamientos para la movilidad multifinanciar y multimodal. En cambio, pretender iniciar con la regulación y ordenación de los usos de suelo puede ser una batalla difícil de ganar en el proceso de generación de consensos.



Este Manual tiene un enfoque hacia la innovación en materia de democracia y gobernanza supralocal. Para ello se ha propuesto el desarrollo de nuevos mecanismos y estrategias de coordinación interterritorial. Seguramente habrá que seguir profundizando en ellos para una mejor gobernanza metropolitana y para contribuir a resolver uno de los grandes desafíos del desarrollo metropolitano que es su financiamiento.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F., (2017), Gobernanza Metropolitana. mimeo, Puerto Vallarta, 4-7 Julio, 2017.
- González G., Kunz I. & Villaseñor H. (2018) Legalidad contra legitimidad en la institucionalización del Área Metropolitana de Guadalajara, en “El Municipio ante la Crisis del Federalismo Mexicano”, Ady P. Carrera Hernández (coord.), México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C. IGLOM. San Pedro Cholula, ISBN: 978-0-9970858-7-7
- González, G. & Álvarez, F, 2013 “Gobernanza Una Respuesta Cívica Frente A La Coordinación Metropolitana”. Seminario Internacional Repensar la Metropoli II, Cd.México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana y Foropolis A.C.
- Kunz, I, González, G., ¿Es posible la gobernación metropolitana en México? Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, vol. LXIV, núm. 235, 2019, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado.
- Lefèvre, C., (2005) Gobernabilidad Democrática de las Áreas Metropolitanas. Experiencias y Lecciones Internacionales para las Ciudades Latinoamericanas. En: Gobernar las metrópolis. S. I. EUROPA Artes Gráficas.
- Meza, O., Pacheco-Vega, R et al (2016), Políticas Públicas Metropolitanas. Lecciones del Ensayo hecho en el ÁMG. CIDE-ONU-Hábitat
- Sánchez, Adolfo (2017), Estudio Introdutorio, en Sánchez, Adolfo “Economía de las metrópolis”, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI, Ciudad de México.

### MEDIOS ELECTRÓNICOS

- ONU, Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, consultada en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- DECLARACIÓN DE MONTREAL SOBRE ÁREAS METROPOLITANAS (Octubre 6-7 de 2015) consultada en <https://www.metropolis.org/sites/default/files/resources/declaracion-montreal-areas-metropolitanas-2015.pdf>
- Reseña sobre Gobernanza y Gestión Pública de Luis F. Aguilar  
<https://www.redalyc.org/pdf/599/59911149010.pdf>
- Gobernanza y Gestión Pública de Luis F. Aguilar  
[https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar\\_villanueva\\_gobernanza\\_y\\_gestionTC.pdf](https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf)
- <http://ru.iiec.unam.mx/5066/> Sobre Fondo metropolitano
- Fondo metropolitano: cambios en su diseño y gestión, 2012-2020



**GOBIERNO DE  
MÉXICO**

**DESARROLLO TERRITORIAL**

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

