

**BASES INSTITUCIONALES DE LA GESTIÓN URBANA EN MÉXICO: UN ANALISIS
COMPARATIVO INTERNACIONAL**

Tesis para obtener el grado de Doctor en Urbanismo

M. Alberto Jorge Rébora Togno

Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo

Universidad Nacional Autónoma de México

México Distrito Federal, octubre del 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Director de tesis:

Dr. Ignacio C.Kunz Bolaños

Sinodales:

Dr. Xavier Cortés Rocha

Mtro. Carlos Morales Schechinger

Dr. Manuel Perló Cohen

Dr. Ryzard Rozga Luther

...a mis amigos 'urbanópatas'

...a Lourdes, mi mujer

INDICE GENERAL.

Introducción. 9

APARTADO A: MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO. 11**AI. OBJETO DE ESTUDIO. 12****1 1. La planeación urbana. 13**

1.1.1. El concepto de urbanismo. 13

1.1.2. Equivalentes en otros países occidentales. 15

1.1.3. La expansión territorial de la planeación urbana en aras de la integralidad. 16

1.2. La planeación territorial. 17

1.2.1. La planeación del desarrollo. 17

1.2.2. La dimensión 'espacial' de la planeación del desarrollo. 17

1.2.3. La planeación territorial a nivel local. 18

1.3. El caso de México. 19

1.3.1. Primeras inquietudes 'urbanísticas'. 20

1.3.2. La planeación regional del desarrollo. 22

1.3.3. La planeación de los asentamientos humanos. 23

1.4. Conclusiones preliminares. 25**A2. BASES TEÓRICAS. 27****2.1. El neoinstitucionalismo. 27**

2.1.1. La nueva economía institucional. 27

2.1.1.1. Antecedentes. 27

2.1.1.2. Objeto, alcance y conceptos básicos. 28

2.1.2. La versión urbana de la nueva economía institucional. 33

2.1.2.1. Génesis. 33

2.1.2.2. Aportes a la gestión urbana. 35

2.1.2.2.1. En la solución del problema de las externalidades 36

2.1.2.2.2. En la dotación de bienes colectivos. 37

2.1.2.2.3. En la redistribución de la renta inmobiliaria. 38

2.2. La economía del suelo urbano. 40

2.2.1. El suelo como soporte y mercancía del desarrollo urbano 40

2.2.2. Teorías de la renta del suelo: localización y formación del precio. 41

2.2.2.1. Antecedentes: David Ricardo. 41

2.2.2.2. El modelo de los anillos de V Thunen. 42

2.2.2.3. La adaptación neoclásica marginalista del modelo de W. Alonso 43

2.2.2.4. La versión urbana latinoamericana de la teoría de la renta del suelo de Marx. 45

2.3. Hacia un nuevo paradigma de la gestión urbana. 50

A3. ANÁLISIS COMPARATIVO INTERNACIONAL.	54
3.1. Antecedentes.	54
3.2. Objeto.	54
3.3. Metodología.	55
3.4. Alcance.	57
APARTADO B: LA PROBLEMÁTICA URBANA.	59
BI. PATRONES Y PROCESOS URBANOS.	61
1.1. Patrones característicos.	61
1.2. Procesos determinantes.	63
1.2.1. El precarismo urbano incontrolado.	63
1.2.1.1. Antecedentes	63
1.2.1.2. El precarismo urbano hasta la reforma del régimen agrario.	64
1.2.1.3. El neoprecarismo urbano.	65
1.2.1.4. Interpretación del fenómeno.	67
1.2.1.5. Cuantificación del precarismo urbano.	71
1.2.2. La edificación masiva de vivienda de interés social.	73
... 1.2.2.1. Antecedentes.	73
1.2.2.2. La proliferación de conjuntos habitacionales que no hacen ciudad.	74
1.2.2.3. Interpretación del fenómeno.	76
1,2,2,4. Magnitud del fenómeno.	79
B2. IMPACTO EN EL DESENVOLVIMIENTO NACIONAL	81
2.1.Efectos económicos.	81
2.2.Efectos sociales.	82
2.3.Efectos ambientales.	83
2.4.Efectos políticos.	84
2.5.Conclusiones preliminares.	84
B3. LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL	86
3.1. La planeación de los asentamientos humanos.	86
3.1.1. Antecedentes.	86
3.1.2. La instauración de la planeación de los asentamientos humanos.	88
3.1.3. La descentralización de la planeación de los asentamientos humanos.	89
3,1.4. En búsqueda de una misión del gobierno federal en el desarrollo urbano.	92

3.2. El combate al precarismo urbano.	92
3.2.1. Los orígenes.	94
3.2.2. Primeros intentos de respuesta integral.	94
3.2.3. El inicio de la disputa agraria—urbana por el control de las políticas de suelo.	95
3.2.4. La conformación de un sistema nacional de suelo urbano.	96
3.2.5. CORETT-Solidaridad y la reforma del régimen agrario.	97
3.2.6. La privatización del ejido, la resectorización de CORETT y el neoprecarismo urbano	101
3.2.7. ¿Hacia un replanteamiento de las políticas de suelo urbano?	105
3.3. El financiamiento de los servicios básicos.	108
3.3.1. Antecedentes.	109
3.3.2. Orientaciones recientes.	111
3.3.2.1. Bases del esquema de coordinación fiscal vigente.	111
3.3.2.2. Ingresos y gastos estatales y municipales.	112
3.3.3. El programa HÁBITAT.	113
3.4. El fomento a la vivienda de interés social.	115
3.4.1. Antecedentes.	115
3.4.2. La vivienda como tarea del poder.	116
3.4.3. La vivienda como derecho social.	117
3.4.4. La vivienda como industria.	118
B4. BALANCE Y PERSPECTIVAS.	120
APARTADO C: TESIS.	124
C1. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN.	125
C2. CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS: ANÁLISIS COMPARATIVO INTERNACIONAL.	126
2.1. Organización territorial y competencias.	127
2.1.1. Organización política—administrativa.	127
2.1.1.1. Referentes desarrollados.	128
2.1.1.2. Referentes latinoamericanos.	128
2.1.1.3. El caso de México.	129
2.1.2. Competencias legislativas.	129
2.1.2.1. Referentes desarrollados.	129
2.1.2.2. Referentes latinoamericanos.	130
2.1.2.3. El caso de México.	130
2.1.3. Competencias para la planeación, ejecución y control del desarrollo urbano.	132
2.1.3.1. Referentes desarrollados.	132
2.1.3.2. Referentes latinoamericanos.	133
2.1.3.3. El caso de México.	135
2.2. La propiedad del suelo.	139
2.2.1. La función social de la propiedad.	139
2.2.1.1. Referentes desarrollados.	139
2.2.1.2. Referentes latinoamericanos.	140
2.2.1.3. El caso de México.	141
2.2.2. Estatutos de la propiedad del suelo.	144

2.2.2.1. Referentes desarrollados.	144
2.2.2.2. Referentes latinoamericanos.	145
2.2.2.3. El caso de México.	146
2.3. La planeación urbana.	149
2.3.1. Tipología y caracterización de los planes.	149
2.3.1.1. Referentes desarrollados.	149
2.3.1.2. Referentes latinoamericanos.	151
2.3.1.3. El caso de México.	152
2.3.2. Clasificación y calificación del suelo.	156
2.3.2.1. Referentes desarrollados.	156
2.3.2.2. Referentes latinoamericanos.	157
2.3.2.3. El caso de México.	158
2.3.3. Estándares urbanísticos y ambientales.	160
2.3.3.1. Referentes desarrollados.	160
2.3.3.2. Referentes latinoamericanos.	162
2.3.3.3. El caso de México.	163
2.3.4. Programación de acciones.	164
...2.3.4.1. Referentes desarrollados.	164
2.3.4.2. Referentes latinoamericanos.	164
2.3.4.3. El caso de México.	165
2.3.5. Participación ciudadana.	166
2.3.5.1. Referentes desarrollados.	166
2.3.5.2. Referentes latinoamericanos.	166
2.3.5.3. El caso de México.	167
2.4. Ejecución de la planeación y la urbanización.	169
2.4.1. Aspectos conceptuales.	169
2.4.1.1. Referentes desarrollados.	169
2.4.1.2. Referentes latinoamericanos.	171
2.4.1.3. El caso de México.	172
2.4.2. Fórmulas de gestión-ejecución urbana.	173
2.4.2.1. Referentes desarrollados.	173
2.4.2.2. Referentes latinoamericanos.	176
2.4.2.3. El caso de México.	180
2.4.3. Financiamiento del desarrollo urbano.	187
2.4.3.1. Referentes desarrollados.	188
2.4.3.2. Referentes latinoamericanos.	188
2.4.3.3. El caso de México.	190
..2.4.4. Valoraciones urbanísticas.	195
2.4.4.1. Referentes desarrollados.	195
2.4.4.2. Referentes latinoamericanos.	197
2.4.4.3. El caso de México.	199
2.5. El control y los recursos.	202
2.5.1. Autorización de las acciones.	202
2.5.1.1. Referentes desarrollados.	202
2.5.1.2. Referentes latinoamericanos.	203
2.5.1.3. El caso de México.	204
2.5.2. Control de las acciones y sanciones.	205
2.5.2.1. Referentes desarrollados.	205

2.5.2.2. Referentes latinoamericanos.	206
2.5.2.3. El caso de México.	206
2.5.3. Recursos contra los actos administrativos.	207
2.5.3.1. Referentes desarrollados.	207
2.5.3.2. Referentes latinoamericanos.	208
2.5.3.3. El caso de México.	208
C3. CONCLUSIONES FINALES.	210
3.1. El objeto de la planeación urbana.	210
3.2. Las competencias gubernamentales.	211
3.3. La función social de la propiedad.	212
3.4. La planeación urbana.	215
3.5. La gestión urbana	217
3.6. El control y los recursos contra las autoridades.	221
COLOFÓN.	223
INDICE DE CUADROS.	
Cuadro 1: Estimación de la demanda nacional de vivienda 2004-12.	72
Cuadro 2: Incorporación suelo social al desarrollo urbano por modalidades, PISO, 1995-00.	102
Cuadro 3: Ingresos y egresos estatales.	112
Cuadro 4: Ingresos y egresos municipales.	113
ANEXOS.	
Anexo 1. Índice metodológico para el estudio de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales.	223
Anexo 2. Atribuciones de la SAHOP, SEDUE y SEDESOL en el desarrollo regional, desarrollo urbano y vivienda.	229
Anexo 3. Competencias agrarias del Gobierno federal que impactan al desarrollo urbano.	232
Anexo 4. Bibliografía	235
● Apartado A: Marco teórico—metodológico.	235
●.Apartado B: Problemática urbana.	237
● Apartado C:Tesis.	239
Anexo 5: Siglas utilizadas en el documento.	245

Introducción.

La presente tesis de ‘Bases institucionales de la gestión urbana en México: un análisis comparativo internacional’ fue elaborada para optar por el grado de Doctor en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Parte del reconocimiento de que la planeación de los asentamientos humanos es una ‘asignatura pendiente’¹, por el recrudecimiento de la problemática que enfrentan nuestras ciudades y la ineficacia flagrante de la respuesta gubernamental —salvo raras excepciones a nivel local—, lo que compromete el desarrollo del país.

Del convencimiento de que resulta necesario acotar el objeto de la planeación urbana; diferenciándola de funciones gubernamentales relacionadas —planeación regional o territorial, entre otras— con objeto, método y responsables distintos, por las repercusiones organizacionales, jurisdiccionales y legales que genera la confusión.

Pretende aportar elementos para explicar la ineficaz gestión gubernamental en el desarrollo urbano, así como su escasa relevancia en la agenda gubernamental —en particular del Gobierno Federal— y en la opinión pública, en contraste con la importancia que tuvo en sus orígenes la planeación de los asentamientos humanos, hechos que resultan inadmisibles ante la crisis urbana que enfrentamos.

En complemento, señalar nuevos enfoques, instituciones e instrumentos a ponderar para replantear el paradigma vigente de la planeación de los asentamientos humanos, a fin de asegurar una gestión eficaz, incluyente y sustentable de los procesos de crecimiento y cambio de las ciudades del país.

Lo expuesto impone transitar de una planeación ineficiente, a una eficaz e incluyente gestión urbana, creando los instrumentos que la hagan operativa.

La investigación en la base de la presente tesis se centra en la ‘gestión urbana’, entendida como la actuación gubernamental ‘proactiva’ para dar respuesta a los problemas urbanos, que incluye la planeación, ejecución y control del desarrollo urbano, en contraste con la actuación gubernamental ‘pasiva’ y preeminentemente regulatoria que caracteriza la planeación de los asentamientos humanos.

Plantea, como hipótesis de trabajo, que los escasos logros de la planeación de los asentamientos humanos obedecen al incipiente desarrollo de las instituciones que rigen el aprovechamiento del suelo urbano, que es el factor determinante de los patrones y procesos de crecimiento y cambio de las ciudades, ya que quien controla el suelo controla el desarrollo urbano.

Contrasta o prueba la hipótesis de trabajo mediante un análisis comparativo internacional de la gestión urbana mexicana con referentes seleccionados, tanto países desarrollados como -países pioneros latinoamericanos.

¹ Lo que no obsta para reconocer sus logros, desafortunadamente reducidos ante la magnitud de la problemática urbana, además con variantes significadas a lo largo y ancho del país, en particular entre un norte desarrollado y un sur empobrecido.

Bajo un punto de vista teórico parte de la premisa de que el urbanismo o el desarrollo urbano es un problema básicamente de cooperación en la tarea de 'hacer ciudad,' a regir mediante instituciones que establezcan de forma justa, clara y transparente las atribuciones, derechos y obligaciones de gobiernos, propietarios, desarrolladores y grupos organizados.

El presente documento contiene los siguientes elementos:

Un primer apartado de marco teórico-metodológico, en el que se discurre sobre el objeto de la planeación urbana, se enuncian las bases teóricas del estudio —el neoinstitucionalismo— y se consigna el método empleado para el análisis comparativo internacional de la gestión urbana mexicana con países seleccionados.

Un segundo apartado sobre la problemática urbana, en el que se pasa revista a los patrones y procesos característicos del crecimiento y cambio físico urbanos, su impacto en el desenvolvimiento nacional y las respuestas gubernamentales con las que se ha pretendido orientarlos —planeación de los asentamientos humanos, combate al precarismo urbano, financiamiento de los servicios básicos y fomento a la vivienda de interés social.

Un tercer apartado de tesis, que contiene la hipótesis de investigación, su contrastación y un conjunto de conclusiones que estimamos confirman la hipótesis propuesta.

Finalmente, algunas reflexiones sobre el imperativo de debatir, precisar y difundir la problemática urbana y sus vías de solución —por parte del gremio de los 'planificadores'— a fin de crear conciencia pública y generar la voluntad política requerida para reformular el paradigma vigente de la planeación urbana.

En lo personal, la presente tesis es producto de más de treinta años dedicados al desarrollo urbano, desde la instauración en México de la planeación de los asentamientos humanos, la cual generó amplias expectativas entre los nuevos profesionistas que recién egresábamos de diversas carreras universitarias.

De las experiencias recogidas en diversos cargos y encomiendas en la administración pública municipal, estatal y federal, en la academia y en la consultoría, los cuales me permitieron cobrar conciencia sobre la agudización de la problemática urbana, la ineficacia de la respuesta gubernamental y los logros recientes alcanzados en diversos países, en particular latinoamericanos, que incitan a revisar la situación en que nos encontramos y a replantear nuestras formas de actuar.

De forma más específica, es el resultado de un conjunto de estudios realizados por el postulante como consultor durante los últimos años, con el apoyo de diversos colegas, a los reconozco cumplidamente sus aportes, siendo de mi responsabilidad las apreciaciones consignadas en la presente tesis.

Las apreciaciones en ella contenidas son el resultado de la inquebrantable convicción de que los 'urbanistas' debemos actuar para devolver a la planeación urbana el reconocimiento y la importancia que alcanzó en la agenda gubernamental hace más de tres década, hoy día muy devaluado, en particular por parte del gobierno federal, así como por la opinión pública, lo que impone replantear su paradigma para dar respuesta eficaz, incluyente y sustentable a los acuciantes problemas urbanos que enfrentamos.

APARTADO A: MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO.

El presente apartado pasa revista a las bases teóricas y metodológicas que sustentan la tesis doctoral.

Comprende: el papel específico de la planeación urbana, distinguiéndola de otros campos del conocimiento y del quehacer gubernamental interrelacionados; las bases teóricas que sustentan el análisis, a saber el neoinstitucionalismo y las teorías de la formación de la renta del suelo; la metodología aplicada al análisis comparativo internacional de la gestión urbana, para comprobar la tesis, a saber el incipiente desarrollo institucional.

Se sustenta exclusivamente en el análisis documental de los planteamientos más significados de múltiples y reconocidos autores, los cuales en la apreciación del tesista están en la base un nuevo paradigma de la planeación urbana en proceso de gestación, planteamientos que se intenta presentar de forma articulada, sin ninguna pretensión de reelaboración teórica o metodológica, con el fin de contribuir a su difusión, discusión y desarrollo.

AI.OBJETO DE ESTUDIO.

El tema de la presente tesis es la planeación urbana, entendida como la intervención pública para ordenar y acondicionar los patrones y procesos de crecimiento y cambio físico de las ciudades.

El término ‘planeación urbana’ es sin duda la denominación más difundida en México del objeto de estudio del presente trabajo, producto de la traducción de los conceptos anglosajones de *town planning* y *city planning*, hacia la segunda mitad del siglo pasado

A esta materia de intervención gubernamental tradicionalmente denominada ‘urbanismo’, en la jerga de la planeación de los asentamientos humanos se le llama ‘desarrollo urbano de los centros de población’, expresiones a las que se suman las de planeación de los asentamientos humanos y planificación u ordenamiento urbano.

Sin embargo, aunque muchos puedan coincidir con la acepción dada a la expresión ‘planeación urbana’, existe confusión e indeterminación sobre el objeto y método de la intervención pública en la materia, en particular sobre el papel que le corresponde jugar el gobierno federal, producto según la presente tesis de un incipiente desarrollo institucional.

A la intervención gubernamental en el ordenamiento y acondicionamiento de las ciudades se suman otro tipo de intervenciones para ordenar el territorio a otras escalas y bajo ópticas diferentes, particularmente a nivel regional, a las que se engloba bajo la denominación de planeación territorial o ‘espacial’, intervenciones relacionadas con la planeación urbana.

Precisar el significado de la planeación urbana bajo una óptica académica y de la administración pública resulta central, pues tiene objeto, ámbito territorial de aplicación, método, instrumentos y autoridades responsables específicas, diferentes de los otros campos interrelacionados mencionados.

Dicha precisión debe hacerse reconociendo de antemano la evolución en el tiempo de los conceptos, producto del cambio social, pues tal como lo plantea Francoise Choay (1965), reconocida tratadista, refiriéndose al urbanismo...“el término debe ser definido antes que nada, ya que está cargado de ambigüedad”.

Lo expuesto no es mero prurito epistemológico; explica la confusión que se generó cuando se expidió la LGAH en 1976 —a la que nos referimos en el apartado de gestión gubernamental—, ya que el sistema de planes que contemplaba, citando a Antonio Azuela (1989), ...“no previó un tipo de plan cuyo objeto fuesen las ciudades, salvo los de ordenación de zonas conurbadas”, ya que la ...“ciudad como unidad de planeación simplemente no apareció en la ley” y dejó fuera los ...“planos reguladores o planes directores que reconocían las anteriores legislaciones locales”, situación que se corrigió con las reformas mencionadas a la LGAH de 1984² que dio sustento jurídico —en la legislación nacional— a los planes de centros de población elaborados por la extinta SAHOP.

² A su artículo 4º.

Sin embargo, aunque hoy día hayamos superado diversas confusiones o indeterminaciones como la referida —producto de la inexperiencia y la precipitación— no podemos asegurar que el sistema de planeación de los asentamientos humanos vigente sea el más adecuado³, hecho que obedece en buena medida a la falta de claridad entre autoridades y especialistas sobre la forma de conceptualizar la problemática urbana y territorial y de darle respuesta.

Con el fin de aclarar los conceptos y expresiones mencionadas, sus relaciones y traslapes, y en particular discernir con claridad las especificidades de la planeación urbana, en el presente apartado se pasa revista de forma esquemática al surgimiento y a los conceptos básicos de las dos líneas de intervención gubernamental genéricas referidas a la ‘ocupación del territorio’ en un sentido amplio, a las que propongo denominar en aras de la simplicidad ‘planeación urbana’ y ‘planeación regional’.

1.1. La planeación urbana.

Para reconocer el significado del concepto de la planeación urbana, su objeto y método, así como sus relaciones con la ‘planeación territorial’, resulta necesario rastrear su origen, lo que remite al urbanismo —que es su antecedente directo y sinónimo, a pesar de que se le utilice menos—, a las expresiones equivalentes en otras lenguas y a su expansión territorial, temas a los que nos referimos a continuación.

1.1.1. El concepto de urbanismo.

El concepto de urbanismo —formado con la raíz latina *urbs*: ciudad— remite a lo ‘perteneciente o relativo a la ciudad’.

El Diccionario de la Real Academia Española, DRAE, define al urbanismo como el ...“conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana”; el Diccionario de la Lengua Francesa —Littré 1987— como ...“teoría de la organización racional del espacio urbano, así como conjunto de actividades para ordenar y acondicionar el espacio urbano; finalmente, el Diccionario Larousse como la ...“ciencia y teoría del establecimiento humano”.

El concepto de ‘urbanismo’ comenzó a utilizarse en Francia a principios del siglo XX⁴, desde donde se difundiría a todas las lenguas ‘latinas’ —por la preponderancia de la cultura francesa en la época— como concepto aprisionador de una ‘nueva disciplina’.

“Penetró —según Javier García Bellido⁺ (1991), reconocido urbanista español⁵— en España, desplazando la palabra ‘urbanización’ acuñada por Ildefonso Cerdá”.

Sin embargo, siguiendo al referido autor, el concepto de urbanismo ...“tiene su origen en España en la segunda mitad del S. XIX⁶, jústamente en la obra de Ildefonso Cerdá (1867),

3 Basta considerar las inconsistencias y duplicaciones que genera la multiplicidad de planes urbanos de todo tipo que realizan los tres niveles de gobierno, a los que se suman la parafernalia de los otros planes de desarrollo, sectoriales, regionales, ecológicos, etc.

4 Gastón Bardet (1959) sitúa el acontecimiento hacia el año 1910 en su su obra: *L'urbanisme*; el concepto pudo aparecer por primera vez en el Boletín de la *Société Géographique de Neufchatel*; la *Société Francaise des Architectes Urbanistes* se fundó en 1914, bajo la presidencia de Eugene Hénard.

5 Autor de Inicios del lenguaje de la disciplina urbanística en Europa y difusión internacional de la urbanización de Cerdá.

ingeniero español y primer teórico del urbanismo moderno⁷, autor de la ‘Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona’ [entre otras obras], ...tratado teórico práctico de la ciencia denominada por él ‘urbanización’ o ‘ciencia urbanizadora’, a la que denomina ‘teoría científica’ para diferenciarla del imperante ‘arte de construcción de las ciudades’ o del ‘ensanche y reforma interior de poblaciones’, imperante en el siglo XIX”.

Según García Bellido ...“la intervención sobre la ciudad se remonta a la más lejana antigüedad; al respecto diferencia los procesos político-religiosos, económicos y militares de la fundación y construcción de ciudades⁸, ...las propuestas de los maestros premodernos o utopías⁹, ...los reformadores urbanos absolutistas o *de facto*¹⁰ del urbanismo como ‘disciplina técnico-científica’, con la complejidad técnica con la que hoy se concibe, creación intelectual muy reciente que pasa de una práctica dogmática a una práctica teórica, científica, política y democráticamente legitimada en la segunda mitad del siglo XIX en Europa, con la irrupción revolucionaria de los sistemas constitucionales burgueses”.

Sin embargo, ...“con el arte de la fundación y construcción de las ciudades ha sucedido como con otras disciplinas antiguas que devienen ciencias cuando se comienza a teorizar sobre ellas, a pensarlas epistemológicamente, a reflexionar sobre sí mismas”. (*Ibid.*)

Según Franciose Choay (1965) el ...-“neologismo del urbanismo’ corresponde ...al surgimiento de la sociedad industrial que es urbana ...a la presencia de una realidad nueva, ...a su expansión hacia fines del siglo XIX, seguida por un impresionante crecimiento demográfico en las ciudades y el ‘drenaje’, sin precedentes, del campo en beneficio del desarrollo urbano”, a lo que se suma la reconstrucción de las ciudades destruidas en los conflictos bélicos de la época¹¹, ...”que produce el nacimiento de una disciplina que se distingue de las artes urbanas anteriores por su carácter reflexivo y crítico, así como por su pretensión científica”.

Así, Ildelfonso Cerdá en su tratado (1867) indica que el uso del neologismo ‘urbanización’ es necesario para designar una ...“nueva materia, intacta y virgen que va a tener el estatuto de una ‘verdadera ciencia’, ...práctica social específica que, después de la revolución industrial, busca fundamentar en un discurso [teoría] científico la construcción de un orden espacial urbano adaptado a la nueva sociedad económica y tecnológica”.

Que ...“la palabra urbanización no está en ningún diccionario y sin embargo nosotros nos vemos en la necesidad de usarla para expresar una idea para la cual no encontramos una palabra que mejor que se adapte: reducir un terreno a las ‘condiciones de ciudad’, *urbs*, es decir convertir en ciudad lo que no era, lo cual no puede expresarse más a propósito que con el verbo urbanizar¹², pues significa ‘hacer urbano’, es decir propio de la ciudad” (*Ibid.*).

6 Actualmente se reconoce que la palabra ‘urbanización’ utilizada por Cerdá fue adoptada hacia 1910 por los franceses (Bonet C. A., 1989).

7 1819—1876.

8 “Anatolia, el Indo, el Nilo, Mesopotamia, China, Grecia, Roma, Incas, Mayas, Hispanas y Angloamericanas”, entre otros.

9 “Desde Hippódamos de Mileto, Aristóteles y Vitruvio a Thomas Moro, Alberti, Filarete, A. Durer, Scamozzi, el anónimo español de la ‘Sinapia’, Owen, Saint—Simon, Fourier, Cabet, Richardson, Buckingham”, entre otros.

10 “Como César, Nerón, Sixto V, Guillermo II o Haussmann”, entre otros.

11 En particular la guerra franco—prusiana.

12 Según el DRAE: “convertir en poblado una porción de terreno o prepararlo para ello, abriendo calles y dotándolas de luz, pavimento y demás servicios municipales”.

Según Soria y Puig (1979), ...”Cerdá brilla en el impulso del urbanismo moderno; sus referencias y estudios sobre arquitectura e ingeniería, derecho administrativo, estudios societarios, estadística, geografía, higiene pública, propiedad inmobiliaria, economía política, intervención de la administración en la expropiación urbanística, ‘policía’ de la edificación, formalización de teorías sobre la viabilidad de las reformas urbanas, compensaciones entre propiedades, así como sus estudios sobre alquileres de las habitaciones en los grandes núcleos urbano evidencian su capacidad creadora y globalizadora de los problemas urbanísticos, despegándose del esteticismo arquitectónico, del utopismo y del higienismo dominante del mundo culto de la segunda mitad del siglo XIX”.

El concepto del urbanismo es el resultado, volviendo a García Bellido (1991), de un ...“proceso semiológico de acuñación de nuevos términos por Cerdá, en tanto que primer creador e innovador de un lenguaje especializado que permitió pasar de un concepto difuso expresado mediante una circunlocución o *lexía*, como era el ‘arte de la construcción de las ciudades’, la ‘arquitectura de las ciudades’ o el ‘ensanche y reforma de poblaciones’ ... a una única expresión significativa cual es la de ‘urbanización’, en 1860”

Según el multicitado tratadista el urbanismo ...“deviene una práctica y una teoría científica con identidad propia cuando se crea un lenguaje propio, auxiliar, exclusivo y especializado, se genera un grupo de especialistas o expertos, una ‘comunidad científica’ específica y aislada —incluso cerrada y sectaria— de estudiosos practicantes de esa ‘convención grupal’, de la disciplina que nutre la ‘dimensión institucional’ de la misma y garantiza la ‘producción y reproducción’ del conocimiento organizado”.

1.1.2. Equivalentes en otros países occidentales.

El referido proceso español de conformación de una disciplina urbanística como resultado de la revolución industrial y de los procesos consecuentes de urbanización se dio —siguiendo a García Bellido— ...“de forma similar, aunque con posterioridad, en los ámbitos especializados de los diversos países europeos”.

Así, en el caso de Gran Bretaña y los Estados Unidos la nueva disciplina pasó de ser ...“designada con las *lexías* ‘*civic art*’ y ‘*public art*’ ...hasta cristalizar finalmente los conceptos de ‘*city o town planning*’ de principios del siglo XX, para dar respuesta a los problemas higiénicos, sanitarios y morales de la vivienda obrera, *housing*, acompañados de una notable apoyatura legal de *bye laws* que los secunda e institucionaliza”, conceptos que traducimos en México como ‘planeación urbana’.

En el caso francés, ...se utilizaban las expresiones de ‘*l’art de bâtir les villes*’ y ‘*art urbain*’, ...hasta que hacia 1873 penetra la voz de origen cerdiano de urbanización y se acuña, a principios del siglo XX, su derivado de ‘*urbanisme*’, del que [los españoles] retomarían prestado el vocablo ‘urbanismo’, durante el tercer decenio del siglo XX”.

En el caso alemán, se transitó de las expresiones “*stadt-erweiterung* y *stadt Baukunst* que devinieron contractada y unívocamente, desde 1889, en el actual *Städtebau*”.

Lo expuesto permite constatar que Ildelfonso Cerdá —concluye García Bellido—, ...“a partir de las breves muestras de su impulso creador e innovativo, de sus concepciones teóricas y prácticas de una nueva disciplina, así como con la acuñación de un término técnico preciso para sustituir las *lexías* precedentes ...se adelantó por muchos años a P. Geddes, R. Baumeister, C. Sitte y E.

Henard, reconocidos en la historiografía anglosajona, germánica y francesa como pioneros del moderno urbanismo de la revolución industrial”.

1.3 La expansión territorial de la planeación urbana en aras de la integralidad.

Sin embargo, la planeación urbana en sus diferentes denominaciones decimonónicas y de la primera mitad del siglo XX en los países occidentales no se circunscribió o ‘pretendió’ no circunscribirse al ámbito físico interno de las ciudades e incursionó en ámbitos territoriales más amplios, con enfoques multidisciplinarios, vinculándose al campo de la planeación territorial del desarrollo, tema al que nos referimos en el apartado siguiente.

En los países anglosajones, volviendo a García Bellido, ...”se acuñó, en paralelo al concepto de *town* o *city planning*, el concepto de *regional planning*”.

Así, el reconocido urbanista escocés Patrick Geddes (1910), desde finales del siglo XIX, ...”apercibiéndose de la vinculación entre las aglomeraciones y sus regiones circundantes promovía el método de la ‘encuesta regional’ y afirmaba en su libro *The evolution of cities* que el análisis...“no podía limitarse a las ciudades, ya que deben analizarse las regiones que las rodean, bajo todos los puntos de vista posibles, tanto espirituales como geográficos, históricos o económicos”.

En dichos países ...“la concepción unitaria de la ciudad, como espacio único y la aproximación a su estudio metódico y científico en tanto que problema de conjunción de diversas disciplinas no se formalizaría hasta el movimiento de las *Garden cities*¹³”, de E. Howard (1898), cuyo ...“instrumento público de poder organizativo sería el planeamiento, *planning*, no solo físico sino también socioeconómico” (*Ibid.*).

Tiempo después, en Francia, la noción de un urbanismo expandido territorialmente, cuando menos a la región circundante, se generalizó, cuando el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna de 1933 aprobó la Carta de Atenas —publicada por Le Corbusier¹⁴ en 1943 en su libro de Principios de urbanismo—, carta que establece en su artículo 1º que el urbanismo...“no se circunscribe al estudio de la ciudad, sino por lo menos a la región que la circunda”, pues ...“la ciudad es parte de un conjunto económico, social y político que requiere de planeación regional”.

Finalmente, el citado G. Bardet (1959) planteaba que el urbanismo ...“de ser una simple disciplina de ordenación, *aménagement*, se ha extendido desde la ordenación de las aldeas a las regiones y después a la Nación; ...a forjado, a partir de 1930, los compuestos de urbanismo rural, urbanismo regional, urbanismo nacional e incluso urbanismo mundial; ...actualmente el urbanismo designa la ordenación del suelo a todas las escalas, el estudio de todas las formas de localizaciones humanas sobre la tierra; [añade] ...el urbanismo ha tenido que extenderse a toda la ‘economía territorial’, sin más límite que los océanos; se puede decir que el urbanismo se ha hecho un *urbanisme*”.

Dicha declaración que atiende a la integralidad del fenómeno del desarrollo urbano en el territorio refleja también las desmesuras de una pléyade de arquitectos-urbanistas o planificadores en todo el mundo, con concepciones en ocasiones francamente megalomaniacas.

13 Que pretendía acabar con los males de las ciudades industriales, en la mejor tradición del candor utopista, como lo consignan los libros de E. Howard (1850—1928), en particular *Garden—city of tomorrow* .

14 Conocido arquitecto y Urbanista 1887—1965.

1.2. La planeación territorial.

La planeación territorial, que se interrelaciona y traslapa con la planeación urbana, surge en la primera mitad del siglo XX como parte de la planeación del desarrollo económico y social, de la cual constituye su dimensión espacial.

1.2.1. La planeación del desarrollo.

La planeación del desarrollo se inicia a inicios del siglo pasado en la Unión Soviética como resultado de la revolución comunista y la implantación de un sistema de planeación centralizada, la cual se generaliza después de la segunda guerra mundial en diversos países, en particular los del bloque socialista.

En los países capitalistas occidentales, se inicia a partir de la crisis de 1929, con diversos esquemas intervencionistas de corte keynesiano, entre los cuales destaca, para el tema que nos ocupa, los esfuerzos de desarrollo regional en los Estados Unidos, cuyo ejemplo más representativo fue la *Tennessee Valley Authority*, parte del *New Deal* en la presidencia de F. D. Roosevelt, los cuales ejercieron gran influencia en nuestro país.

En los países latinoamericanos la planeación del desarrollo se generaliza hasta la década de los 60s, con el triunfo y la promoción de la Alianza para el Progreso por los Estados Unidos, como respuesta planificadora ‘democrática’ a la Revolución Cubana, alianza que extendió la guerra fría a Latinoamérica.

1.2.2. La dimensión ‘espacial’ de la planeación del desarrollo.

A partir de la primera mitad del siglo XX surgen en los países desarrollados primero y después en los países en vías de desarrollo, bajo el enfoque de las ciencias sociales, en particular de la economía, un conjunto de conceptos, expresiones y teorías referidos a la dimensión espacial de las políticas de desarrollo, los cuales se relacionan, complementan y en ocasiones contraponen con los conceptos y teorías de la planeación urbana.

Las expresiones ‘planeación regional del desarrollo’ y ‘planeación del desarrollo territorial’, expresiones que podemos englobar en el concepto de planeación territorial, aluden, según Hector Ferreira (2006) ...”a un enfoque de formulación y gestión de políticas públicas a partir de la consideración explícita del territorio, que tiene como características esenciales la integralidad y la intersectorialidad”.

La función genérica de la planeación territorial es ...”la coordinación de políticas y acciones sectoriales para orientar la estructuración de la economía y la distribución de la población en el territorio”, lo que remite en lo fundamental a la localización de la inversión y la actividad económica para reforzar las regiones menos competitivas y proveerlas con iguales niveles de servicios.

La planeación territorial adquiere matices diferentes según los distintos niveles territoriales.

Así, a nivel nacional, según el referido autor, la planeación territorial propende al logro de ...“una mejor integración y distribución territorial de la actividad económica y del bienestar en el país”; a nivel regional, al ...”impulso del desarrollo de las regiones atrasadas, con una visión estratégica”.

Según la OECD (2001), en su *Territorial Outlook*, las políticas de desarrollo territorial o ‘espacial’ ...“fueron establecidas hace 30 o 40 años cuando se experimentaban agudos procesos de migración de regiones atrasadas a regiones avanzadas; ...evidenciaban el carácter acumulativo del desarrollo espacial que llevó a la mayoría de los científicos sociales a abandonar la visión optimista neoclásica del equilibrio¹⁵ –*equalization*– a largo plazo del desarrollo entre regiones y a aceptar la necesidad de políticas correctivas, ...porque las regiones a diferencia de los países no se rigen por el principio de las ‘ventajas comparativas’ y compiten sobre la base de sus ventajas absolutas, lo que hace que en ausencia de ciertas precondiciones —infraestructura, accesibilidad, educación y servicios— el crecimiento regional no se da”.

“Atendían en lo fundamental al principio de equidad, uno de los principales objetivos de cualquier sociedad, principio que fue asumido bajo el nombre de ‘cohesión’ por la Unión Europea”.

Cuestionaban que ...“el mercado pudiera conducir adecuadamente los patrones y procesos territoriales, lo que imponía el uso de herramientas económicas, principalmente impuestos e incentivos, para subsanar las fallas generadas por las externalidades y compatibilizar las lógicas de actuación con horizontes de tiempo diferentes¹⁶, entre otras razones” (*Ibid.*).

Las políticas e instrumentos de desarrollo territorial o ‘espacial’, según la citada publicación, han venido evolucionando en el tiempo; así, de un énfasis a partir de los años 50s en la ...“infraestructura como precondición del crecimiento y en la generación de actividad económica mediante ‘polos de desarrollo’ y el fomento a la industria exportadora o ‘base económica’, se pasó a ...privilegiar el desarrollo endógeno, mediante el fomento de las PYMES y el desarrollo de capacidades locales” en las décadas de los 70s y 80s, para privilegiar más recientemente la ...“innovación y difusión tecnológica, la creación de ambientes, *milieux*, innovadores”, así como factores intangibles tales como ...“la cultura local, el capital ‘relacional’ y el aprendizaje colectivo”.

Han registrado en los años recientes reorientaciones importantes que hace que ...”se orienten más a facilitar el libre juego del mercado, ...a preparar el territorio para la innovación, ...su adaptabilidad ante contextos externos cambiantes y ...a negociar la cooperación entre empresas y territorios, con un enfoque de abajo hacia arriba, *bottom-up*, ...que hacen del desarrollo territorial un fenómeno complejo y multidimensional con el abandono de la ilusión de estrategias simples y de corto plazo” (*Ibid.*).

1.2.3. La planeación territorial a nivel local.

Refiriéndonos de forma más directa al tema que nos interesa: el desarrollo urbano —que por definición es focalizado, en contraste con el desarrollo regional— la planeación territorial a nivel local se acerca, entremezcla y hasta se confunde con las políticas urbanas.

Así, siguiendo a la OECD en su *Territorial Outlook* del 2001, a nivel regional dichas políticas tienden a circunscribirse ...”a territorios limitados —ciudades, puertos, distritos industriales y periferias urbanas—, al análisis de sus especificidades y la confección, *tailoring*, de esquemas integrales de desarrollo basados en sus necesidades y potencialidades, tratando los planificadores

15 “Por la naturaleza acumulativa del crecimiento regional dadas las relaciones intersectoriales y de las cadenas productiva (Hirschman), así como por los rendimientos crecientes –en círculo virtuoso– de las economías de escala y la interacción de la oferta y la demanda en los mercados de bienes y de trabajo de las core regions (Myrdal)”.

16 Lógica inmediateista en la asignación de recursos por el mercado vs visiones de largo plazo, de carácter irreversible y acumulativo, en la planeación espacial.

de integrar en sus ‘construcciones espaciales’ visiones del futuro alrededor de sus vocaciones económicas, identidad histórica y expectativas”.

A nivel local se privilegian ...“la relación entre traza urbana y red de transporte,... las densidades y niveles de compactación para reducir la dependencia del automóvil; ... los patrones alternativos de asentamiento que integren al transporte con el uso del suelo, ..los modelos de asociación pública-privada para compartir las plusvalías generadas”.

Lo expuesto, según la publicación referida, impone una ...”planeación estratégica que asegure flexibilidad, ...la interacción y redes de cooperación eficaces entre los asociantes, *partners*, para administrar sistemas complejos en ambientes turbulentos”.

Conlleva...”la convergencia de la planeación del desarrollo regional y la planificación física, ...entre los enfoques económico y físico en las políticas territoriales o ‘espaciales’, lo que representa probablemente la innovación más relevante en el diseño y ejecución de políticas durante la última década, pues la eficacia de las estructuras espaciales es crucial para el desarrollo del potencial económico de los territorios”.

Hace que ...“los planificadores físicos comiencen a estar concientes de la complejidad de los sistemas espaciales, en particular las ciudades, que no pueden ser descompuestas, *broken*, en campos separados y donde la planeación no puede ser efectiva sin el manejo conjunto de ‘forma’ y ‘funciones’, eficiencia de los ‘contenedores’, *containers*: redes físicas y rentabilidad de los contenidos, *contents*: relaciones inmateriales socio-económicas” (*Ibid.*).

Lo expuesto impone, según H. Ferreira (2006), replantear la planeación territorial a nivel local ...”acotada por las anteojeras del marco legal vigente en materia de asentamientos humanos, ...con planes que deberían no sólo referirse a las ciudades o sistemas de asentamientos humanos, sino también a los sistemas de comunicaciones y transportes y a los espacios libres, intersticiales o mantenidos al margen de la urbanización; ...sustituir o al menos complementar el enfoque normativo del ordenamiento urbano que impone restricciones de carácter legal, cuyo cumplimiento no puede asegurarse, con uno de carácter estratégico que incida en la dotación de infraestructura, equipamiento y vivienda en función de las orientaciones deseadas”.

1.3. El caso de México.

En México la planeación urbana y la planeación territorial se dieron con posterioridad a los países desarrollados, producto del atraso y dependencia del país, pues tal como lo expresó el maestro Alfonso Reyes ...“México ha llegado siempre tarde al banquete de la civilización”.

En una visión panorámica sus orígenes se remontan, en lo que se refiere a la planeación urbana, a los años 30s del siglo pasado, cuando se inició la reconstrucción posrevolucionaria y comenzaron a importarse modelos ‘urbanísticos’ europeos y después norteamericanos.

En lo que respecta a la planeación territorial, a la década de los 40s, con los esfuerzos pioneros de planeación regional por cuencas hidrográficas y más tarde con la instauración de la planeación del desarrollo con motivo de la Alianza para el Progreso promovida en Latinoamérica por los Estados Unidos.

Ello obedeció al hecho simple de que el país no enfrentó en el siglo XIX los procesos de industrialización y urbanización fruto de la revolución industrial de los países europeos y los Estados Unidos, de la que nos mantuvimos al margen por una serie de factores que no viene a

cuento reseñar; en complemento, porque el país padeció guerras civiles, sufrió intervenciones extranjeras y realizó una gran revolución social, factores todos que pospusieron hasta mediados del siglo XX su industrialización y urbanización e hicieron de México un país preeminentemente rural hasta bien entrado el siglo XX.

Culminan en la década de los 70s con la instauración de la planeación de los asentamientos humanos, bien entrado el país en un proceso acelerado de urbanización-industrialización, como resultado del crecimiento demográfico y económico que generó el modelo de ‘desarrollo estabilizador’ de los años 50s y 60s —basado en la sustitución de importaciones, a partir de la segunda guerra mundial—, planeación que persiste hasta el momento actual prácticamente inalterada —con ajustes menores en el tiempo a las que nos referimos en el apartado de la respuesta gubernamental a la problemática urbana—, sin haber reformulado su paradigma como resultado de los cambios en todos los órdenes que ha sufrido país durante las últimas décadas, en particular la modificación de su modelo de desarrollo resultado de la liberalización y globalización de las economías.

Dicha planeación de los asentamientos humanos, objeto de análisis de la presente tesis, integra de forma indiscriminada y confusa la planeación urbana y la planeación regional, géneros de la planeación que coexisten con otros que supuestamente son integrados en la planeación del desarrollo socioeconómico.

Con el fin de reconocer sus antecedentes se hace un recuento del surgimiento de ‘las primeras inquietudes urbanísticas’ en la primera mitad del siglo pasado y de la ‘planeación regional del desarrollo’, hacia mediados de siglo, que fueron subsumidas y reformuladas por la planeación de los asentamientos humanos, vigente desde hace ya más de 30 años.

1.3.1. Primeras inquietudes ‘urbanísticas’.

El concepto de planeación urbana resulta *grosso modo* equivalente al concepto de ‘urbanismo’, el cual tiene una mayor prosapia en Latinoamérica en general; sin embargo, México lo ha venido sustituyendo paulatinamente por diversas razones, de las cuales me inclino a privilegiar la tendencia nacional a adoptar de forma irreflexiva concepciones, términos y finalmente instituciones de moda provenientes del exterior.

Ello se traduce en el hecho de que hayamos dejado de utilizarlo en la denominación de la actividad pública que rige el ordenamiento y acondicionamiento de las ciudades, como lo prueba el hecho de que la legislación que rige la planeación urbana, la legislación nacional vigente de los asentamientos humanos, no utiliza el concepto de urbanismo.

A pesar de lo expuesto el concepto de urbanismo en México es un término de uso corriente, como lo prueba el nombre del programa al que se acoge la presente tesis doctoral: Programa de Doctorado en Urbanismo de la UNAM, lo que muestr, por otra parte, la inamovilidad de la Universidad.

En el caso de México tuvimos que esperar hasta la primera mitad siglo XX para comenzar a incorporarnos al debate ‘urbanístico’, más como resultado de un efecto demostración o una premonición que por enfrentar graves problemas urbanos producto de la urbanización-industrialización, la cual no se dio, como lo asentamos más arriba, hasta la segunda mitad del siglo.

En la primera mitad siglo XX el concepto de urbanismo comenzó a utilizarse en México, inspirado en la práctica europea, por la persistencia de su cultura, en particular la francesa, situación que cambió tiempo después por la influencia creciente norteamericana, de donde se adoptó el concepto de planeación urbana, traduciendo los conceptos anglosajones de *town* o *city planning*.

Entre los pioneros de la nueva disciplina en México merece destacarse al Arq. Carlos Contreras, autor del primer Plano Regulador de la Cd. de México en 1925, en la época en la que se fundó la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana y se creó la materia de urbanismo en la Escuela de Arquitectura de la UNAM.

Asimismo, al Arq. José Luis Cuevas (1881-1952), al cual se reputa como padre del urbanismo, del cual fue legítimo heredero Domingo García Ramos¹⁷, destacado maestro y profesional que trabajó con él más de cuatro lustros y autor de una de las escasas obras didácticas mexicanas en la materia: 'Iniciación al urbanismo'(ver García Ramos D., 1961).

Según el maestro García Ramos el urbanismo ...“hasta hace poco confundido con el arte urbano, cuando no con la ingeniería municipal, no toma partido por las formas construídas, que corresponde al arte urbano”, que hoy denominamos diseño urbano; el urbanismo ...” es, en una definición provisional, una disciplina científica de remodelación de los espacios habitables, cuya aplicación provoca paisajes, pero no es ésta su función específica; ...debe tender al bienestar de una sociedad existente cambiante, que se modifica todos los días y no al aspecto formal bueno o malo de su arquitectura, que es función del arte urbano”.

A pesar de ello, según apreciación todavía prevaeciente en el gremio de los arquitectos ...“el urbanismo [es] una de las más importantes ramas del estudio de la arquitectura moderna¹⁸”.

Al igual de cómo sucedió en los países europeos las interrelaciones de la planeación urbana con la planeación del desarrollo y el afán por su integralidad territorial dio pie a apasionados debates, réplica de los que se daban en los países desarrollados; así, el maestro García Ramos en la referida obra planteaba que ...“el campo del urbanismo debe ser la región o comarca, pues ...la ciudad influye en la región y a su vez la región influye en la ciudad”; que ...“el actual concepto de urbanismo es totalmente distinto al que de él tuvieron quienes lo crearon ...pues la actividad no se contrae al estudio de la ciudad, sino por lo menos a la región; que ...la ciudad es parte de un conjunto económico, social y político [para el que se requiere] de plan regional, planeación regional y planificador regional”.

Que era necesario ...”unir los elementos “complementarios de ciudad, región, campo o país”, que ...”permitan la traducción de los conceptos que en lengua inglesa corresponden a *zone*, *city*, *regional*, *country planner* y *planning*” (*Ibid*).

En complemento, el maestro fue fuente de barrocas disquisiciones, de sutiles distingos entre la ‘planeación’ y la ‘planificación’¹⁹, según los cuales ...“planear, hacer planes, es idear un sistema

17 Según lo consigna el Arq. Pedro Ramírez Vázquez en la introducción del libro del maestro García Ramos.

18 Según lo aseveraba el Arq. Ramón Marcos, Director de la Escuela de Arquitectura, en el año de 1961, en el prefacio de la primera edición del citado libro.

19 Pues...“el vocablo latino planus da origen en nuestro idioma a dos palabras: plan y plano; la acción de hacer planes se define como planeación, voz aceptada por la Academia de la Lengua; la de hacer planos, se debe identificar como planificación, neologismo inexistente ...que se forma de los vocablos *planus* y *facere* (hacer)”.

para obtener un fin preciso que no forzosamente se refiere a las obras que deben efectuarse para beneficio de una región o ciudad”; en contrapartida, que ...“la planificación es también un sistema, un método, una manera de plantear y resolver los problemas sociales [pero] materializando las obras realizables”; que ...“el plano es la representación gráfica de las obras previstas en el plan y este trabajo lo realiza el arquitecto: ...es un trabajo de síntesis de las formas que deben construirse para resolver el programa-plan” (*Ibid*).

1.3.2. La planeación regional del desarrollo.

Como parte del proceso de reconstrucción nacional emprendido por los gobiernos revolucionarios, desde la presidencia de Álvaro Obregón²⁰, comenzaron a generarse iniciativas para dar respuesta a los nuevos problemas de desarrollo regional y urbano del país desde los años 20s.

Destaca al respecto la expedición de la Ley sobre Planeación General de la República²¹, único ordenamiento a nivel nacional hasta el año de 1976, que hizo referencia de forma explícita a la planeación regional y urbana como función de gobierno.

Entre dichas iniciativas deben mencionarse a nivel regional los planes de desarrollo por cuencas hidrológicas de los ríos Papaloapan, Tepalcatepec, Lerma, Fuerte y Grijalva, entre otros, inspirados por el plan del Valle del Tennessee en los EUA al que hicimos referencia, los cuales cobraron especial relevancia en la administración del Gral. Lázaro Cárdenas.

Lo expuesto se tradujo en la conformación desde los años cuarenta de una dilatada organización del gobierno federal para la planeación regional y urbana²², resultado del abrumador centralismo gubernamental y su contrapartida, el escaso desarrollo de los gobiernos locales.

La planeación regional se consolida en México en la década de los 70s en el contexto de un creciente intervencionismo estatal –como respuesta al desarrollo regional desequilibrado–, del auge de la planeación en general y bajo la influencia de diversas experiencias y corrientes de pensamiento.

Se nutre de diversas experiencias y corrientes de pensamiento, entre los cuales pueden citarse la reconstrucción europea de la posguerra, la planificación del bloque socialista y en particular la corriente planificadora francesa, donde jugaba un papel importante el ordenamiento territorial.

Configura una política nacional, sobre la base de una interpretación regional de los problemas del desarrollo en México, como lo postulaba el Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México²³, que a nivel estratégico planteaba ...“el redespiegue de la economía en el territorio, particularmente en las regiones intermedias, para lograr la incorporación sistemática de los recursos naturales y ampliar la base geográfica del crecimiento económico”.

20 Con la creación del Banco de México, la construcción de una red nacional de caminos, el impulso a la industria manufacturera y la reforma agraria, entre muchas otras.

21 A la que nos referimos antes..

22 Queda por realizar la reseña de las dependencias, entidades y programas del gobierno federal para el desarrollo regional y urbano en las décadas anteriores a la instauración de la planeación de los asentamientos humanos.

23 De Naciones Unidas y Gobierno de México de los años 70s.

Dicha estrategia, descansaba en la coordinación de los sectores gubernamentales responsables del fomento económico y la infraestructura, con base en programas de desarrollo por regiones multiestatales estratégicas, llamadas ‘zonas de expansión de la economía nacional’.

Como consecuencia de lo anterior, se llevaron a cabo importantes iniciativas industriales, turísticas, agropecuarias y forestales, entre las cuales pueden mencionarse el complejo portuario-industrial de Lázaro Cárdenas, la petroquímica en el Golfo, los polos turísticos de Ixtapa, Cancún y los Cabos, así como diversos proyectos en el trópico húmedo y las zonas áridas.

En complemento, se conformó un marco institucional y administrativo para la planeación regional, creando la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, comisiones regionales y los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social, COPRODES.

A finales de los 70s e inicio de los 80s, antes de la crisis del sexenio del presidente López Portillo, se inicia la declinación de la planeación regional, por el replanteamiento de la concepción general de la planeación del desarrollo —que postulaba que la planeación era global, la programación sectorial y la operación regional a nivel de los estados— y un conjunto de medidas consecuentes de carácter político-administrativo.

Entre ellas deben mencionarse la creación de Secretaría de Programación y Presupuesto²⁴, SPP, la incorporación de la planeación regional en el recientemente creado sector de asentamientos humanos y obras públicas, SAHOP, como ‘política de ordenamiento territorial’, que la transforma en un esquema de coordinación para la transferencia de gasto público entre niveles de gobierno y la determinación drástica del Presidente De la Madrid, en los años ochenta, de que las únicas regiones en México eran los estados y municipios²⁵.

Ello hizo que la planeación regional perdiera vigencia en la orientación territorial de las acciones de gobierno al no contar con facultades de coordinación de los sectores estratégicos, cuyas acciones se estructuraron a partir de entonces en torno a la prioridad petrolera y de algunos otros programas, tales como los de Puertos Industriales, Sistema Alimentario Mexicano y COPLAMAR.

1.3.3. La planeación de los asentamientos humanos.

Fue hasta la década de los 70s cuando el gobierno federal para dar respuesta a los problemas generados por el acelerado proceso de industrialización y urbanización del país, así como por el creciente deterioro del agro mexicano asume el ordenamiento territorial a nivel nacional e instaura la planeación de los asentamientos humanos, a la que se dio tal nombre por el ‘efecto demostración’ que generó la celebración de la Conferencia Mundial de Hábitat de la ONU, en Vancouver, Canadá, en el año de 1976, en la cual se acuñó el término ‘asentamiento humano’.

Dicha reorientación de la intervención gubernamental en el ordenamiento territorial se tradujo en un marcado cambio de énfasis de la planeación regional a la planeación urbana por parte del gobierno federal, originado en buena medida porque el nuevo enfoque de la planeación de los asentamientos humanos —que provenía de sociedades urbanas desarrolladas— propendía a

²⁴ A partir de la Secretaría de la Presidencia y de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

²⁵ Tal como lo consigna Ferreira H, 2006, arriba citado.

considerar la problemática regional y urbana más como un problema de ‘calidad de vida’²⁶, en las ciudades que como un problema de desarrollo regional desequilibrado.

Como resultado de lo anterior fue promulgada en 1976 la Ley General de Asentamientos Humanos, LGAH, que pretendió integrar la planeación urbana y la planeación territorial y modificó la organización gubernamental —fundamentalmente la distribución de competencias entre niveles de gobierno—, tal como lo reseñamos en el apartado de la respuesta gubernamental a la problemática urbana.

Así, al ámbito de planeación donde se integrarían las consideraciones globales y sectoriales con las del desarrollo de regiones y ciudades, que puede denominarse de ordenamiento territorial —equivalente al *aménagement du territoire* francés—, se le denominó de ‘planeación territorial nacional y estatal de los asentamientos humanos’; al ámbito de planeación urbana se le denominó ‘planeación municipal de los asentamientos humanos’.

La vaguedad, imprecisión y confusión de los conceptos y propósitos consignados en la LGAH, se manifiesta de forma flagrante en el discurso pronunciado ante la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Vancouver Canadá, por el presidente Luis Echeverría²⁷, quien expresó ...“recientemente las cámaras legislativas aprobaron diversas reformas a nuestra Constitución y una Ley que precisa los términos conforme los cuales la nación ha de ejercer sus responsabilidades de regular los asentamientos humanos; ...este avance legislativo busca una distribución más justa de la riqueza, el desenvolvimiento equilibrado del país, armonizando la interacción de la ciudad y el campo, impedir el sacrificio innecesario de zonas de cultivo; distribuir equitativamente los beneficios y cargas del crecimiento urbano; crear condiciones favorables para la expansión de los programas de vivienda; descongestionar las grandes urbes, descentralizar las actividades económicas, culturales, políticas y administrativas en el marco de un desarrollo regional armónico y, en síntesis, mejorar la calidad de vida de los asentamientos humanos”.

Generó múltiples problemas; en lo particular se tradujo en el desmantelamiento de instituciones que se habían venido consolidando en las ciudades principales del país para gobernar los procesos de crecimiento y cambio físico urbano²⁸ en particular México, Guadalajara y Monterrey, por parte de los gobiernos locales, cuestión que sólo puede explicarse por la inexperiencia, populismo, improvisación e inmadurez de autoridades, academia y la sociedad organizada.

En este contexto se concentraron en la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno Federal todas las funciones de la planeación urbana y en torno a ella parte sustantiva de las funciones de la planeación regional, transformándola en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP, la cual era la responsable de realizar ‘concurrentemente’ con los gobiernos locales la planeación de los asentamientos humanos.

26 El concepto de ‘calidad de vida’, central en la planeación de los asentamientos humanos, se origina recientemente en los países más prósperos del mundo capitalista como respuesta a las condiciones propias de su desenvolvimiento, básicamente en el medio urbano; refleja un cambio de énfasis del crecimiento económico al bienestar personal, la calidad ambiental y la oportunidad económica para grupos minoritarios, lo que en suma se denomina ‘calidad de vida urbana’. Ver Paul L. Knox, 1975.

27 El 31 de mayo de 1976.

28 Entre las cuales merece destacarse la legislación para la planificación urbana del Departamento del Distrito Federal.

Una prueba concluyente de lo aseverado la constituye el hecho de que no se contemplaba al momento de la expedición de la LGAH la elaboración de planes propiamente urbanos —tales como los planos reguladores o planes rectores o directores que se venían realizando antes de su promulgación—, pues tal como lo asentamos más arriba el sistema de planes que estableció la ley ...“no previó un tipo de plan cuyo objeto fuesen las ciudades”, situación que llevó más de una década resolver, cuando se creó el concepto legal de ‘planes de desarrollo urbano de centros de población’, denominación que se dio al urbanismo o planeación urbana con el fin de precisar su objeto de trabajo y distinguirla de campos otros de la planeación territorial.

1.4. Conclusiones preliminares.

La intervención del Estado en los procesos de desarrollo urbano y desarrollo regional ha existido, existe y existirá, en evolución constante, con denominaciones, objeto y métodos cambiantes.

Se ha traducido en la permanente búsqueda por parte del Gobierno Federal y los gobiernos locales de conceptualizaciones e instituciones que den respuesta a los problemas regionales, urbanos y de vivienda generados por el desarrollo del país desde mediados del siglo pasado, en particular a partir de la instauración de la planeación de los asentamientos humanos, creando un sinnúmero de dependencias y entidades con denominaciones y atribuciones cambiantes, cuestión que puede constatarse —para el período transcurrido desde la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos en los años 70s— en el Anexo 1 de la presente tesis: Atribuciones de la SAHOP, SEDUE y SEDESOL en el desarrollo regional, urbano y la vivienda.

En el momento actual, cuando la problemática urbana se torna acuciante, se deben diferenciar y acotar los campos de la gestión gubernamental urbana y regional, pues son campos diferentes en cuanto a objeto de trabajo y autoridades responsables, aunque interrelacionados, centrados el primero en el ordenamiento y acondicionamiento de las ciudades, de la responsabilidad directa de los gobiernos locales con el apoyo y bajo la norma del gobierno federal, y el segundo en la distribución territorial de la actividad económica y el empleo²⁹, mediante la asignación territorial de la inversión pública, responsabilidad de los gobiernos nacional y estatales.

En complemento, se deben definir de forma clara los papeles a jugar, de forma coordinada, por los tres niveles de gobierno en el desarrollo urbano, estableciendo con claridad el papel del gobierno federal en apoyo a las iniciativas de los gobiernos locales y la sociedad organizada.

Finalmente, articular la gestión urbana gubernamental con el fomento a la edificación de vivienda de interés social, componente principal del desarrollo urbano que no puede disasociarse de la gestión urbana.

En consecuencia de lo anterior, resulta necesario establecer el objeto, ámbito territorial de aplicación, metodología, instrumentos y autoridades responsables de una moderna gestión urbana, que incluya a la planeación, ejecución y control del desarrollo urbano, con un enfoque proactivo que articule las acciones de los tres niveles de gobierno y la sociedad organizada en la tarea de ‘hacer ciudad’.

Ello no habrá de darse por decreto; será el resultado de un proceso acumulativo de desarrollo institucional para delimitarlo y operacionalizarlo en la administración pública, la academia, la

²⁹ Pues tal como lo reconoce B. Needham (2006), en su libro de Planning, law and economics citado en las secciones subsecuentes ..“es difícil influenciar los usos del suelo a escala regional creando y estructurando los derechos de propiedad”.

legislación, la organización pública y ciudadana, a medida en que la sociedad se organiza y experimenta, en que crea instituciones.

A2. BASES TEÓRICAS.

En la presente sección se presentan los elementos teóricos provenientes de diversas disciplinas —en particular la economía política— en la base de una nueva visión o ‘paradigma urbano’ en proceso de gestación, el cual estimo habrá de superar las limitaciones del enfoque neoclásico tradicional de la planeación regulatoria de los usos del suelo que hemos venido aplicando.

Dicho paradigma urbano es el resultado del encuentro de dos cuerpos teóricos: el neoinstitucionalismo y la economía del suelo, *land economics*.

La sección comprende, por una parte, los antecedentes y planteamientos torales del neoinstitucionalismo; la crítica consecuente a la planeación regulatoria del desarrollo urbano; la reapreciación ‘neoinstitucional’ de los problemas centrales a los que la gestión urbana debe dar respuesta —externalidades, bienes colectivos y redistribución de la renta del suelo—; por otra, las razones que hacen del suelo un ‘bien económico especial’ que lo transforma en factor estratégico del desarrollo urbano; las teorías sobre la formación del precio y la localización de los usos del suelo —base de la economía urbana—, con énfasis en la apropiación de la renta inmobiliaria.

*

El conjunto de elementos teóricos referidos, difíciles de asimilar e integrar por diversas razones, entre las que destaca el enfrentamiento de los enfoques neoclásico, neoliberal y marxista, sólo podrá superarse, en mi apreciación, mediante la aplicación de un enfoque neoinstitucional, de *law and economics*, como el que se esboza en la presente tesis.

Dicho enfoque, aplicado al desarrollo en lo general o a la gestión urbana en particular, como la vertiente la más adelantada de la economía política, está abriendo nuevas perspectivas, tanto en el primer mundo como en los países en vías de desarrollo, lo que impone ponderarlo.

2.1. El neoinstitucionalismo.

2.1.1. La nueva economía institucional.

La nueva economía institucional, NEI, puede ser considerada como la versión más acabada de la economía política, entendida como la ‘ciencia de la producción y distribución de la riqueza’, producto de su evolución para dar respuesta a los problemas que plantea la sociedad contemporánea.

Forma parte del campo más amplio de escuelas del pensamiento que pueden englobarse en el nombre ecléctico de Derecho y economía, *Law and economics*, que se refiere a ...”la aplicación de la teoría económica —en lo principal microeconomía y la economía del bienestar— para examinar la formación, estructura, procesos e impacto económico de la ley y las instituciones” (Mercuro y Medema, 2006).

2.1.1.1. Antecedentes.

El neoinstitucionalismo surge a como resultado del cuestionamiento de la economía neoclásica por sus premisas de no externalidades y mercados perfectos.

Así, lo que se denomina el ‘viejo institucionalismo’ fue un estilo analítico opuesto al marginalismo neoclásico —ejemplificado por autores como A. Marshal y L. Walras— que ignoraba el papel de las instituciones o los ‘constructos mentales compartidos’ en el funcionamiento de la economía.

El énfasis en el rol crítico de las instituciones en la investigación económica tiene una larga historia; se remonta a los finales del siglo XIX cuando reconocidos autores, tanto americanos como europeos —C. Ayres, J. Connors, W. Michel, G. Myrdal³⁰ y T. Veblen, entre otros— ...”lanzaron su ataque contra los economistas neoclásicos”, según afirman Furubotn E. y Richter R. (1988) en su libro *Institutions and economic theory; the contribution of the new institutional economics*.

2.1.1.2. Objeto, alcance y conceptos básicos.

La ‘nueva economía institucional’, NEI, llamada también la ‘nueva teoría de la organización’ puede ser vista como un modo de análisis que ...”tiene como base la intuición elemental de que la creación de instituciones requiere el insumo de recursos reales y reconoce en consecuencia la existencia de costos de transacción”, de donde se desprende ...“que la asignación y transformación de los derechos de propiedad sobre los recursos tiene influencia directa en los resultados económicos que logra la sociedad” (*ibidem*).

Parte de la aceptación generalizada de una verdad tan conspicua como es ...”la interacción entre la economía y el derecho, que ha tenido que esperar tanto tiempo para ser reconocida —reconocimiento no del todo universal—; algunos de quienes la cuestionan proclaman la independencia y autosuficiencia del derecho, mientras otros sostienen la de la economía; en realidad el derecho y la economía han sido siempre y en cualquier lugar complementarios y mutuamente determinantes (Berolzheimer F., 1912, citado en Mercurio-Medema, 2006)

Así, los costos de transacción, los derechos de propiedad —que determinan los flujos de costos y beneficios y su asignación entre los agentes económicos— y las relaciones contractuales son los elementos básicos del análisis neoinstitucional; el mercado, la firma y el Estado, las instituciones fundamentales.

La NEI, en proceso de desarrollo, comprende estudios pioneros en diversos subcampos, que incluyen: ...“el análisis de los derechos de propiedad, en tanto definen la posición de los individuos respecto a la utilización de los recursos escasos;...la teoría económica de los contratos, con los problemas que genera la información asimétrica; ...la historia y análisis comparativo institucional, que explica los desempeños económicos y políticos deficientes, así como los procesos que los moldean; ...la teoría evolucionista de los juegos, que plantea cómo la organización surge de la comprensión de la estabilidad de resultados de juegos repetidos; ...la economía constitucional que explora la potencialidad de conjuntos alternativos de reglas legales que limitan a los agentes económicos y políticos; ...la acción colectiva para la oferta de bienes públicos; ... la ciencia política que incluye la organización gubernamental e internacional; ...la teoría de la organización que rechaza los modelos de elección racional, se interesa en las instituciones como variables independientes y recurre a explicaciones cognitivas y culturales”; subcampos que se traslapan en mayor o menor grado.

El concepto de la NEI “se utiliza en sentido restringido y amplio; en el primer caso trata de los arreglos institucionales, *institutional arrangements*; en el segundo, de los ambientes

30 Premio Nóbel de 1974.

institucionales, *institutional environments*, en ambos casos se asumen costos positivos de transacción, individualismo metodológico y selección racional”.

La NEI ...“comprende una nueva perspectiva económica basada en los costos de transacción, un nuevo enfoque de derecho y economía, *law and economics* —aplicación de la teoría económica para predecir la respuesta de la gente a las leyes y sus efectos en la eficiencia económica, la distribución del ingreso y la riqueza—, una nueva teoría de la información y una nueva teoría de la elección pública” (*Ibid.*).

El neoinstitucionalismo se sustenta en una serie de conceptos básicos asociados a los científicos sociales que los acuñaron y les dieron nombre.

Un primer conjunto de planteamientos precursores del neoinstitucionalismo se refiere a los derechos de propiedad y ‘sus externalidades’.

Harold Demsetz (1967), en su reconocido artículo *Toward a theory of property rights*, planteó que la propiedad no es única, pues tiene múltiples variantes y está constituida por un paquete de derechos —*a bundle of rights*—; asimismo (en Alchian and Demsetz, 1973), que la propiedad es una ‘creación social’, un ‘derecho de acción reconocido socialmente’.

En este contexto, los derechos de propiedad son los derechos que los individuos se apropian sobre su propio trabajo y los bienes y servicios que poseen, apropiación que es función de las reglas legales, las formas organizacionales y la aplicación de la ley, *enforcement*, es decir del marco institucional.

Dichos derechos definen bajo una óptica neoinstitucional las oportunidades de los jugadores —organizaciones— para maximizar sus intereses o riqueza.

Según el autor ...”cuando una transacción se realiza en el mercado se intercambia un paquete de derechos de propiedad...el propietario espera que la comunidad impida que se interfiera en sus acciones, siempre que no estén prohibidas”; ...los derechos de propiedad dan el derecho de beneficiar o dañar a otros... lo que hace clara la relación entre derechos de propiedad y externalidades”.

“La función primera de los derechos de propiedad es internalizar las externalidades; ...la emergencia de nuevos derechos de propiedad da respuesta a los deseos de las personas interactuantes para ajustarse a nuevas posibilidades de costo-beneficio; ...se desarrollan derechos de propiedad cuando los beneficios de la internalización son mayores que los costos, como resultado de cambios en los valores económicos, de las nuevas tecnologías o de la apertura de nuevos mercados”.

“La comprobación de lo expuesto requiere de trabajo empírico; diversos ejemplos —según el autor— lo corroboran, entre ellos ...”los del desarrollo de derechos de propiedad entre los indios americanos³¹ durante los siglos XVII y XVIII, que reconocieron con claridad la relación histórica y

31 “Que han fascinado a los antropólogos, entre ellos Eleanor Leacock, con sus memorias sobre *The montagnes hunting territory and the fur trade*”.

geográfica entre el desarrollo del comercio de pieles y el surgimiento de derechos privados sobre la tierra³².

Su establecimiento les permitió dar respuesta a ...“las externalidades generadas por la cacería indiscriminada y a la necesidad de conservar el acervo, *stock*, de los animales de caza, *game*”, lo que permite concluir que ...”los derechos de propiedad surgen cuando resulta económico a los afectados por las externalidades internalizar sus beneficios y costos (*Ibid.*).

Lo expuesto resulta de interés particular en términos urbanos, ya que según Webster C. y Wai L. (2003), reconocidos neoinstitucionalistas urbanos a los que nos referimos más adelante, ...”en las ciudades los patrones de los derechos de propiedad inmobiliaria son complejos, tienden a la fragmentación —entre las diferentes partes de la tierra y las edificaciones— a medida que crece la complejidad y el tamaño de los desarrollos y están en permanente evolución, como resultado de los procesos de crecimiento y cambio urbano”.

El análisis transaccional, uno de los pilares de la NEI —desarrollado a partir de los trabajos de Ronald Coase, reconocido economista, Premio Nóbel 1991—, parte de la premisa de que resulta irreal la aseveración de que las transacciones del mercado no tienen costos —de información, contratación, vigilancia y control—; concluye que cuando existen, la asignación de recursos se altera con la modificación de las estructuras de propiedad, en la base de lo que ha sido denominado el ‘teorema de Coase’³³, al que nos referimos más adelante.

El reconocido autor (ver Coase R., 1960, 1988) demostró que los costos de transacción son la base de la existencia de la firma —la empresa—, como entidad ‘con propósito’, diseñada para maximizar la riqueza o el ingreso cuando es costoso realizar transacciones.

En complemento, dejó en claro que sólo en ausencia de costos de transacción el paradigma neoclásico produce los resultados esperados en términos de asignación —*allocation*— de recursos; que con costos positivos de transacción la asignación es alterada por las estructuras de los derechos de propiedad.

Según R. Coase y otros autores (ver Williamson, 1985) el valor de un intercambio es el valor de los atributos comprendidos o ‘empaquetados’, *lumped*, en el bien o servicio transferido; se requieren recursos para definir y medir los atributos que se transfieren —derechos de uso, aprovechamiento, exclusión e intercambio—, impedir problemas de ‘riesgo moral’, *moral hazard*, u oportunismo, así como para vigilar, *police*, e imponer los acuerdos, lo que impone costos de transacción.

Altos costos de transacción en los mercados económicos y políticos generan derechos de propiedad ineficaces, que hacen que las ganancias de la creciente especialización y división del trabajo no puedan concretizarse.

El análisis ‘coasiano’³⁴, para el tema que nos ocupa, resulta central para dar respuesta al problema que generan las externalidades —costos sociales según el autor—, con el fin de

32 "Previo al comercio de pieles no existía entre los indios la propiedad privada; cuando la escala de la cacería se incrementó se desarrollaron arreglos entre las tribus para establecer territorios privados para la cacería"; en complemento, ...”resultó redituable la crianza de animales”.

33 Concepto acuñado por O Williamson, en 1975, otro de los precursores connotados de la NEI.

34 Desarrollado a partir del análisis de las reglas inglesas del agravio, *tort rules*.

minimizar los costos de transacción y maximizar la riqueza social, *social wealth*, independientemente de quien asuma los costos³⁵.

Dentro de las contribuciones del autor al desarrollo de la economía política destaca la de controvertir la economía del bienestar —en su artículo *The problem of social cost* (Coase, 1960³⁶)—, donde afirma que ...”no sólo el gobierno puede ejercer coerción sobre los individuos para remediar las externalidades, ya que los individuos pueden hacerlo a través de soluciones voluntarias si los derechos de propiedad están claramente establecidos”, así como que ...”resulta mejor la definición clara de los derechos de propiedad que la intervención gubernamental cuando los costos de transacción e imposición de las prescripciones, *enforcement*, son mayores que las externalidades”.

Otro de los pilares de la NEI es el concepto del cambio institucional, que introdujo al debate el papel de las instituciones en los procesos de desarrollo, en el encuentro de un camino al desarrollo, *a path to economic development*.

Diversos autores —dentro de los cuales destaca Douglas North, reconocido economista e historiador, Premio Nóbel 1993— abordan el problema del desarrollo como un problema de ‘cooperación’; examinan bajo qué condiciones puede darse la cooperación voluntaria, sin la solución ‘hobbesiana’ de un Estado coercitivo, que imponga fórmulas cooperativas (ver North D., 1998, 2005).

Bajo la óptica neoinstitucional son las instituciones las que crean ambientes ‘hospitalarios’ para la implantación de soluciones cooperativas que permitan intercambios complejos que generen crecimiento económico.

El neoinstitucionalismo distingue entre organizaciones —jugadores— e instituciones —reglas—, que estructuran la interacción humana; las organizaciones pueden ser económicas, sociales, educativas y políticas³⁷; las reglas o restricciones, impuestas por las sociedades a sus miembros para estructurar sus relaciones con otros, pueden ser formales e informales.

Las restricciones formales están consignadas en las leyes estatutarias —comunes— y en los contratos; incluyen reglas políticas, judiciales y económicas; las restricciones informales están constituidas por las rutinas, convenciones, códigos de conducta, costumbres y tradiciones, todas normas de comportamiento.

Las reglas informales pueden complementar y eficientar las restricciones formales; persisten en las economías modernas, como reglas que no fueron conscientemente diseñadas y se tiene interés en conservar³⁸; no cambian de forma inmediata como resultado de cambios en las restricciones formales y las tensiones resultantes afectan la forma en que evolucionan las economías.

En resumen, bajo la óptica ‘neoinstitucional’ las instituciones son las reglas del juego en una sociedad —que incluyen lo que está condicionado y lo que está prohibido— o sea los estímulos y restricciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana.

35 Mientras se cumpla el criterio de Pareto.

36 Sin embargo, la versión original de sus planteamientos apareció en su escrito *The Federal Communications Commission* de 1959.

37 Respectivamente: empresas, sindicatos, explotaciones agrícolas, cooperativas; iglesias, clubs, asociaciones; universidades, escuelas; partidos, entes gubernamentales.

38 Por ej. las reglas de la carretera, *road rules*.

Según Douglas North (ver 1990, 2005) ...”los economistas del desarrollo no han podido explicar las disparidades en el desempeño económico entre los países; el elemento faltante para lograrlo es el entendimiento de la naturaleza de la coordinación y cooperación humanas, que complementa el enfoque económico neoclásico de la teoría de la elección racional”.

“Las motivaciones reales [económicas] son más complicadas que las que se desprenden del simple modelo de la utilidad esperada”, lo que se traduce en la ...”existencia de instituciones para reducir las incertidumbres de la interacción humana, consecuencia de la complejidad de los problemas y del insuficiente ‘*software*’ mental para resolverlos”.

Como consecuencia de lo anterior ...”las instituciones, junto con las restricciones estándar de la teoría económica, determinan las oportunidades en una sociedad que aprovechan las organizaciones, creadas para tales fines, las cuales cuando evolucionan alteran a las instituciones”.

De acuerdo con el referido autor la economía clásica no tiene perspectiva histórica; los mercados no son espontáneos sino construcción del Estado; las instituciones — reglas del juego— son las que guían el comportamiento de los agentes sociales y por lo tanto son fundamentales para explicar el desarrollo económico.

Desarrollando la teoría ‘coasiana’ North analiza ...“lo costoso de transar” —medir y hacer valer lo convenido—, ‘sus razones’³⁹ y consecuencias’ —imperfecciones del mercado—; considera no sólo los tradicionales costos económicos sino los políticos, en el marco de las instituciones; asevera que ...“con costos positivos de transacción la asignación de recursos es alterada por las estructuras de los derechos de propiedad; ...que las historias de desarrollo económico exitoso se originan en innovaciones institucionales que disminuyeron los costos de transacción, permitiendo a las partes capturar las ganancias del intercambio y la ampliación de los mercados; ...que la historia del desarrollo económico es la historia del desarrollo institucional y de la recurrencia en la acción, *path dependance*; ...traslada los conceptos a la arena política y afirma que mediante ‘acción legislativa’ que aproxime los costos de transacción a cero los ganadores compensarían a los perdedores” —generando condiciones propicias para el intercambio⁴⁰—, ...“lo que incrementaría el ingreso agregado”.

Finalmente, son las teorías de la elección pública, *public choice theories*, enfocadas a lograr la eficiencia de los procesos de toma de decisiones, otro elemento central de la NEI.

Dichas teorías plantean —hacienda un símil con la lógica de las fallas del mercado— la existencia de fallas políticas y resaltan la importancia de las reglas y procesos públicos para la toma de decisiones gubernamentales; cuestionan —a través de múltiples autores tales como Kalmanovitz S., 2003, Olson, M., 1965, Tiebout C., 1956— la economía del bienestar, critican la intervención pública ineficiente, proponen métodos alternativos para lidiar con las fallas del mercado, abordan el tema de la gobernabilidad e intentan aportar racionalidad a los procesos de toma de decisiones.

Se sustentan en las teorías económicas de los ‘clubs’, *economic club theory*, (Buchanan, 1965), de ‘costos transaccionales’, *transaction costs theory* (Coase, 1937) y de los ‘bienes

39 “El costoso acceso a la información y las asimetrías en su posesión y manejo por los actores de los intercambios”.

40 Para lo cual resulta esencial que las partes involucradas posean la información y los instrumentos para evaluarla, así como tengan igualdad de acceso a los procesos de toma de decisiones.

públicos’, *public goods theories* (Samuelson, 1954): incorporan al análisis una psicología pragmática y experimental para explicar la toma de decisiones en situaciones difíciles o de riesgo impredecible, que sirve de sustituto del utilitarismo neoclásico y del cálculo optimizador.

2.1.2. La versión urbana de la nueva economía institucional.

2.1.2.1. Génesis.

Como resultado de la crisis de la planeación urbana regulatoria de matriz ‘pigouviana’ —por A. Pigou, destacado economista en el centro del debate sobre el papel del Estado benefactor, autor de la conocida obra *Economics of Welfare* (ver Pigou A., 1920)— y de su crítica bajo un enfoque neoinstitucional, surge una versión urbana del neoinstitucionalismo, al que se puede denominar la ‘nueva economía institucional urbana’, NEIU, que pretende articular según Barrie Needham ...”la óptica económica del mejor uso de los recursos escasos en el desarrollo urbano con la óptica legal de los derechos de propiedad sobre el suelo” (ver Needham B., 2006).

La NEIU —tal como lo plantean C. Webster y L. Wai-Chung en su libro *Property rights, planning and markets* (2003), reconocidos neoinstitucionalistas en su vertiente urbana— comienza a conformar un cuerpo teórico-metodológico que pretende dar respuesta a la problemática urbana ...”en el clima prevaleciente de incertidumbre y cambio de los sistemas de planeación establecidos desde hace tiempo”, considerando que ...”el mundo es de actores interesados que compiten por las escasos recursos del suelo urbano, regateando, negociando y haciendo alianzas; es un mundo de fallas del mercado, pero también de fallas de las políticas gubernamentales, ...un mundo de realidades políticas con un barniz de responsabilidad social”.

Aunque se discute si la NEIU constituye un nuevo cuerpo teórico económico o es complemento de la economía neoclásica, existe un consenso amplio de que ésta ha probado su falta de perspectiva histórica, que asume que los mercados trabajan en el vacío —en vez de en un ambiente regulado— y que presume que las transacciones no tienen costo, lo que la lleva a la conclusión, en contraposición a su paradigma de que los mercados no son espontáneos sino una elaborada construcción del Estado.

La doctrina de Pigou, sumariada en el libro de Paul Samuelson *Foundations of economic analysis* (ver Samuelson P., 1947) trata del rol del gobierno en la regulación del sistema económico; establece que ...”el interés personal, *self interest*, promueve el bienestar económico porque las instituciones humanas han sido diseñadas, *devised*, para tales fines”; que sin embargo, ...”existen fallas e imperfecciones que impiden la distribución eficiente de los recursos”; que ...”el equilibrio en una economía cerrada competitiva se da excepto cuando existen economías o deseconomías tecnológicas externas” —concepto que ha sido reemplazado por el de ‘externalidad’—;...”que cuando existen defectos en el funcionamiento del sistema económico la forma de remediarlo es mediante la acción gubernamental, para incrementar el dividendo nacional”; que ...”su estudio debe ser de naturaleza práctica, para aclarar cómo pueden los gobiernos controlar las fuerzas económicas para promover el bienestar”; plantea en síntesis, ...”que el remedio a las fallas del mercado es la planeación regulatoria, con el poder del Estado de proveer bienes públicos y asegurar el bienestar general”.

Sustenta, según los autores neoinstitucionales referidos, que la ideología de las fallas del mercado y sus macromanifestaciones keynesianas proveyeron el sustento intelectual de la expansión masiva del estado del bienestar, *welfare state*, y del gobierno municipal de la segunda mitad del siglo XX, con intervención en el empleo, tierra, educación, transporte y salud, a través de la imposición fiscal, el subsidio, la reglamentación y la inversión directa.

En materia urbana, Pigou argumentaba que ...”resulta ocioso esperar que una ciudad bien planeada sea el resultado de actividades independientes o especuladores aislados, de la misma forma que una pintura satisfactoria sea el resultado de la pintura de cada una de sus pulgadas cuadradas por pintores independientes; ...no puede confiarse en ninguna ‘mano invisible’ para producir un buen arreglo del conjunto a partir de un tratamiento por separado de las partes; es necesario que una autoridad de mayor alcance, *wider reach*, intervenga y de respuesta a los problemas colectivos de la belleza, aire o luz, así como los del gas y el agua; ...como resultado de lo anterior poco antes de la segunda guerra surgió —dentro del marco de una larga experiencia alemana— la importante *Town Planning Act* que confirió por primera vez el control de las edificaciones individuales, bajo el enfoque de la ciudad en su conjunto, a los *town councils* dispuestos a aceptar los poderes que les fueron ofrecidos” (citado por B. Needham, 2006).

Que la intervención del Estado en el desarrollo urbano, a través de la planeación regulatoria se origina ...”en las fallas del mercado de suelo generadas por su singularidad y el poder monopólico de los propietarios, las externalidades de los usos del suelo, la oferta inadecuada de bienes públicos y la distribución inequitativa de oportunidades, que se traducen en la subproducción de bienes y servicios que afecta a los individuos y al bienestar social” (*Ibid.*).

En consecuencia, desde la perspectiva pigouviana, la planeación de los usos del suelo asegura la producción de bienes públicos que no serían provistos de otra forma, así como un mecanismo para prevenir o reducir las externalidades”; según Webster (1997) ...”la planeación regulatoria —zonificación y control del desarrollo— se hizo necesaria para asignar eficazmente los recursos relacionados con la tierra, porque sólo el gobierno tenía el poder para ejercer coerción sobre los individuos para que aceptaran restricciones a sus derechos de desarrollo, *development rights*”.

La NEIU cuestiona la economía del bienestar y la ‘racionalidad pigouviana’, que sustentaba la intervención tradicional del Estado como proveedor de bienes públicos, *policy goods*, para superar las fallas del mercado.

Dicha oposición tiene orígenes lejanos, desde Friedrich von Hayek —economista ‘libertario’, autor del libro *The road to serfdom* (ver Hayek F., 1943), premio Nóbel 1974, quien se oponía a la planeación económica centralizada y la planeación urbana⁴¹—, hasta R. Coase (1988), quien afirmó que ...”resulta extraño que una doctrina tan fallida, *The Pigouvian Tradition*, pudo ser tan influyente, aunque parte de éxito se debió a la falta de claridad en su exposición”.

Así, a pesar del atractivo de los planteamientos económicos neoclásicos, sus modelos ‘espaciales’ han sido cuestionados por sus presupuestos: inexistencia de externalidades y mercados competitivos perfectos; al respecto, C. Morales (2005) plantea ...”que los supuestos sobre el funcionamiento de los mercados o modelos espaciales de suelo neoclásicos no son válidos, ...porque el mercado de suelo no es perfecto” —la oferta de suelo no responde a cambios en los precios relativos— lo que hace que el precio del suelo no se forma por el juego de la oferta y la demanda, sino deriva de las expectativas; ...”el precio es generado por la demanda, *demand driven*”.

Volviendo a C. Webster (1997) la planeación regulatoria de los usos del suelo ha sido criticada en sus presupuestos, con base en las ideas de R. Coase; ...”se ha probado que las soluciones de

41 Pues realizó polémicos ataques a las drásticas provisiones del acta de 1947 del *Town and country planning*.

mercado son mejores que la intervención gubernamental, bajo ciertas circunstancias; ...que no resulta obvio que la regulación sea el mejor acercamiento para prevenir y remediar las externalidades —a partir de la noción de que la intervención pública conduce a la eficiencia social— si se ignoran los costos de intervención, ...que deben contemplarse los costos transaccionales de las políticas públicas, puesto que la planeación regulatoria no es gratuita —en su formulación, implementación e imposición, *enforcement*—, con costos que pueden sobrepasar los beneficios, ...lo que permite rechazar los planteamientos de Pigou que suponen costos de transacción cero”.

En complemento, que ...”el Estado no es la única fuerza regulatoria pues los acuerdos entre particulares —derechos y obligaciones concertados— pueden ser mejores”, así como que ...”el análisis ‘pigouviano’ nada tiene que decir sobre la eficacia de asignaciones alternativas de derechos de propiedad”.

Los teóricos de la elección pública, *public choice*, agregaron otro reto a la racionalidad de la planeación regulatoria: según dicho enfoque existen fallas del mercado, pero también fallas políticas; en consecuencia la cuestión de las reglas o instituciones es central para entender las decisiones de planeación; se requiere el análisis integrado de las opciones y sus costos de transacción, internalizando al análisis los costos procedimentales y políticos.

En conclusión, según Webster (1998) ...”las teorías ‘coasiana’ y de la elección pública intentan internalizar los costos procedimentales en el análisis microeconómico” y proponen métodos alternativos para reducir los problemas que generan las externalidades y la dotación de bienes públicos⁴².

En suma ...”la racionalidad ‘pigouviana’ sigue justificando la intervención gubernamental en el desarrollo urbano, pero la planeación regulatoria ya no es contemplada como la mejor y única opción; existen alternativas de mercado y de la sociedad organizada para dar respuesta a los problemas urbanos, lo que hace de la definición de los derechos de propiedad la tarea más importante que deben asumir los gobiernos” (*Ibid.*).

2.1.2.2. Aportes a la gestión urbana.

Según G. Knaap (2006) ...”el papel del Estado en las economías de mercado es definir e imponer los derechos de propiedad, regular o disolver los monopolios, controlar las externalidades negativas y apoyar, *support*, las positivas, proveer bienes públicos y redistribuir la riqueza y el ingreso”.

En este contexto, la NEIU gira en torno a las posibilidades y problemas que genera la concentración de individuos y firmas en las ciudades, que evidencia las ventajas universales de la especialización y diferenciación económicas; contempla a las ciudades como la manifestación espacial de actos cooperativos ligados entre sí por redes de instituciones, que les confiere en el mundo moderno una complejidad institucional sin precedente.

Según Webster C y Wai L. (2003) ...”el orden en las ciudades —a nivel organizacional, de la propiedad y espacial— se origina porque los individuos procuran evitar los costos de transacción en la producción y el consumo, ...creando instituciones que los reduzcan, mediante la asignación

42 Que incluyen impuestos a los productos y a los insumos, subsidios a los vecinos y a los contaminadores, regulación de la producción o de las externalidades, entre otros.

de derechos de propiedad a los recursos escasos, ...cuestión que resulta crucial para el desarrollo de la economía”.

Afirman ...”que cuando los derechos de propiedad sobre los recursos no son claros surge el desperdicio en su consumo y la congestión; ...que cuando el valor de los recursos cambia significadamente, cambia también la asignación de los derechos de propiedad; ...que los valores de los recursos, los costos de transacción, los derechos de propiedad y las fronteras entre los dominios publico y privado, en suma las instituciones, cambian constantemente al interior de las ciudades”.

Concluyen ...”que las instituciones se adaptan en el tiempo en la búsqueda de una mejor asignación de los derechos de propiedad y explican la forma en que las ciudades, sus mercados y gobiernos evolucionan”.

A continuación se consignan algunos de los aportes más significados del NEIU en torno a las llamadas ‘fallas del mercado’ de la economía del bienestar, a saber las externalidades, la producción de bienes públicos y las conductas monopólicas, las cuales conforman los ejes del debate ‘economicista’ sobre la inoperancia del mercado y la consecuente intervención gubernamental.

2.1.2.2.1. En la solución del problema de las externalidades.

Una primera falla de mercado en el análisis neoclásico es la de los efectos externos de las actividades urbanas sobre terceras personas —caso de la chimenea que contamina.

Pigou argumentaba que la presencia ubicua de externalidades, a diferencia de un mercado perfecto, impedía la asignación óptima —‘paretiana’⁴³— de recursos y proponía mecanismos correctivos en la forma de impuestos marginales de magnitud igual a las externalidades o la prohibición de las emisiones.

Coase, en su artículo de del Problema del costo social (1960) argumentaba ...”que el punto de vista de Pigou era defectuoso porque no comprendía las implicaciones de los costos de transacción; ...afirmaba que si los costos de transacción fueran cero, como se asumía, los generadores y recipientes de externalidades [que llamaba costos sociales] balancearían sus intereses; ...que conociendo el valor de la contaminación y costo de producirla, mediante el regateo se estabilizarían las externalidades a un nivel donde no serían posibles nuevas, *further*, ganancias del intercambio”.

Ello impone, como afirma Wai L. (2005) dejar de considerar a las externalidades ...“como inconsistencias entre costos privados y sociales debidas a comportamientos egoístas” e interpretarlas ...” como el producto de altos costos transaccionales que frustran su internalización”.

Esta argumentación que ha sido denominada como ‘teorema de Coase’ tiene dos versiones: ...”la de la ‘invariancia’, que implica que los controles de la planeación regulatoria son irrelevantes porque el mercado resolverá el problema de las externalidades vía la negociación cuando los costos de transacción son cero, independientemente de la delimitación legal inicial de los derechos; la de los ‘derechos de propiedad’, que establece que una clara asignación de derechos

43 Por Wilfredo Pareto, reconocido economista neoclásico italiano de finales del siglo XIX y principios del XX, autor del célebre ‘óptimo de Pareto’, que postula que los resultados de una determinación son óptimos si la asignación de recursos no puede ser modificada para mejorar la suerte de un individuo sin hacer emperorar la suerte de algún otro.

de propiedad es prerequisite de las transacciones de mercado, incluyendo las privadas y públicas, que conducen a la solución del problema de las externalidades” (Webster C, 1997).

Una conclusión significativa del análisis es que ...”si la información es incompleta o no está bien distribuida y los costos de transacción no son cero el resultado, *outcome*, de un problema de externalidades dependerá de la distribución de los derechos de propiedad, donde el Estado tiene un papel que jugar; ...que la solución es asignar derechos de propiedad y la eficacia de una solución particular depende de los costos de las externalidades ahorradas menos el costo de las instituciones que crean los derechos de propiedad” (Webster C y Wai L, 2003).

Lo expuesto no obsta para rechazar tajantemente la regulación de los usos del suelo; el análisis ‘coasiano’ ...”consiente que la regulación puede ser necesaria cuando el número de los productores o consumidores de externalidades es muy grande, lo que justifica la existencia de planes flexibles ‘no estatutarios’ y conducidos por el mercado, con base en las preferencias públicas” (Webster C, 1997).

2.1.2.2.2. En la dotación de bienes colectivos

Un segundo tipo de falla del mercado es la que genera la provisión de bienes públicos o colectivos, a los que se confiere un valor pero que el productor difícilmente puede vender.

La corrección ‘pigouviana’ al problema —que se remonta a la más remota antigüedad⁴⁴— es que el Estado los provea o que subsidie su producción privada.

El análisis transaccional ‘coasiano’ —a partir de la publicación del Problema del costo social, al que R. Coase complementó en 1974 con el brillante ensayo de El faro en la economía⁴⁵ (ver Coase R., 1974)—, deja en claro ...”que los bienes públicos existen no tanto porque la naturaleza de un servicio imponga su consumo colectivo, sino por sus altos costos de cobro, dada una cierta tecnología” y que ...”su provisión se centra en el establecimiento de derechos y obligaciones al aprovechamiento de la propiedad que la aseguren” (Wai L., 2005).

En este contexto, según Webster C. y Wai L., 2003, ...”compete al Estado organizar el abasto de dos clases de bienes: de ‘equidad’, *fairness goods*, y aquellos para los cuales el costo de organizar un sistema de pago supera sus beneficios”.

Lo expuesto ha venido transformando los mercados de los servicios urbanos de ‘clubs de consumo colectivo’, organizados públicamente, en mercados competitivos de bienes y servicios, como resultado de la innovación tecnológica e institucional, preponderantemente en los países desarrollados.

Desarrollando los argumentos ‘coasianos’ para efectos de la dotación de bienes públicos, Webster (1997) afirma que los teóricos de la elección pública ...”ponen en duda que mediante un proceso administrativo o político ‘ideal’ se pueda corregir la imperfecta asignación de recursos por el mercado, porque así como existen fallas del mercado existen fallas políticas; ...critican la racionalidad de la planeación regulatoria y apoyan la idea de un análisis integrado de instituciones, procesos y resultados, que considere los costos de transacción y las opciones alternativas;

44 Ya Aristóteles afirmaba que lo que es común para las mayorías recibe el menor cuidado.

45 Ensayo que evidenció que los faros construidos en la costa inglesa durante los siglos XVII al XIX fueron construidos por empresarios y su costo sufragado por los usuarios, navieros o barcos beneficiados por el servicio —*supplied as club goods on the basis of harbour fees*.

...cuestionan que la intervención gubernamental es siempre socialmente benéfica, así como la provisión por el gobierno de los bienes de la planeación, *planning goods*; ...insisten en examinar la eficacia de las políticas públicas y sus resultados, ...diseñadas en términos de mercados políticos, donde los votos se cambian por políticas y las políticas por votos”.

Puede concluirse de lo anterior que tanto las externalidades como los bienes colectivos generan problemas del dominio público, los cuales deben contemplarse como el resultado de mercados de bienes o recursos sin precio, *unpriced*, e instituciones subdesarrolladas, que causan distorsiones en la asignación de los recursos, endémicas en las ciudades y en el corazón de la problemática urbana.

Dentro de los bienes colectivos pueden considerarse, bajo una óptica neoinstitucional, la dotación de satisfactores y servicios básicos

2.1.2.2.3. En la redistribución de la renta inmobiliaria.

Un tercer tipo de falla del mercado es la generada por la singularidad del suelo urbano y la apropiación monopólica o cuasimonopólica consecuente de la renta inmobiliaria por sus propietarios, reconocida por el propio Pigou, lo que remite al candente tema de su captura, tema al que conviene referirse como el de la ‘redistribución de la renta inmobiliaria’.

Al respecto, la NEIU de los países desarrollados no aborda el asunto con la importancia que en nuestra apreciación se merece, en contraste con los planteamientos latinoamericanos en la materia a los que nos referimos en el apartado de análisis comparativo institucional de la gestión urbana.

Así, entre las escasas referencias al tema del monopolio del suelo urbano y la apropiación de la renta inmobiliaria que registramos están las de Webster C. y Wai-Chung L, (2003) quienes plantean ...”que las ineficiencias del mercado surgen también cuando existen desarrolladores monopolistas y el mercado de la tierra no es competitivo”; las de Needham B. (2006) que afirma que ...”otras fallas de mercado se dan cuando existen monopolios que hacen que los oferentes no puedan competir entre ellos”; que ...”en el caso del uso del suelo algunos lotes tienen localización única o son muy deseados, que hace que los dueños monopolicen los servicios que pueden rendir, ...lo que impone la corrección ‘pigouviana’ de que el Estado los expropie”, *compulsory purchase*”.

Dichos autores en nuestra apreciación abordan el tema de forma distorsionada y eluden la cuestión central de la redistribución de la renta inmobiliaria; plantean que ...”la conversión de la tierra agrícola en urbana requiere de leyes que regulen las transacciones⁴⁶”, que ...”los propietarios agregan valor a la tierra mediante su ocupación, desarrollo y edificación, asumiendo los riesgos de su ocupación y uso” pero en definitiva no abordan el problema de la apropiación de la plusvalía⁴⁷ como base del financiamiento del desarrollo urbano.

Al respecto, resulta importante destacar que el tratamiento de bajo perfil de la ‘captura de plusvalías’ en la literatura neoinstitucional urbana contrasta con la importancia histórica que se le

46 ”Transferencias de capital de inversionistas a desarrolladores; validación de las acciones por expertos, *surveyors*; contratación de la urbanización; entrega de garantías sobre posibles defectos; definición de obligaciones de usuarios, proveedores y usuarios; resolución de disputas, entre muchos otros actos cooperativos”.

47 Plusvalía: acrecentamiento del valor de una cosa por causas extrínsecas a ella, DRAE, 1992.

confirió en otras épocas, de las que dan constancia las propuestas de A. Smith y D. Ricardo para gravar la renta inmobiliaria, así como a la propuesta radical ‘georgiana’⁴⁸ de gravarla al 100%.

Contrasta en particular con la importancia que se confirió al tema cuando se reformaron las bases de la planeación urbana en Inglaterra al término de la segunda guerra mundial y la que se le comienza a conferir de nueva cuenta en diversos países europeos en el momento actual, bajo la denominación de ‘redistribución de la renta inmobiliaria’, a la que nos referimos más adelante.

Baste con recordar el famoso reporte del Comité Uthwatt de 1947 que llamó al problema de la ‘valorización del suelo’, *betterment*, el ‘nudo gordiano de la planeación’, el cual surge por las acciones de gobierno —regulaciones o dotación de infraestructura— lo que incrementa el precio de la propiedad inmobiliaria e impone la disyuntiva de capturarlo, *recoup*, o dejarlo en manos de los propietarios, como parte de sus derechos de propiedad.

Dicho reporte se tradujo en aquel entonces en la nacionalización de la tierra suburbana, pagando compensación por la pérdida del derecho a desarrollar⁴⁹, propuesta que no prosperó y que más tarde hizo se nacionalizara el derecho a desarrollar, *development rights*, situación que se mantiene hasta el momento actual (ver Hall P., 2002).

Finalmente, en lo que se refiere a la distribución inequitativa de oportunidades —en términos ‘pigouvianos’— o la dotación de satisfactores y servicios básicos a las mayorías, el neoinstitucionalismo urbano resulta también omiso o flojo.

Al respecto, Webster C., Wai-Chung L. (2003) plantean ...”que los principios éticos y las expectativas compartidas por la sociedad originan demandas colectivas por intervenciones gubernamentales redistributivas; ...que los recursos a redistribuir son bienes públicos⁵⁰; ... que las políticas consecuentes sólo pueden ser asumidas por los gobiernos, pues están en la base de las funciones de los gobiernos modernos”.

En consecuencia de lo anterior proponen que ...”la oferta gubernamental de bienes públicos deba moderarse por el costo de organizarla, así como la tendencia inevitable de los tomadores de decisiones y administradores de capturar sus beneficios, lo que se traduce en altos costos para su provisión”.

Por su parte Needham B, 2006, plantea que ...”para conjuntar la eficacia con la equidad deben redistribuirse primero los ingresos y la riqueza, antes que los derechos, y dejar entonces al mercado trabajar, a partir de esta nueva posición inicial, ...atendiendo al viejo dicho de que nada es más desigual que el tratamiento igualitario a los desiguales”.

48 Por H. George (1879), al que nos referimos más adelante, quien afirmaba que el incremento de los valores de la tierra es producto social y debe ser recuperado por la comunidad, para lo cual propuso en un impuesto único a la renta inmobiliaria, a ser utilizado en beneficio de la sociedad en vez de ser apropiado por los propietarios.

49 Lo que planteó el interrogante del precio justo a pagar a los propietarios.

50 Puros, sin posibilidad de exclusión y con ‘gorriones’, *free riders*, que generan sobreoferta.

2.2. La economía del suelo urbano.

2.2.1. El suelo como mercancía y soporte del desarrollo urbano.

Las ciudades existen, bajo el punto de vista económico, por la especialización e interacción de los agentes urbanos que generan economías y facilitan la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Todos los agentes urbanos requieren de suelo urbano, soporte de sus actividades; además, el suelo urbano tiene características peculiares como 'bien económico', razones que lo hacen el factor estratégico del desarrollo urbano y a su mercado, un mercado 'especial'.

Según C. Topalov (1974 a, b), bajo un enfoque marxista, la ciudad es el ...”marco espacial donde se dan las condiciones para la producción, circulación y reproducción de la fuerza de trabajo, ...marco edificatorio con valor de uso complejo; toda actividad productiva necesita de una base espacial, del control efectivo de una fracción de suelo, de disponer de una propiedad”.

En este contexto, el autor visualiza a la ciudad como ...” el conjunto de mercancías inmobiliarias producidas por el capital especializado en su producción y circulación con vistas a la ganancia —valorización del capital— y al sector inmobiliario ...como el sector de la producción y circulación del marco construido”.

La 'singularidad de la tierra' como bien económico es lo que hace al mercado de suelo un mercado especial, al que los propios economistas neoclásicos califican de 'imperfecto'.

Diversos tratadistas se han referido a dicha singularidad desde las diferentes corrientes o perspectivas científicas o ideológicas, desde los economistas clásicos hasta los representantes más conspicuos de las diversas corrientes contemporáneas de las ciencias sociales.

Volviendo al autor citado, ...’el suelo, como soporte de la producción, no es producto del trabajo, al menos del trabajo privado”, por ende ...”no es una mercancía; ...como objeto de propiedad privada y relación social presenta especificidades estructurales por su no reproductibilidad y monopolización”, lo que genera “sobreganancias localizadas que obstaculizan el acceso al suelo de los constructores y limitan la producción de vivienda”, razón por la cual deben ...”pagar renta, con el fin de que el propietario ceda el derecho de uso del suelo, ...lo que hace que nazca el mercado de suelo”.

Según Henry George, reconocido y controversial economista norteamericano, que analizó las causas y remedios de los problemas de la era industrial en la que lo tocó vivir, a finales del siglo XIX, en particular la cuestión del suelo urbano, en su conocido libro *Poverty and progress* (ver George H., 1879), plantea que la singularidad de la tierra obedece a diversas razones; ...”la primera su localización fija, indestructibilidad y no reproductibilidad—salvo excepciones como la reclamación de tierra, *land reclamation*—; la segunda, el hecho de que dicha singularidad genera mercados de suelo imperfectos o no competitivos [en términos neoclásicos] pues la oferta de suelo no es responsable de los cambios en los precios relativos; la tercera, que el precio de la tierra no es producto de la competitividad de los mercados, sino función residual de su uso

potencial y en consecuencia derivado de la demanda, *demand driven*; la cuarta, que como resultado de lo anterior el precio de la tierra es la expresión capitalizada de su renta, tanto en el medio rural como el urbano”.

El conjunto de factores reseñados hacen de la tierra el factor estratégico del desarrollo urbano; explican el uso del concepto suelo en la designación de la intervención gubernamental o el análisis académico del desarrollo urbano –por ej. planeación o gestión del suelo urbano, economía del suelo urbano, *land use economics*– e incluso en la denominación de la legislación atingente, como es el caso de la legislación española en materia urbanística, que se denomina ‘legislación del suelo’, en vez de Código de Urbanismo, su referente francés.

2.2.2. Teorías de la renta del suelo: localización y formación del precio.

El tema de la renta⁵¹ del suelo ha estado en el centro de la discusión económica, en particular desde los economistas clásicos.

Lo expuesto no es casual; si la economía es la ciencia de la escasez resulta lógico analizar al suelo —uno de los factores de producción— bajo esa óptica, dado que el suelo es quizá uno de los recursos más escasos.

Así, el citado H. George definía sus teorías como teorías de economía política y afirmaba que ... “el suelo es un recurso dado por la naturaleza a todos los hombres, pero apropiado injustificadamente por algunos de forma monopólica”; que dichos monopolios ...“eran la causa primordial de la coexistencia de tanta pobreza con tanto progreso, ...que el remedio a la monopolización del suelo no era su subdivisión física ni su confiscación, sino la confiscación de la renta, mediante un impuesto único del 100%”.

Diversas teorías económicas se ocupan del suelo urbano, abordan sus características —uso y localización—, valor, renta y precio, así como sus interrelaciones; intentan explicar los procesos de localización de las actividades en el territorio y la formación de las ciudades.

A continuación se esbozan los elementos principales de las que resultan las más significadas.

2.2.2.1. Antecedentes: David Ricardo.

Ricardo es el tratadista más importante en el tema de la renta del suelo urbano; sus trabajos — en particular *On the principles of political economy and taxation* (1817)—, correspondencia y acalorados debates con la pléyade de economistas clásicos del siglo XIX siguen siendo fuente de inspiración.

De su amplia obra resaltan algunos conceptos clave, en la base de la economía del suelo urbano.

Así, define la renta⁵² como ...“aquella parte del producto de la tierra que se paga al terrateniente por el uso de las energías originarias e indestructibles del suelo⁵³”, la cual ...”se

51 El concepto de la renta en términos económicos tiene diversas acepciones: i) el precio pagado por la tierra como factor de producción; ii) el precio de los recursos con oferta fija; iii) el precio pagado por bienes irreproducibles; iv) finalmente, el rendimiento del monopolista resultante de las transferencias de riqueza que no atienden ningún propósito productivo, que aplica al caso.

52 Capítulo II, Sobre la renta, de la citada obra.

confunde a menudo con el interés y la utilidad del capital y, en lenguaje popular, se aplica a cualquier suma pagada anualmente por el agricultor a su terrateniente”.

La renta se genera ... “porque la tierra no es ilimitada en cantidad ni uniforme en calidad y porque con el incremento de la población la tierra de calidad inferior o menos ventajosamente situada tiene que ponerse en cultivo [lo que se traduce] ...en una renta por su uso; ...con el progreso de la sociedad, cuando se inicia el cultivo de la tierra de segundo grado de fertilidad, principia inmediatamente la renta de la tierra de primera calidad y la magnitud de la renta dependerá de la diferencia de calidad de estas dos porciones de tierra”.

“El terrateniente, tendrá el derecho de exigirle [dicha renta] al arrendatario...y si [éste] se rehusara [a pagar] encontrará alguna otra persona dispuesto a entregarle ...todo cuanto exceda la [tasa común de] utilidad.

En complemento, el multicitado autor afirma⁵⁴ que el...”principio general que esta investigación se propone establecer es que todas las ganancias extraordinarias son, por su naturaleza misma, de limitada duración, por cuanto todo producto excedente del suelo, después de deducir únicamente las ganancias moderadas que sean suficientes para estimular la acumulación, pasan forzosamente al terrateniente.

En lo que respecta a la tributación sobre la tierra el autor señala⁵⁵ que ...”un impuesto sobre la renta no afectaría más que a la renta; incidiría única y exclusivamente sobre los terratenientes, sin que pudiera ser desviada a ninguna clase de consumidores; el terrateniente no podría elevar su renta porque ello no alteraría la diferencia entre el producto obtenido de la tierra menos productiva en cultivo y el obtenido de tierras de cualquier otra calidad⁵⁶”; en complemento, que ...”es completamente seguro que el impuesto sobre la renta real de la tierra recae por completo en el terrateniente, pero que un impuesto sobre la remuneración que recibe el terrateniente por el uso de su capital gastado en la granja incide, en un país progresista, sobre el consumidor de productos finales”.

2.2.2.2. El modelo de los anillos de Von Thunen⁵⁷.

Los modelos de estructura urbana espacial comenzaron con la teoría del autor sobre la renta del suelo agrícola y los usos del suelo.

El modelo de Von Thunen se basa en el supuesto de un mercado único localizado en un centro urbano dado, plano, de topografía isotrópica, con modo único de transporte y múltiples granjeros competitivos que proveen a la ciudad con productos agrícolas.

Con base en dichos supuestos el autor concluye que los precios de la tierra son función de los costos de producción y transporte, así como de la distancia de las actividades productivas al centro del mercado.

53 Al respecto, recuérdese que se refería a la renta del suelo agrícola.

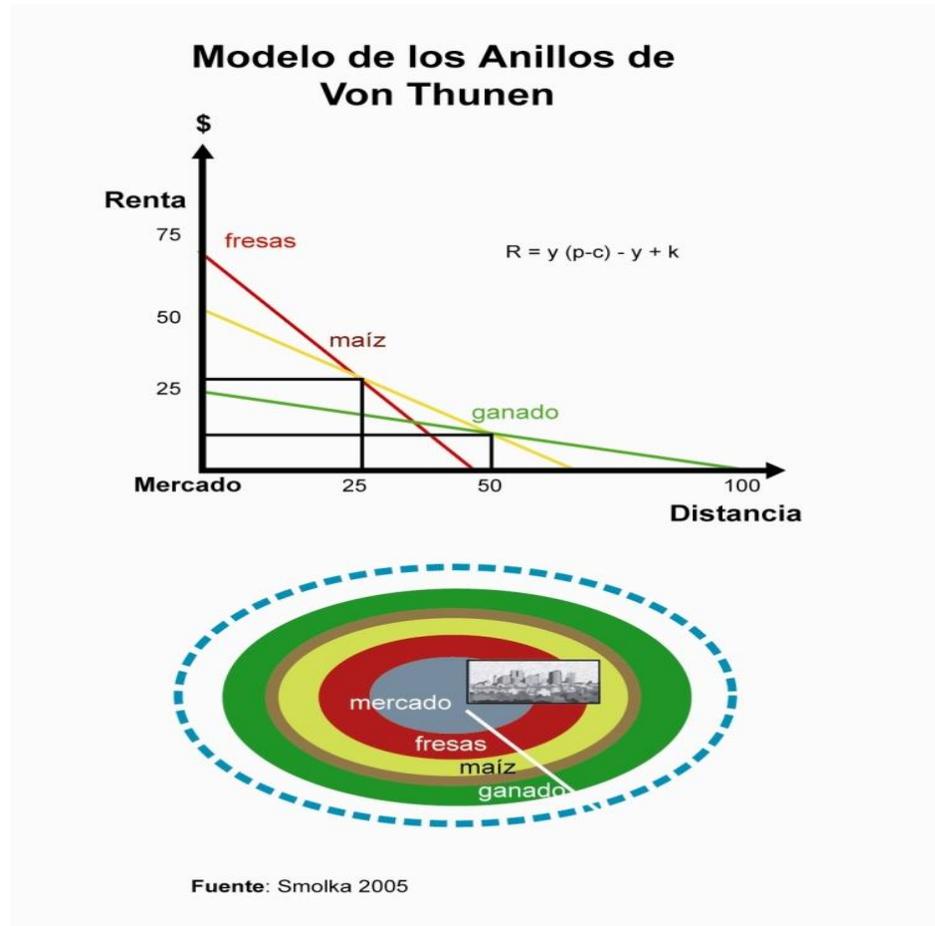
54 Capítulo XIV, Doctrina de A. Smith de la citada obra.

55 Capítulo X, Impuestos sobre la renta de la tierra de la citada obra.

56 Porque ...”un impuesto sobre la renta no desalentaría el cultivo de nuevas tierras, ya que no pagarían renta y por lo tanto no estarían gravadas”.

57 La presente sección y las dos subsecuentes son traducción de un texto escrito por Claudia López (2006) que resume de forma clara y concisa los temas.

Que las diferentes porciones de tierra serán ocupadas por la actividad capaz de ofertar la renta más alta y que la distribución de los usos del suelo se da como una sucesión de anillos concéntricos.



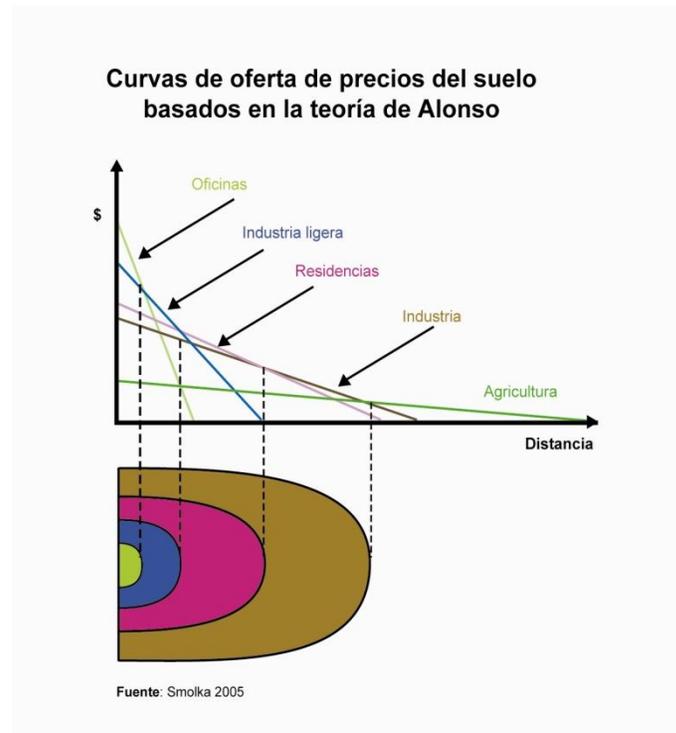
2.2.2.3. La adaptación neoclásica del modelo de los anillos: W. Alonso y sucesores.

La adaptación más conocida del trabajo de V. Thunen a los usos urbanos del suelo fue realizada por William Alonso (1964) para una ciudad imaginaria que cuenta con un distrito central de negocios, *Central Business District, CBD*, donde se localizan todos los empleos, y a donde en consecuencia todos deben viajar, *commute*, incurriendo en costos de transportación.

La localización en el territorio de cualquier demandante de suelo es determinada por el modelo en términos de la máxima renta por unidad de tierra que puede pagar”

En consecuencia, la localización de los diferentes usos del suelo es definida por la puja máxima, *highest bid*, de los demandantes y el uso que se da al suelo es asumido como el mejor en esa localización.

Esta es la **teoría del más alto y mejor uso**, *highest and best use*.



El modelo de Alonso concluye que una curva de demanda de suelo, *a bid price curve*, es el conjunto de combinaciones de precios del suelo y distancias entre las cuales el individuo es indiferente; muestra el precio del suelo que las familias pueden pagar a cada distancia, de forma a alcanzar un nivel predeterminado de utilidad; en consecuencia existe una curva de oferta para cada nivel de utilidad.

La función de demanda de suelo, *bid price function*, indica el precio que se puede pagar para adquirir tierra en diferentes localizaciones, con distancia creciente del centro de la ciudad, que aseguren la misma utilidad que en el centro de la ciudad.

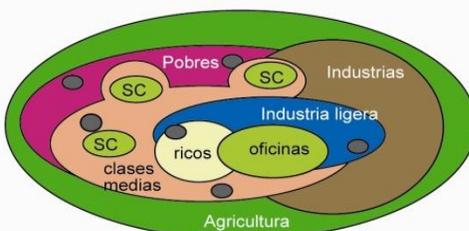
La curva de demanda de suelo residencial, *residential bid price curve*, representa al conjunto de precios de la tierra que las familias pueden pagar a distancias variables del centro de la ciudad, obteniendo niveles constantes de satisfacción; la curva de demanda de suelo por la empresa, *bid price function for the urban firm*, describe los precios que la firma está dispuesta a pagar en localizaciones diferentes, con distancias diferentes al centro de la ciudad, a fin de alcanzar un cierto nivel de ganancias.

A partir del modelo de Alonso la teoría de la localización se ha transformado en un cuerpo complejo de 'economía espacial', que abarca la producción, el transporte y la vivienda", con contribuciones de múltiples autores⁵⁸, la cual generó incluso ..."una nueva geografía económica, *new economic geography*⁵⁹" que pretende integrar a partir del concepto de economías de aglomeración ..."modelos de equilibrio general para la economía en el espacio y para la distribución de las ciudades en el territorio.

58 Fujita, M. (1989) y Mori T., (2006), entre otros.

59 Desarrollada por Krugman P. (1991).

Modelos de economía urbana “espacial”



Fuente: Smolka 2005

Así, “los modelos [neoclásicos] actuales de la economía espacial urbana explican la formación de las ciudades, la localización y distribución de los usos del suelo, con visiones locales, regionales o mundiales”; dichos modelos, ...”aunque muy atractivos, como es el caso de la economía neoclásica, son impugnados, *challenged*, por sus supuestos: mercados competitivos perfectos e inexistencia de externalidades”.

2.2.2.4. La versión urbana latinoamericana de la teoría de la renta del suelo de Marx.

La obra de Samuel Jaramillo: Hacia una teoría de la renta del suelo urbano, es seguramente la más completa en Latinoamérica para abordar el tema de la renta del suelo urbano bajo una óptica marxista, a partir de la teoría general de la renta que consigna El capital (ver Jaramillo S., 1994).

Así, en su apartado de: Nociones básicas, retoma las de la teoría general, entre ellas: la tierra como medio de producción irreproducible y por tanto monopolizable; la renta del suelo como parte del excedente social, de la plusvalía extraída a los trabajadores, apropiada por el terrateniente sin participar en la producción; la concepción de la tierra como un ‘bien especial’, ya que no es producto del trabajo social ni una mercancía verdadera, a pesar de que adquiere un precio y se transa en el mercado por el derecho que conlleva de percibir la renta; la naturaleza de la propiedad territorial, como relación social que confiere derechos económicos al propietario por detentar su dominio jurídico, lo que le permite exigir parte de la ganancia al capitalista a través de su poder de retención; la diferenciación entre la renta absoluta, diferencial y de monopolio; el precio del suelo como resultado de dividir la renta entre la tasa de interés.

Plantea la necesidad de reformular la teoría general de la renta y de reelaborar sus instrumentos, pues en su formulación inicial existen limitaciones derivadas de sus determinaciones históricas, en lo particular su referencia a la producción agrícola.

En su apartado de: Las articulaciones de la tierra urbana, el autor establece ...“que la tierra tiene una doble articulación con los procesos sociales y económicos: la primera con el proceso de producción del espacio construido, que genera rentas primarias; la segunda con los procesos que utilizan el espacio construido, es decir las diversas actividades urbanas subsecuentes, que generan rentas secundarias”.

En lo que se refiere a la producción del espacio construido, lo considera ...“ como un bien, producto de un proceso productivo, que debe diferenciarse del suelo urbano, su soporte”; que ...“el imperativo de apropiarse individualmente de la tierra obliga a pagar una renta al terrateniente, con la consecuente elevación del precio de mercado de los espacios construidos y el estrechamiento de la demanda solvente”.

Señala que la privatización del espacio construido ...“encuentra un límite en el carácter colectivo de la ciudad, lugar de interacción y proyección de los lazos sociales, que requiere de espacios públicos —calles, vías, plazas, parques—, los cuales no son apropiables individualmente”, situación que se traduce en que ...“la industria de la construcción deba vencer obstáculos para dotarlos, con períodos de construcción prolongados y precios resultantes elevados del espacio construido, lo que hace necesario ante los escasos demandantes que pueden pagar de contado, fraccionar los pagos en el tiempo, mediante arrendamiento y venta diferida”.

Lo expuesto impone a los desarrolladores reducir los riesgos, ser renuentes a la innovación técnica y a la maquinización, diversificar y reducir las inversiones en capital fijo y elevar los precios en períodos de expansión para compensar las fases recesivas, entre otras reacciones.

En lo que respecta a la utilización del espacio construido el autor plantea que ...“el espacio construido posee un valor de uso y sirve de ámbito a las actividades urbanas, múltiples y heterogéneas, entre las cuales destacan la industria, el comercio y la vivienda, actividades que tienen lógicas diferentes en el consumo de espacio construido y estructuran las rentas secundarias del suelo”; que ... “existe en la sociedad capitalista una tendencia a la especialización y a la división técnica del trabajo, que se traduce en el agrupamiento del espacio construido, según sus destinos; asimismo, que socialmente los distintos grupos sociales tienden a segregarse, por el carácter clasista de la sociedad”; finalmente, ... “que la renta del suelo es el elemento definidor del espectro de posibilidades aplicables a cada terreno”.

En su apartado: Las rentas del suelo urbano, el autor plantea que la articulación del suelo urbano con los procesos urbanos genera la renta del suelo, categoría que... “expresa la parte de la plusvalía social de la que se apodera la propiedad territorial⁶⁰”; dichas rentas son primarias cuando se gestan en la producción del espacio construido y secundarias cuando se originan en su consumo.

Las rentas del suelo urbano son el resultado de la interacción de los agentes urbanos: el terrateniente original, poseedor de los derechos de propiedad; el capitalista constructor — desarrollador— quien comanda el proceso de producción del espacio construido y vende el producto terminado; el usuario final del espacio construido, con sus variantes, por la naturaleza cambiante del consumo.

Las rentas primarias son las rentas absoluta urbana y las rentas diferenciales tipo I y II, que surgen de las características distintivas de los terrenos.

La renta absoluta ... “se genera por la escasez absoluta de tierra y se paga a la tierra marginal, que no soporta otro tipo de rentas; ...da cuenta del hecho de que todas las tierras tienen un precio y arrojan una renta; ...constituye la base mínima sobre la cual se escalonan las rentas diferenciales; ...deriva de la relación de fuerzas entre terratenientes y demandantes de tierras”.

60 En términos de la relación de fuerza entre propietarios y promotores en el trueque del derecho de disposición del suelo a cambio de una parte de la ganancia, según lo plantea A. Lispietz (1973), en *Le Tribut Foncier Urbain*.

Las rentas primarias diferenciales ... “se originan en la competencia entre los capitalistas por utilizar los terrenos con mejores condiciones, lo permite al terrateniente exigir la parte de las ganancias extraordinarias que supera a la ganancia normal”.

La renta primaria diferencial tipo I ... “tiene que ver con la constructibilidad⁶¹: capacidad portante, pendiente y anegabilidad”, así como ... “con la dotación de infraestructura y servicios, que varían significativamente según la localización y cuya dotación corresponde al Estado, ...que hace que productos con valor de uso similares incurran en costos diferentes”.

La renta primaria diferencial tipo II ... “juega un papel más importante en la modulación de los precios del suelo”; se relaciona con ...“la intensidad de capital aplicado a la tierra, la cual se encarna en espacio construido en altura, que hace posible multiplicar la construcción en un terreno; ...conlleva una paradoja: a medida que se multiplica el número de niveles el costo unitario de producción se eleva”.

“Si la renta del suelo que deja de pagar el constructor al edificar en altura es mayor que los costos adicionales de edificación el capitalista realiza una ganancia extraordinaria, que puede retener mientras la técnica sea excepcional; ...una vez que prolifera, la ganancia se convierte en renta, a través de lo que se denomina precios de anticipación⁶², adicionándose a la que tenía el terreno”.

Sus elementos moduladores ... “son los costos de edificación y los índices de constructibilidad”.

Finalmente, en relación a las rentas urbanas primarias, el autor establece que ...“el espacio urbano construido no puede ser reproducido en su totalidad por el capitalista [desarrollador], por su carácter social o colectivo”, razón por la que ...“requiere de valores de uso de apoyo, infraestructura y servicios urbanos [bienes colectivos], que por su largo período de maduración, elevadas inversiones y no rentabilidad impiden al capital individual extenderlas a su voluntad e impone que sean dotados por el Estado, como prerequisite de la acumulación del capital”.

Asimismo, que ... “el constructor del espacio construido para echar a andar la producción debe contar con el propietario, agente adicional que detenta el poder sobre la tierra, pagándole una renta, a cargo de la ganancia o sobreprecio producto de la venta del espacio construido”.

En relación a las rentas urbanas secundarias el autor hace las siguientes consideraciones.

La renta diferencial de comercio ... “es la más característica de las rentas que emergen del consumo del espacio construido”; se origina en el hecho de que ... “el comercio requiere capitales para hacer circular las mercancías y que la heterogeneidad del espacio urbano afecta la velocidad de rotación del capital y por ende las ganancias, lo que hace que los comerciantes ubicados en lugares privilegiados pueden atraer un mayor número de clientes,...imprimir a su capital mayor tasa de rotación y disfrutar de una tasa de ganancia más alta”; lo mismo sucede con otras actividades urbanas, como los servicios.

61 A diferencia de la fertilidad agrícola en la teoría general marxista.

62 Cuando el propietario sabe que la renta del suelo se incrementará intentará anticiparse para apropiarse de una parte de su incremento.

Los propietarios de dichos terrenos ...”acudiendo a la competencia entre los comerciantes y mediante el mecanismo de formación de renta, pueden apropiarse de los excesos sobre la ganancia media”; las fuentes más importantes que alimentan la renta diferencial de comercio ...“son los costos de transporte y la segregación social, como dimensión simbólica del espacio que hace que los sectores de altos ingresos estén dispuestos a pagar precios más altos en zonas positivamente connotadas”.

La renta de monopolio de segregación y la renta diferencial de vivienda ... “son los mecanismos de exclusión *ad-hoc* para hacer explícita la ubicación de los individuos dentro de la escala social, basados en la renta del suelo urbano; ...se encuentran entrelazadas, habida cuenta que la vivienda es el espacio construido más importante y que uno de los fenómenos más característicos de la ciudad capitalista es la segregación socioespacial de los grupos de menores ingresos”, particularmente en términos de vivienda.

La renta de monopolio es la renta ...“que los capitalistas individuales están dispuestos a pagar como un impuesto privado; ...induce el escalonamiento de la segregación socioespacial de acuerdo con las magnitudes de ingreso de cada capa”, la cual ... “se vuelve radical en los países capitalistas periféricos por las fuertes diferencias entre las clases sociales en los ingresos, valores culturales y modelos de organización y consumo”.

La renta diferencial de vivienda se origina en el hecho de que ...“la vivienda debe estar enlazada con otros valores de uso complementarios —aprovisionamiento, reproducción colectiva— y que la heterogeneidad del espacio urbano genera costos diferenciales para apropiarse de dichos valores”; así, ... “el obrero que habita en localización privilegiada tiene un ahorro diferencial”, el cual es apropiado por el propietario, al exigirle una cantidad de dinero equivalente a la diferencia del costo de consumir la vivienda en su lote y el costo de vivir en lotes situados más desfavorablemente”.

La renta industrial diferencial y de monopolio ...“obedece al hecho de que la industria es gran consumidora de espacio y resulta una mala competidora por los terrenos de la ciudad”; ello se traduce en que se ubique... “en la periferia de las ciudades y dadas sus incompatibilidades funcionales con otros usos en que el Estado reglamente su implantación”, lo que se la transforma —cuando la oferta es insuficiente— ... “en un tributo bajo la forma de renta de monopolio industrial”.

En el marco urbano ...“emergen una gran variedad de rentas, ligadas a procesos distintos, que coexisten, soportando cada terreno una combinación específica; ...en un esquema simplificado cada lote puede sostener varias rentas secundarias, las cuales conforman la renta total; ...sólo la más elevada es la que se manifiesta y la actividad correspondiente es la que tiende a desarrollarse”.

En sus apartados: De la dinámica de los precios del suelo urbano y Las formas de manifestación de la renta de la referida obra, el autor reseña la forma como la renta total capitalizada conforma los precios del suelo, que ...“permiten que los terrenos se transen en el mercado, con el desvío de una porción de la plusvalía generada por los trabajadores a manos de quien controla la tierra; ...así, la tierra adquiere un precio y un rol mercantil”; plantea que ...“las rentas que determinan el precio de un terreno, las rentas potenciales, no son necesariamente las rentas percibidas por el propietario, las rentas reales, lo que explica que los terrenos urbanos se mantengan vacantes, en espera de cierto uso que las maximice”.

Establece, que los precios del suelo urbano son dinámicos; ...“su rasgo más visible es el cambio incesante, con tendencias definidas de crecimiento secular; ...dicho cambio afecta la economía al alterar variables clave, con incidencias sociales importantes”, cambios que obedecen a ... “tendencias estructurales generales de la acumulación y de crecimiento gradual de los precios del conjunto de los terrenos urbanos, así como a movimientos estructurales particulares”.

Según el autor, los determinantes de los movimientos estructurales generales de los precios son, por una parte ...“la tasa decreciente de la ganancia —producto de la acumulación continua del capital y la maquinización—, ...el avance de las fuerzas productivas por la revolución tecnológica, ...el aumento de la productividad, ...el crecimiento de la población, los ingresos y la demanda de espacio construido”; por otra ... “la escasez relativa de la tierra urbana por los sobrecostos de producción de infraestructura —deseconomías de aglomeración—, ...los retrasos en la provisión de tierra urbanizada por parte del Estado, ...el aumento de las rentas diferenciales por alargamiento de las distancias, así como de las rentas de monopolio”.

En contrapartida, los movimientos estructurales particulares ... “se refieren a los movimientos bruscos de los precios en ciertos terrenos, como manifestación focalizada de la dinámica general, ...en complemento del crecimiento secular y gradual de los precios”; dichos movimientos obedecen, entre otros factores, ... “a cambios de uso del suelo —cuando un terreno pasa de un estrato inferior a uno superior, máxime cuando se registra crecimiento físico— y a la intensificación de la densidad, que permiten al constructor asumir costos de construcción adicionales a compensar con una reducción de la renta del suelo”.

El incremento de los precios del suelo plantea el autor ...“puede ser apropiados por los terratenientes originales, especuladores pasivos y promotores-construtores”, con importantes repercusiones económicas y políticas.

“Genera la especulación pasiva en el mercado de tierras en las ciudades, con la multiplicación de operaciones de compraventa para apoderarse de los incrementos, en la medida en que emerjan oportunidades con remuneraciones superiores a la ganancia media⁶³”, la cual ... “se asocia preferentemente con los movimientos estructurales particulares de los precios del suelo por cambios de uso o aumento de densidad”.

Dicha especulación adquiere connotaciones de especulación inductiva cuando ...“el especulador influye en los cambios de los precios del suelo, por su poder de manipulación como promotor o constructor para inducir rentas en porciones del espacio urbano ...mediante la modificación de especificaciones de uso o densidad con rentas superiores, ...como es el caso de los *shopping centres*”.

“Limita la acumulación en la rama de la construcción, por el drenaje de la ganancia de los capitalistas de la construcción, así como en la acumulación general, pues la renta es una sustracción del fondo general de plusvalía que se reparte entre el conjunto de los capitales”, lo que ...“genera una contradicción que enfrenta al capital y la propiedad territorial”.

“Incide en el sobreprecio de la vivienda, lo que afecta uno de sus aspectos más problemáticos: la estrechez estructural de la demanda en la vivienda popular”.

63 “La inversión en tierras con propósitos especulativos pasivos es una de las pocas alternativas de colocación de activos para pequeños ahorradores, que sólo tienen acceso a tasas de interés reducidas, ...así como ofrecen oportunidades de evasión o elusión fiscal y de control sobre los capitales, ...lo que configura opciones atractivas para el lavado de dinero”.

“Determina los patrones de ocupación de la tierra en las ciudades, ya que la distribución de actividades depende de los movimientos de los precios, pues de varias rentas potenciales en un lote la mayor es la que tiende a imponerse, lo que obliga a ceder esos lugares a los usos de mayor rentabilidad”.

Finalmente, el crecimiento de los precios de la tierra ...“contrae la tasa de ganancia, aumente la rentabilidad de las operaciones especulativas e inhibe el ritmo de inversión productiva”.

Finalmente, el autor plantea que el Estado juega un papel crucial en los incrementos de los precios del suelo; afirma que ...“existe la constatación reiterada de una estrecha asociación entre la inversión pública y los cambios en los precios del suelo”; resalta ... “que existen equívocos graves en la comprensión del fenómeno, por su irreductible complejidad, a desentrañar mediante un análisis atento, base del diseño y evaluación de políticas”.

Al respecto, menciona la falacia de que ...“las inversiones gubernamentales se traduzcan necesariamente en un incremento de los precios del suelo, del que se apoderan en forma gratuita los terratenientes⁶⁴, lo que inspira las políticas oficiales de impuesto a la valorización”, así como, en contrapartida, los casos en que el Estado ...“oferta tierras equipadas que generan rentas diferenciales que hacen subir el precio de la tierra virgen”, para concluir afirmando que ... “no parece haber una relación automática y simple entre las inversiones del Estado en bienes públicos y su efecto sobre los precios del suelo”

Para dilucidarlas ...”propone el uso de la categoría elaborada por Marx de *terre-capital*⁶⁵ — adaptada al ámbito urbano—, que parte de la premisa de que el canon de arrendamiento comprende dos componentes: la renta y ciertos componentes del capital inseparables de la tierra y resultantes del trabajo social, a través de la inversión pública”, que permitan distinguir ...”los casos donde los incrementos del precio del suelo obedecen sólo a la renta —como es el caso de la tierra virgen para la expansión periférica—, de los terrenos habilitados o servidos donde se adiciona al precio el capital requeridos para nivelación, vialidad, dotación de servicios”, entre otros.

En complemento, que la regulación estatal es otra forma de intervención pública; según el referido autor ...“la multiplicidad de normas locales afectan y modifican el funcionamiento espontáneo de la estructura de rentas del suelo” del mercado.

Las normas más relevantes son las reglamentarias —como son las normas sobre los usos del suelo— que ...“inciden sobre las rentas secundarias, a través de la prohibición⁶⁶ o las que crean rentas de monopolio⁶⁷”, así como ... “las normas sobre densidades que afectan la edificación en altura”.

2.3. Hacia un nuevo paradigma de la gestión urbana.

Como consecuencia de la convergencia de los dos cuerpos teóricos reseñados: el neoinstitucionalismo y la economía del suelo urbano, *urban land economics*, en sus aspectos

64 El incremento de los precios de los terrenos no tiene por qué ser igual a la magnitud de la inversión, puede ser incluso negativo, como es el caso del impacto de intercambiadores viales en zonas residenciales o comerciales.

65 Para la tierra agrícola, puesto que no podían adicionarse dos magnitudes de naturaleza heterogénea: la capitalización de la renta —expresión de la desviación de plusvalía— y el valor contenido en las mercancías producto de las obras de mejora agrícola.

66 “Pues impiden que la renta se materialice, con efecto depresivo de los precios”.

67 Por ej. en zonas industriales.

relativos a la renta inmobiliaria, comienza a surgir un nuevo paradigma urbano que habrá de integrar sus elementos más significados para dar respuesta a los ingentes problemas que generan los procesos de crecimiento y cambio de nuestras ciudades.

Dicho paradigma deberá centrarse en el establecimiento de las atribuciones, derechos y obligaciones del aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, entendiendo por tal su uso, disfrute y disposición⁶⁸, así como las circunstancias en las que el poder público puede modificarlos, por causa de utilidad pública y beneficio social, como base de una gestión urbana eficaz, incluyente y sustentable.

Para lograrlo, el ‘nuevo paradigma urbano’ tendrá que recoger del neoinstitucionalismo su concepción moderna de la gestión urbana, que articula el tema de los derechos de propiedad con los costos de transacción, en una nueva forma del diálogo legal y económico.

Para los neoinstitucionalistas urbanos, conviene reiterar que (ver Needham B., 2006), ...”los derechos de propiedad son una creación social o un ‘derecho de acción’ socialmente reconocido; son una relación entre personas y no una relación con la tierra; confieren el derecho de aprovechar la propiedad de un cierto modo, estableciendo en paralelo obligaciones asociadas, bajo la protección de la ley; cambian conforme las sociedades evolucionan; el Estado puede darlos, quitarlos o reasignarlos, por sus efectos económicos o distributivos, que hace que algunos ganen y otros pierdan, compitiendo a los órganos legislativos tomar la decisión”.

En complemento, que ... “si se cambian los derechos sobre la tierra la gente los ejercerá de forma diferente y dará a la tierra un uso diferente; ... que resulta curioso que las discusiones sobre los cambios del uso del suelo no contemplen los cambios en los derechos sobre la tierra”.

Sin embargo, ...”lo expuesto no debe llevarnos a la conclusión de que se puede dar ‘carta blanca’ para limitar o ignorar los derechos de propiedad; su estudio en diversos países lleva a dos conclusiones: que su variedad y cambio es incompatible con la idea de que son absolutos o naturales; que su estabilidad y transparencia juega un papel importante y deben por tanto ser respetados” (*Ibid.*).

Según Webster (2005)...”la determinación fundamental de un sistema de planeación es la asignación de derechos, lo que impone tres ejes de actuación en el diseño institucional: derechos del Estado vs derechos privados; derechos gubernamentales centrales vs derechos locales; derechos codificados vs derechos discrecionales”; según Webster C. y Wai-Chung L. (2003) ...”las firmas se forman, fusionan o dividen a medida que el Estado crea marcos institucionales facilitadores, mediante leyes que propician estructuras de mercado más eficientes; ...la existencia de sistemas transparentes de derechos y obligaciones permiten nuevas formas de organización que combinan los derechos de propiedad de los gobiernos, empresarios, residentes, consumidores, vecinos y el público en general”.

Finalmente, para los autores citados la gobernanza urbana —que pasó el siglo pasado por el ‘experimento socialista’— comienza a ser asegurada por una cambiante configuración organizacional de gobiernos, empresas, organizaciones sin fin de lucro, clubs empresariales, grupos informales, familias y sociedades; ...un ‘sabio gobierno local’ es el que entiende que su papel es reducir los costos de transacción y los problemas de dominio público que surgen en el desarrollo urbano, así como jugar un papel: de socio —en el mercado— y de autoridad —como controlador de sus externalidades y proveedor de servicios públicos.

68 En términos de la matriz romana del derecho que nos rige.

En complemento a lo anterior, el nuevo paradigma de la gestión urbana en proceso de gestación deberá integrar a la nueva economía institucional los elementos más significados de la economía del suelo sobre la formación de la renta inmobiliaria, a la que la NEIU reconoce, pero confiere una importancia menor.

Así, aunque el neoinstitucionalismo reconoce la formación social de la renta inmobiliaria y aborda el tema de su apropiación individual o colectiva, así como los dilemas éticos y sociales que genera, no le confiere la importancia que amerita bajo la óptica de los países latinoamericanos, donde es factor determinante de la irracionalidad de los procesos y patrones de crecimiento y cambio de las ciudades.

Ello obedece al predominio de los criterios de eficiencia sobre los criterios de equidad en la teoría económica tradicional, al enfoque neoliberal en boga que prevalece en los países desarrollados y al hecho simple de que el problema de la captura de la renta inmobiliaria para efectos del financiamiento del desarrollo urbano ha sido resuelto por otros expedientes, en lo particular mediante una imposición fiscal eficaz a la propiedad inmobiliaria⁶⁹.

Sin embargo, en los países latinoamericanos, en lo general, y desde luego en México, el tema de la renta inmobiliaria reviste una importancia total por la feroz especulación inmobiliaria que generan la urbanización acelerada e incontrolada, con graves secuelas económicas —que limitan el crecimiento y la generación de empleos— y sociales —por el empobrecimiento y la segregación social—, lo que hace necesario capturarla y redistribuirla, asignándole un papel protagónico en el financiamiento del desarrollo urbano.

Ello hace que una versión latinoamericana del neoinstitucionalismo urbano deba centrarse necesariamente en la redistribución de la renta inmobiliaria, como elemento estratégico o nudo gordiano de una eficaz gestión urbana.

Impone enriquecer el debate sobre la creación de los valores del suelo urbano, su apropiación privada o colectiva y sus efectos económicos, sociales y políticos —tema sobre lo cual comienza a generarse una rica literatura⁷⁰—, para generar un consenso generalizado de que las plusvalías las genera la acción pública —a través de sus acciones regulatorias o de la construcción de infraestructura— y que deben ser recuperadas por la sociedad.

Dicha recuperación, recorte o captura de plusvalías con el objeto de redistribuir los incrementos del valor del suelo mediante mecanismos variados —imposición fiscal, establecimiento de obligaciones a propietarios y desarrolladores o asociación pública privada en proyectos urbanos, entre otros— debe constituirse en el eje financiero del desarrollo urbano.

Un buen ejemplo de la importancia creciente que se confiere al tema de las plusvalías urbanas, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo, lo constituye el estudio de 'Instrumentos de redistribución de la renta' realizado en el 2004 por Red 7 de URB AL⁷¹ y financiado por EUROPE AID, Oficina de Cooperación de la Comisión Europea.

69 Por diversos procedimientos, en particular a través del impuesto predial, que es una fórmula pasiva de redistribución de la renta inmobiliaria.

70 Ver Smolka M. y Amborsky D., 2000, Smolka M. y Furtado F., 2001 y Morales C. 2005 a.

71 Coordinado y editado por el Ayuntamiento de Lleida, España, con la participación de países latinoamericanos.

El citado estudio plantea que ...”la urbanización genera un incremento del valor del suelo y de las propiedades urbanas; ...que su redistribución puede potenciar procesos urbanos deseables, además de revertir los procesos que generan injusticia social; ...que los instrumentos de gestión urbanística o fiscales de captación de rentas urbanas alteran [la operación del] mercado; ... que [las rentas del suelo] se convierten en elemento fundamental de la financiación de la ciudad [en particular] de los bienes urbanos de apropiación colectiva —sistemas y servicios públicos—, los cuales no pueden ser intercambiados en el mercado, ...que el sector público debe producirlos [financiando] sus costos a través de las rentas que se generan por el trabajo productivo de todos los factores [mediante] la puesta en práctica de instrumentos de redistribución de la renta urbana”.

Concluye que ...”la captación y redistribución de la renta urbana son temas muy válidos y pertinentes en la agenda del desarrollo local, aunque hoy día están mayoritariamente ausentes; ...que su ausencia se vincula con la falta de información pertinente sobre el tema y su escasa difusión, por lo conflictivo de su abordaje para líderes políticos, funcionarios locales y promotores inmobiliarios”.

A3. ANÁLISIS COMPARATIVO INTERNACIONAL.

El análisis de la gestión urbana en México en contraste con la gestión urbana en países seleccionados como referentes internacionales sustenta la hipótesis de trabajo de la presente tesis doctoral, a saber el precario desarrollo institucional mexicano, en la base de los graves problemas de crecimiento y cambio de las ciudades del país.

3.1. Antecedentes.

El análisis comparativo internacional de la gestión urbana en México, parte sustantiva de la presente tesis doctoral, es el resultado de una serie de estudios paralelos realizados por el tesista para diversas dependencias y entidades gubernamentales como consultor, los cuales generaron insumos para su integración.

Destacan entre ellos el Análisis Comparativo de la Gestión Urbana en México con Países Seleccionados elaborado para el Gobierno Federal⁷² (ver RÉBORA A., 2006), con el fin de proponer políticas e instrumentos para una gestión urbana eficaz, incluyente y sustentable, análisis que permitió constatar fehacientemente la precariedad de las bases institucionales de la planeación de los asentamientos humanos.

Dicho análisis fue realizado a partir del Estudio de las Legislaciones Urbanísticas en Algunos Países Occidentales desarrollado por Andrés Betancor Rodríguez y Javier García Bellido⁺, al que nos referimos a continuación, así como de los estudios de caso que permitieron su integración, los cuales forma parte de un creciente número de estudios en la materia que dan cuenta de las bondades e interés progresivo en el análisis comparativo internacional de la gestión urbana, así como de su uso cada vez más generalizado.

Al respecto, deben mencionarse el caso del estudio de Instrumentos de Redistribución de la Renta Urbana realizado en el 2004 por la Red 7 de URB AL, al que nos referimos en el apartado anterior, así como algunos otros que pudieron detectarse a lo largo del desarrollo de la presente tesis, tales como *European Cities, Planning Systems and Property Markets* (Berry J. y Magreal S., 1995), *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects* (Newman & Thornley, 1996) y *The EU Compendium of Spatial Planning, Systems and Policies* (Office of Official Publications of the European Community, 1999).

3.2. Objeto.

El análisis comparativo internacional de la gestión urbana en México tiene por objeto contrastar la hipótesis de trabajo de la presente tesis doctoral, a saber el precario desarrollo institucional mexicano para la gestión urbana.

El análisis comparativo consiste en comparar dos o más cosas, con el propósito de descubrir algo de las cosas comparadas.

Para la presente tesis, el análisis se ocupa de las instituciones que rigen el desarrollo urbano en México y países seleccionados, instituciones que son percibidas como herramientas para

⁷² Por el Programa de Estudios Universitarios sobre la Ciudad, PUEC de la UNAM, para la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, coordinado por el tesista.

administrar la complejidad social; presupone la existencia de una pluralidad de reglas o instituciones a las que compara, con el fin de descubrir sus similitudes y divergencias; se centra en la observación de todos los elementos en juego en un sistema legal dado, en lo particular sus leyes positivas vigentes.

Parte de la premisa de que la confrontación de las instituciones que rigen la gestión urbana en México con las de países seleccionados por su ejemplaridad impone caracterizarlas, prerequisite para ponderar sus diferencias, logros y limitaciones, así como permite formular recomendaciones aplicables a nuestro país.

Una perspectiva interesante del análisis económico comparativo del cambio legal y los trasplantes legales entre países la aportan los recientes desarrollos de la economía institucional a los que nos referimos antes, en particular los que emanan del concepto de *path dependence*, herramienta que explica la evolución histórica de las instituciones en procesos que pueden ser descritos como autoreforzantes o de retroalimentación positiva, con retornos crecientes (ver North, Douglas, 1990).

En materia de método existe consenso de que el análisis comparativo no posee una metodología particular o característica, lo cual, aunque le confiere flexibilidad, impone el riesgo de que sus resultados resulten inconsistentes o desarticulados.

El análisis comparativo en las ciencias sociales, al establecer comparaciones entre diferentes países o culturas, enfrenta el problema de que la información utilizada puede no usar las mismas categorías o definir las de forma diferente.

Seguendo a Tizot (2001) pueden identificarse tres problemas específicos en el análisis comparativo de políticas sociales, a saber: la comprensión del discurso —por etnocentrismo, complicado por el lenguaje—, la adaptabilidad de ideas o conceptos —que pueden tener diferentes connotaciones— y la aplicación de políticas en contextos culturales diferentes.

Aunque su utilización es muy antigua, el análisis comparativo comenzó a volverse popular en la segunda mitad del siglo pasado; en el momento actual, como resultado de la globalización y el desarrollo de la informática y las comunicaciones ocupa un lugar destacado dentro de los instrumentos de las ciencias sociales.

3.3. Metodología.

El análisis comparativo de la gestión urbana en México con referentes internacionales seleccionados utiliza la metodología empleada por el Ministerio de Fomento del Gobierno Español para realizar el referido Estudio de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales, en el 2001, a cargo de Andrés Betancor Rodríguez y Javier García Bellido+, cuya síntesis general se publicó en la Revista Ciudad y Territorio, así como los estudios de caso en los que se sustenta, de diversos autores, coordinados por los citados especialistas.

Dicho estudio, realizado entre 1983 y 1995, se propuso —tal como lo plantean los autores referidos— ...”indagar de forma comparativa y sistemática, en las estructuras de las legislaciones urbanísticas de países occidentales seleccionados, cómo debería ser el nuevo modelo constitucional autonómico del urbanismo español, recién ‘inaugurado’ en 1984 con la puesta en marcha de la nueva organización política con las Comunidades Autónomas”, cuestión que provocó amplios debates a nivel nacional entre los expertos en la materia.

El análisis comparativo de la gestión urbana en México permite, para el caso de la presente tesis, contrastar y comprobar su hipótesis de investigación, así como proponer algunas conclusiones preliminares, las cuales se suman en una sección final.

Comprende la organización territorial y competencias gubernamentales para la planeación urbana, el régimen de propiedad del suelo, así como las etapas de un proceso lógico de planeación, a saber la planeación propiamente dicha, la gestión y ejecución de la planeación y el control de los procesos urbanos, dimensiones analíticas a lo largo de las cuales se abordan una serie de temas preestablecidos, que cubren diversos aspectos.

Las dimensiones analíticas y temas que contempla el análisis son:

-Organización territorial y competencias; incluye: organización política-administrativa, competencias legislativas, competencias para la planeación, ejecución y control del desarrollo urbano.

-La propiedad del suelo; incluye: función social de la propiedad, estatutos de la propiedad del suelo.

-La planeación urbana; incluye: tipología y caracterización de los planes, clasificación y calificación del suelo, estándares urbanísticos y ambientales, programación de acciones, participación ciudadana.

-Gestión-ejecución de la planeación y la urbanización; incluye: aspectos conceptuales, fórmulas de gestión o ejecución urbana, financiamiento del desarrollo urbano, valoraciones urbanísticas.

-Control y recursos; incluye: autorización de las acciones, control de las acciones y sanciones, recursos contra los actos administrativos.

Con el objeto de permitir comparaciones más precisas entre las legislaciones urbanísticas de los países seleccionados, así como orientar el análisis en profundidad de los estudios de caso, la metodología comprende un cuestionario —guión pormenorizado que desglosa en conceptos o cuestiones específicas a los diferentes temas comprendidos en las cinco dimensiones analíticas globales referidas—, a fin de aprender la diversidad de los modelos extranjeros y sus diferencias sólo superficialmente conocidas de antemano, vertebra horizontalmente —de forma sistemática— los estudios de caso y permite una más fértil comparación, evitando la lectura vertical de cada país por separado —ver Anexo 1 de Índice metodológico para el estudio de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales.

Al respecto, resulta importante considerar que la comprensión y traslación de nociones, conceptos e instituciones sociales y jurídicas de una cultura a otra es difícil y que sólo pueden establecerse comparaciones estructurales y comprender la complejidad de 'lo otro' desde el conocimiento profundo de las premisas y lógica de los problemas de 'lo de uno'.

Dado el sesgo 'españolizante' obvio y natural del índice metodológico empleado para el Estudio de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales, sus contenidos fueron agregados y simplificados para efectos de la realización del Análisis comparativo internacional de la gestión urbana en México, por la no aplicabilidad de varios de sus presupuestos, así como 'mexicanizados' en términos de denominaciones.

En complemento, a los contenidos originales se incorporaron algunos contenidos complementarios para los casos latinoamericanos, necesarios a juicio de los profesionales responsables de dar cuenta de las especificidades brasileñas, colombianas y mexicanas, sin modificar la estructura básica y contenido del análisis.

El análisis comparativo de la gestión urbana en México comprende un conjunto de países seleccionados como referentes internacionales, los cuales son de dos tipos:

Países desarrollados, España, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, que aunque enfrentan problemas urbanos han superado de tiempo atrás los problemas que aquejan a las países en vías de desarrollo, los cuales además han sido tradicionalmente referentes para el urbanismo en México.

Países pioneros latinoamericanos, Brasil y Colombia, que han venido realizando importantes reformas a sus bases institucionales para la planeación urbana, con el fin de transformarla en un gestión eficaz, incluyente y democrática.

3.4. Alcance.

El Estudio de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales utilizado como modelo se centra en los elementos básicos de la legislación urbanística de los países seleccionados como referentes y desde luego en el caso de España; analiza de forma general su eficacia y pondera las razones que la explican, con resultados y énfasis variados en cada caso, en función de factores diversos que se plantean a lo largo del texto.

El análisis comparativo de la gestión urbana en México, base de la presente tesis, se centra en los elementos básicos de la legislación urbanística de los países seleccionados como referentes y desde luego de México; se circunscribe, en lo fundamental, a describir y resaltar el incipiente desarrollo institucional mexicano para la planeación de los asentamientos humanos, dejando para trabajos subsecuentes propósitos de mayor envergadura.

Pretender alcanzar dichos propósitos en la presente tesis —tales como establecer con rigor los causales que explican el incipiente desarrollo institucional mexicano para la planeación de los asentamientos humanos y consecuentemente formular propuestas verosímiles para replantear su paradigma vigente— presupone abordar temas complejos, polémicos y desde luego ideologizados, lo que rebasa su alcance.

El análisis comparativo de la gestión urbana en México se sustenta, para el caso de los países desarrollados, en los textos general y particulares publicados por el Ministerio de Fomento del Gobierno Español⁷³ para realizar el referido Estudio de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales.

Para el caso de los referentes latinoamericanos, en análisis específicos realizados por expertos reconocidos⁷⁴, utilizando la metodología referida.

Finalmente, para el caso México, en el análisis correspondiente realizado por un grupo de trabajo⁷⁵, coordinado por el postulante, utilizando la misma metodología.

⁷³ El referido análisis Estudio de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales y los casos de estudio de los Estados Unidos de América y Francia.

⁷⁴ Paulo Sandroni para el caso de Brasil y María Mercedes Maldonado para el caso de Colombia

En consecuencia, los resultados del análisis se sustentan en apreciaciones de diversos autores, lo que seguramente los hace, en muchos casos, preliminares y sujetos a discusión.

Dichos resultados son por lo general de carácter sintético, en particular para los países desarrollados; más amplios para los casos de Brasil y Colombia; finalmente, extensos para el caso de México, con el fin de recoger todas las facetas o aspectos de la planeación de los asentamientos humanos, objeto central de la tesis.

Al respecto, resulta importante resaltar —en términos de congruencia entre los marcos teórico y metodológico de la presente tesis— el hecho de que un análisis comparativo centrado en la legislación que rige al régimen de propiedad del suelo, así como a la organización y competencias gubernamentales para la planeación, gestión y control del desarrollo urbano, remite necesariamente a un análisis neoinstitucional.

Lo expuesto, impone reconocer que aunque los autores de la metodología empleada para la realización de la presente tesis no se reputaran como neoinstitucionalistas, en la práctica lo fueron; comprueba la aseveración anterior el énfasis dado en la metodología a la 'redistribución o captura de la renta inmobiliaria' —en particular la generada por el derecho a urbanizar, *ius urbanificandi* y el derecho a edificar, *ius edificandi*— con el fin de precisar, en términos institucionales, la pertenencia de los derechos de su aprovechamiento y su aplicación en beneficio público y social.

75 En el que participaron los Licenciados Claudia Marcela Acosta, Gerardo Gómez del Campo y Víctor Ramírez Navarro.

APARTADO B: LA PROBLEMÁTICA URBANA.

El presente apartado reseña los rasgos más significados de la problemática urbana nacional, que incluye a la vivienda en un sentido amplio —en términos de localización, integración a la ciudad, soportes infraestructurales y de equipamiento público—, como componente principal del desarrollo urbano.

La inclusión de la problemática urbana como parte de la tesis parte de las premisas de que no existe consenso entre autoridades, especialistas y la opinión pública sobre la forma de conceptualizarla, a pesar de su reconocimiento generalizado; en complemento, que la cuestión urbana es visualizada desde ópticas diversas, como son la propiamente urbana, referida al interior de las ciudades, y la territorial, referida al país en su conjunto o a sus regiones, tema al que nos referimos en la Sección de objeto de estudio del Apartado de marco teórico-metodológico.

En consecuencia de lo anterior, se caracteriza de forma somera la problemática urbana —circunscrita a un enfoque intraurbano— que comprende los patrones característicos de crecimiento y cambio físico de las ciudades, los procesos determinantes que los rigen, su impacto en el desenvolvimiento nacional y las políticas y programas con los que se ha pretendido darles respuesta durante las últimas décadas.

En lo que se refiere a los procesos determinantes del crecimiento y cambio físico de nuestras ciudades el análisis se centra en el precarismo urbano y la edificación de vivienda de interés social.

Dichos procesos se caracterizan, el primero por el fraccionamiento y venta de lotes, la introducción de servicios básicos y la autoproducción de vivienda al margen de las prescripciones 'urbanas' vigentes⁷⁶; el segundo por la desarticulación de las acciones de desarrolladores y gobiernos en la edificación de vivienda de interés social, en particular en la provisión de soportes infraestructurales a los conjuntos habitacionales.

Obedecen a una misma lógica: la inexistencia de instituciones solventes para una eficaz e incluyente gestión urbana, aunque remiten a dinámicas socioeconómicas distintas y a mercados de suelo diferenciados, el primero ilegal —mayoritario en términos poblacionales— y el segundo formal, que atiende en forma convencional a la población de ingresos medios y altos.

El análisis destaca la 'anomia' que el país padece en la gestión del desarrollo urbano, entendiéndolo por tal 'la desorganización social debida a la ausencia, contradicción o incongruencia de normas⁷⁷', que se manifiesta en la incapacidad rampante de los gobiernos y la sociedad organizada para dar respuesta a los problemas que generan los procesos de crecimiento y cambio de nuestras ciudades, producto de la urbanización acelerada del país desde mediados del siglo pasado.

Es de carácter cualitativo; no pretende precisar la problemática urbana de forma sistemática y cuantitativa, tarea que corresponde a las autoridades responsables, como base de sus políticas y programas de desarrollo urbano, tarea en la que toca una importante participación a la academia.

76 Al respecto, considérese que más de la mitad de las acciones de 'desarrollo urbano' tales como urbanizar, subdividir e integrar la propiedad y edificar, se realizan sin autorización gubernamental, así como desacatan flagrantemente en proporciones significadas sus prescripciones.

77 Diccionario de la Real Academia Española.

Se sustenta en las apreciaciones del tesista, producto de su experiencia profesional, respaldadas en fuentes de información secundaria, en particular diversos estudios en la materia realizados para el gobierno federal, a los que nos referimos a lo largo del texto.

B1. PATRONES Y PROCESOS URBANOS.

El desarrollo anárquico, disperso, segregado, descapitalizado e insustentable de nuestras ciudades, irracional bajo una óptica del interés público, es la resultante de múltiples procesos a través de los cuales los agentes del desarrollo urbano ocupan y acondicionan el territorio para dar respuesta a sus necesidades de espacio, así como de sus intereses encontrados en el aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria.

Destacan entre ellos, por su magnitud, efectos negativos y alto costo de oportunidad, los procesos del precarismo urbano incontrolado —con fórmulas cambiantes al paso del tiempo— cuya reproducción en el momento actual sólo se explica por la persistencia de arraigadas prácticas corporativas y la falta de determinación política para combatirlo— y de indiscriminada y desarticulada edificación masiva de vivienda de interés social —primero por los gobiernos y después por la industria del desarrollo y promoción de la vivienda—, procesos que demandan la gran mayoría del espacio urbano, pues la vivienda es su componente principal⁷⁸.

Dichos procesos incorporan masivamente tierra suburbana, así como reutilizan tierra a su interior —aunque en proporción menor— para responder a las demandas crecientes de la población de vivienda, equipamiento y servicios básicos generadas por la urbanización acelerada.

Obedecen a lógicas similares: la inexistencia de instituciones solventes para una eficaz, incluyente y sustentable gestión urbana, aunque remiten a dinámicas socioeconómicas y patrones urbanos diferentes.

Corresponden finalmente a mercados de suelo diferenciados; el primero ilegal —mayoritario en términos poblacionales—, que genera lotes para que las grandes mayorías de familias pobres edifiquen su vivienda; el segundo formal, que atiende en forma convencional a la población de ingresos medios y altos.

La concentración del análisis en los dos procesos determinantes del crecimiento y cambio de la inmensa mayoría de las ciudades del país, con el fin de generalizar las conclusiones del análisis, deja fuera problemáticas urbanas y ciudades del país que ameritan consideraciones complementarias⁷⁹.

1.1. Patrones característicos.

México, durante el siglo pasado, pasó de ser un país predominantemente rural a uno predominantemente urbano, concentrando a más de dos tercios de su población en sus ciudades con el resto disperso en un sinnúmero de pequeñas localidades.

El difícil proceso de transición de una economía primaria a una economía preponderantemente industrial y de servicios se tradujo en la reorganización del territorio, con las ciudades fungiendo como agentes y recipientes del progreso y la modernidad.

⁷⁸ Del orden del 70%, con su infraestructura y equipamiento básico, quedando el resto para la industria, los servicios y el comercio, las grandes infraestructuras y equipamientos urbanos, así como los espacios públicos y áreas verdes.

⁷⁹ El desarrollo turístico e industrial, ciudades que no están rodeadas por ejidos, el Distrito Federal (por su organización político-administrativa y por no contar con un área de crecimiento urbano), así como ciudades que han logrado dar respuesta significativa a la problemática urbana de referencia, como es el caso de la Cd. de Aguascalientes.

El desarrollo de las ciudades del país desde mediados del siglo pasado fue objeto de la atención gubernamental a través de diversos programas de desarrollo nacionales, regionales y urbanos; en lo particular —bajo una óptica intraurbana— de la planeación de los asentamientos humanos, así como de las políticas de suelo, de financiamiento de los servicios básicos y de fomento a la vivienda de interés social del gobierno federal durante los últimos treinta años.

A pesar de ello el desarrollo físico de nuestras ciudades tanto en su expansión periférica, como a su interior puede caracterizarse como indiscriminado y anárquico —por su discontinuidad, desarticulación y desorden flagrante en términos de localización y traza, en forma de mancha de aceite, a lo largo de las vías de comunicación—, disperso —por su extensión y baja densidad—, segregado —entre ricos y pobres, lo que produce ciudades duales y fracturadas—, descapitalizado —por el déficit creciente de infraestructura, equipamiento y servicios básicos y su escaso mantenimiento— e insustentable —ocupando y destruyendo importantes áreas agrícolas y forestales de su entorno—, con la excepción de unas cuantas ciudades⁸⁰ o porciones reducidas de ellas.

Esta situación se agudiza en las áreas metropolitanas que crecen sin concierto, carentes de una visión integral.

Lo expuesto no requiere de comprobación; basta con recorrer la periferia de nuestras ciudades para constatar su desarticulación, desorganización, disfuncionalidad y falta de soporte infraestructural.

Adentrarnos en cualquiera de las llamadas ‘colonias populares’ para constatar su precariedad y desamparo —a pesar de los ingentes esfuerzos de sus pobladores para conformarlas.

En ellas habitan más de la mitad de la población y se concentran los pobres, ocultos a la mirada de las clases privilegiadas; están construidas a lo largo de calles desiguales de terracería sin alcantarillas y cubiertas de marañas de cables, llenas de residuos y basura; sus casas se desparraman por planicies, laderas o barrancas, hasta perderse de vista, en permanente proceso de construcción, con tabicón, madera y láminas de cartón, en espera de ser sustituidos algún día por materiales definitivos, como lo atestiguan las varillas que apuntan al cielo en espera de un segundo piso.

Recorrer las carreteras que dan acceso a las ciudades principales para asombrarse ante el número, dislocación, tamaño, grisura, monotonía, falta de vitalidad y calidad de vida de la una proporción significativa de los conjuntos de vivienda de interés social que proliferan en la periferia de nuestras ciudades, los cuales en la práctica conforman ciudades dormitorio.

Al respecto viene a cuento citar a Carlos Fuentes, reconocido ensayista y novelista, agudo observador de la realidad mexicana, quien en su obra de *Agua Quemada* (1981) consigna que ...“da vergüenza que un país de iglesias y pirámides edificadas para la eternidad acabe conformándose con [ciudades] de cartón, caliche y caca”.

80 Entre las cuales destaca el caso de la Cd. de Aguascalientes que pudo integrar importantes reservas territoriales, lo que permitió conducir y controlar el desarrollo urbano de la ciudad.

Los patrones contemporáneos de crecimiento y cambio físico urbano ponen en riesgo el desarrollo sostenido, incluyente y sustentable de nuestras ciudades e incluso su gobernabilidad, según la opinión, cada vez más generalizada, de académicos, funcionarios y políticos.

Ponen de manifiesto que la planeación de los asentamientos humanos y las políticas gubernamentales de suelo, dotación de servicios básicos y vivienda de interés social, aunque han registrado avances, no han podido dar respuesta a los problemas que genera la urbanización del país.

Son el resultado, desde luego, de la pobreza y el subdesarrollo nacional —a los que la planeación urbana sólo de forma indirecta puede contribuir a dar respuesta— pero son en lo fundamental el producto de la desarticulación de las acciones y el desencuentro de los intereses de los agentes urbanos públicos, privados y sociales en la tarea de hacer ciudad⁸¹, cuestión a la que debe abocarse la gestión urbana.

1.2 .Procesos determinantes.

1.2.1. El precarismo urbano incontrolado.

1.2.1.1. Antecedentes.

El precarismo urbano⁸¹ o la informalidad es un fenómeno social complejo, que se presenta en todos los países en vías de desarrollo.

En Latinoamérica más del 60% de las viviendas son precarias, en asentamientos humanos que reciben una gran variedad de denominaciones: favelas, barriadas, villas miseria, subdivisiones pirata, entre otros.

El fenómeno es secuela de la urbanización masiva que sucedió al *boom* económico de la posguerra —con economías protegidas, industrialización rápida y movilización masiva de la población del campo a la ciudad—, que con variaciones entre los países y en el tiempo se ha venido perpetuando como fórmula generalizada de acceso de las mayorías a la vivienda y a la ciudad.

Hasta hace unos años los gobiernos estaban en lo general en contra del precarismo urbano; en el momento actual el problema comienza a ser reconocido como grave por la exclusión social que genera y su impacto negativo en el desarrollo de las ciudades; en consecuencia, los gobiernos ya no desalojan con la fuerza pública a los asentamientos humanos irregulares, sino que regularizan la tenencia de la tierra en programas de mejoramiento urbano, con procedimientos que varían de país en país, incorporándolos a la ciudad.

En complemento, algunos gobiernos, dentro de sus iniciativas de ‘reforma urbana’, promueven y fomentan la generación de oferta de suelo servido barato para que las familias pobres accedan a la formalidad, lo que augura cambios profundos en la forma como se ha venido intentando hacer frente al precarismo urbano en el pasado.

⁸¹ Precario: de poca estabilidad o duración; que no posee los medios o recursos suficientes; que se tiene sin título, por tolerancia o inadvertencia del dueño. Diccionario de la Lengua Española, XXI edición, Espasa Calpe S.A.

1.2.1.2. El precarismo urbano hasta la reforma del régimen agrario.

El precarismo urbano en el país ha sido un fenómeno persistente y generalizado desde mediados del siglo pasado que ha venido generando procesos masivos de urbanización incontrolada, mediante asentamientos humanos irregulares, problema al que los gobiernos no han podido dar respuesta hasta el momento actual.

Se caracteriza por el fraccionamiento y venta de lotes, la introducción de servicios básicos y la autoproducción de vivienda al margen de las prescripciones urbanísticas, ambientales, de la edificación, fiscales y sobre el comercio de bienes raíces que rigen el uso, disfrute y disposición de la propiedad inmobiliaria.

El precarismo urbano en México adquiere perfiles singulares por la existencia del ejido⁸² — régimen *suigeneris* de propiedad— producto del nacionalismo revolucionario y del reparto agrario⁸³, que lo culminó en el siglo pasado.

El reparto agrario creó ejidos en la periferia de prácticamente todas las ciudades del país, en tierras frecuentemente de baja o nula productividad, las cuales eran inalienables, imprescriptibles e inembargables por su estatuto jurídico especial.

Esta situación impidió la incorporación legal del ejido al desarrollo urbano y lo transformó en receptor natural de las familias de bajos ingresos en procesos de poblamiento ‘irregulares’ o ‘informales⁸⁴’ las cuales no disponían ni de los recursos ni del crédito para adquirir una vivienda formal; ello explica la conformación de ‘cinturones de miseria’ en la periferia de prácticamente todas las ciudades del país.

El precarismo urbano ha venido ofreciendo opciones a las familias pobres, pero también a las empresas, que no pueden adquirir un lote servido, una vivienda o un local en el mercado formal.

Ha venido operando con mecánicas variadas, según la coyuntura social y política y la evolución en el tiempo de las prescripciones que rigen la materia agraria y urbana, en lo particular las atribuciones de los entes gubernamentales responsables.

Dichas mecánicas, con características y operadores diferentes, evolucionaron de la invasión de predios —con alta conflictividad social⁸⁵—, a la venta clandestina de posesiones y a la comercialización abierta de lotes en el mercado, cuando la informalidad se ‘legitimó social y políticamente’, como resultado de la regularización de la tenencia de la tierra.

82 El régimen agrario comprende dos tipos básicos de propiedad: ejidal y comunal, con características similares; usaremos a lo largo del texto el término ejidal para referirnos a ambos.

83 Que dotó la mitad del territorio nacional a los campesinos en la primera mitad del siglo pasado, limitando el ejercicio de sus derechos de propiedad al usufructo; dicho, régimen fue modificado recientemente —en 1992— para hacer propietarios plenos a los núcleos agrarios, aunque sujetos a la tutela del gobierno federal.

84 Aunque el precarismo urbano o la informalidad se da también en forma importante en terrenos del dominio de la nación y de propiedad privada.

85 Como fueron los casos de las invasiones de los pedregales de Santo Domingo en la Cd. de México o de pequeñas propiedades en el Valle del Yaqui en Sonora en el sexenio del presidente Echeverría, entre muchas otras.

Generó una ‘industria nacional’ de venta ilegal de lotes ejidales, que dio respuesta ‘precaria’ a las necesidades de las mayorías a costa de graves secuelas urbanas, en la base del desarrollo ineficiente, excluyente e insustentable de nuestras ciudades, cimentada en un corporativismo con eje en el sector agrario del gobierno federal, el cual pervive y se ha venido reproduciendo en función de las cambiantes circunstancias socio-políticas, en particular las reformas concomitantes de la legislación nacional que rige la incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano.

Al respecto, puede constatarse que la gran mayoría de los asentamientos irregulares en el momento actual, en sus múltiples variantes⁸⁶, son actos consentidos entre propietarios, adquirentes y autoridades, en procesos de mercado cada vez más abiertos.

El precarismo urbano disminuye los costos de la incorporación de tierra al desarrollo urbano y la venta de lotes a las familias pobres, pues cumplir la normatividad urbana resulta caro; conforma en consecuencia un mercado negro de tierra con fuertes externalidades negativas para la comunidad, ‘aceitado y facilitado’ por el corporativismo agrario, la incapacidad de los gobiernos locales, una larga tradición de ilegalidad, la corrupción y una incipiente conciencia ciudadana en la materia.

Hasta la reforma del régimen agrario en la década de los 90s los procesos de ‘venta ilegal-regularización’ se iniciaban con la compra de posesiones a los ejidatarios y la ocupación irregular de los lotes por las familias pobres, proseguían con la edificación progresiva de la vivienda y la introducción de los servicios básicos⁸⁷, para culminar con la regularización de la tierra por el gobierno federal, a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, CORETT— que titulaba los lotes y sancionaba la ilegalidad—, eventos todos que duraban largos años.

Al año 2000 fueron vendidos ilegalmente, expropiados, titulados y por consiguiente incorporados al desarrollo urbano más de 2 millones de lotes, en unas 123 mil has⁸⁸, lo cual permite calificarla como ‘la política de facto’ para la dotación de vivienda a los pobladores de menores ingresos durante la segunda mitad del siglo pasado, haciendo de la informalidad el proceso determinante de la conformación de las ciudades mexicanas, con la creación de cinturones urbanos de miseria, dotados a posteriori y al cabo de largos esfuerzos de sus pobladores de satisfactores y servicios básicos, con el apoyo desarticulado de los tres niveles de gobierno.

Dichos procesos valorizaban la tierra, con la consecuente expulsión de las familias que no podían pagar los costos de la formalidad, las cuales vendían sus derechos y se sumaban a la gran corriente de buscadores de lotes en asentamientos irregulares, reproduciendo el círculo vicioso de la informalidad en nuevos sitios.

1.2.1.3. El neoprecarismo urbano.

A partir de la reforma del régimen agrario de 1992 comenzaron a surgir nuevas fórmulas para incorporar tierra ejidal al desarrollo urbano, como resultado de los cambios institucionales por ella generados —en particular en materia de atribuciones gubernamentales—, prácticas sociales que pueden denominarse ‘neoprecaristas’

86 Desde la venta ‘hormiga’ clandestina de lotes hasta la comercialización abierta de lotificaciones.

87 Por medio de la cooperación vecinal y mediante gestiones ante las autoridades locales.

88 Después de 27 años de existencia de la CORETT; dicha superficie, de haber sido ocupada de forma racional por su localización, traza y densidad, hubiera poder dado cabida a más de 7 millones de familias..

Destaca entre ellas la conformación de zonas de urbanización ejidal y la venta de solares urbanos por los núcleos agrarios, con la titulación de los lotes a sus adquirentes por el Registro Agrario Nacional, RAN, del Gobierno Federal, fórmula que al igual que la regularización CORETT se ajusta a las posibilidades económicas de las familias pobres y comienza a sustituirla paulatinamente.

Esta nueva situación está dando un vuelco al esquema que prevaleció por más de tres décadas en el combate al precarismo urbano, con una fuerte intervención federal en sus vertientes correctiva y preventiva, a cargo respectivamente de la SRA y la SEDUE, quedando el sector agrario como responsable cuasi-único de los programas en la materia, sin ente federal urbano que oriente o atempere sus acciones.

En el momento actual el precarismo urbano, en sus diversas fórmulas, no es espontáneo ni violento; forma parte de procesos organizados por operadores especializados —ejidatarios, líderes, promotores, funcionarios y empresarios— que promueven, organizan o facilitan la subdivisión, venta y ocupación ilegal de la tierra ejidal, para su posterior titulación por el método que resulte más eficaz, que conforman una 'industria nacional de la informalidad' que rinde pingües dividendos económicos y políticos.

Se sustenta en la tolerancia, connivencia o franca complicidad de múltiples autoridades federales y locales que dependen de sus relaciones clientelares para mantenerse en el poder⁸⁹ y se agudiza en períodos electorales y al inicio y término de las administraciones gubernamentales.

Se reproduce de forma 'natural', paliada durante los últimos años sólo por la emigración a los Estados Unidos, en procesos y patrones cada vez más irracionales de desarrollo urbano, perpetuando y reproduciendo los intereses económicos y políticos del corporativismo agrario.

Impide el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales y de la comunidad organizada para dar respuesta a los problemas que genera el crecimiento urbano.

En el momento actual la coexistencia de la regularización CORETT con la titulación de solares urbanos está generando situaciones preocupantes⁹⁰ con conductas permisivas de efectos perversos, mayores riesgos y una más aguda conflictividad social —ver Rébora A, 2008-.

Dichas complicaciones se originan en la puja por las mejores opciones por parte de los interesados —ejidatarios, promotores y poseionarios— para vender y comprar irregularmente tierra ejidal, así como en la competencia entre ambos programas gubernamentales para brindar las mejores condiciones a los adquirentes —sin considerar los efectos sociales de sus acciones—, lo que genera riñas entre ejidatarios y poseionarios; aberraciones urbanísticas por la descoordinación de acciones —como la urbanización en zonas de riesgo— e incluso enfrentamientos entre autoridades⁹¹.

89 Como es el caso de todos los procesos extralegales —asentamientos irregulares o ambulante— los cuales son tolerados, pues alguien negocia con las autoridades o la fuerza pública para no ser sancionado, intervenido o desplazado.

90 Que ejemplifica en forma elocuente el Estado de México, del que se recogió información por su álgida problemática, cercanía y facilidades para obtenerla, mediante entrevistas, revisión de información documental y visitas de campo referidas a una decena de casos, información que es necesario ampliar al resto de las regiones del país.

91 Existen casos donde los ejidatarios, por conducto de un 'fraccionador', tramitaron títulos de solar urbano para la venta de lotes baldíos, sin contar con la autorización del Gobierno estatal (violando las prescripciones sobre fraccionamientos), los cuales no son

Del reconocimiento de los procesos precaristas pueden aventurarse dos conclusiones generales.

La primera, es que la venta ilegal de lotes se sigue reproduciendo a nivel nacional, bajo la indiferencia, complacencia o complicidad de un sinnúmero de autoridades, incluso bajo esquemas de franco contubernio, cobrando preeminencia la titulación de solares urbanos, en contraste con la tradicional regularización CORETT⁹².

La segunda, es que la coexistencia de las dos mecánicas alternativas para la adquisición 'informal' de lotes, la primera mediante la regularización de la tenencia de la tierra, coordinada por CORETT, sectorizada en el sector urbano y la segunda, mediante la adquisición de un solar urbano, liderada por el RAN, del sector agrario, están generando complicaciones extraordinarias.

Una consecuencia 'posible' de las complicaciones extraordinarias referidas, en particular los conflictos entre autoridades generados por el desacato de las prescripciones urbanas locales, es que los títulos de solar urbano expedidos por el RAN⁹³ pudieran reputarse nulos de pleno derecho⁹⁴, lo que podría llevar a la denuncia de la inconstitucionalidad de sus acciones.

1.2.1.4. Interpretación del fenómeno.

El precarismo urbano es un fenómeno multiforme a ser abordado desde distintas perspectivas interrelacionadas.

Bajo una óptica política el precarismo urbano es una manifestación de la difícil transición de un país centralista, autoritario y corporativista a uno federalista y democrático que ha retardado el desarrollo de sus gobiernos locales y de la capacidad ciudadana para dar respuesta a sus problemas, entre ellos el desarrollo urbano y la vivienda.

Un elemento central que lo explica es la persistencia del coporativismo agrario, producto de la revolución mexicana y de la reforma agraria que la culminó, que se tradujo en la federalización de la materia agraria y explica ahora la federalización de la expansión periférica urbana en terrenos ejidales, bajo fórmulas que la perpetúan, en demérito de los esfuerzos nacionales de planeación local de los asentamientos humanos.

aceptados por otras familias asentadas en el ejido, por su alto precio, con lo cual la regularización solicitada a la CORETT para dichas familias se encuentra trabada, ya que el núcleo agrario se niega a dar la anuencia a la expropiación; casos de expropiaciones CORETT, donde la asamblea se desistió del proceso expropiatorio porque la superficie solicitada no comprendía una extensión fuera de plan y en zona de riesgo, lo que la condujo a gestionar la intervención de un 'particular' para su lotificación y la expedición de títulos por el RAN, que a su vez motivó las quejas de los poseedores, por los altos cobros, quienes fueron amenazados con el uso de fuerza pública; finalmente, casos donde se generan complejas interacciones entre los dos programas suscitados por el hecho de que operan con reglas diferenciadas, tales como el establecimiento simultáneo de polígonos de actuación al interior de un ejido para la actuación de ambas dependencias, ya que CORETT debe restringirse a la regularización de lotes ocupados –atendiendo a que no podía expropiar por debajo de cierta densidad de ocupación–, lo que hizo que los ejidatarios recurrieran a un fraccionador para la venta de lotes en los espacios intersticiales, a ser titulados como solares urbano, con obvias secuelas urbanas negativas.

92 Como lo prueba la estadística gubernamental (ver sección de la gestión gubernamental reciente).

93 Que ostentan la firma del Presidente Calderón.

94 Por no cumplir las prescripciones urbanas, en términos del Libro V del Código Administrativo de la entidad.

Su reproducción en el momento actual obedece a la existencia de una 'industria nacional del precarismo urbano', que rinde pingües beneficios económicos y políticos, que perpetúan sus intereses económicos y políticos, así como a la falta de determinación política para combatirla, producto en buena medida de la mistificación y demagogia con que se ha abordado el tema.

La industria nacional del precarismo urbano tiene sólidas bases:

La primera, es una legislación dictada para controlar la incorporación del suelo ejidal al desarrollo urbano, con flagrantes contradicciones e inconsistencias legales, estructurada mediante la reorientación, adaptación, distorsión e interpretación equívoca de los preceptos agrarios, en suma a través de su manipulación.

Considérense al respecto la forma como se modificó el proyecto de Ley Agraria de 1992⁹⁵ que postulaba la reorganización del campo y el fomento agropecuario, la tutela de los intereses campesinos —en particular de las comunidades y pueblos indígenas— y la protección del asentamiento humano⁹⁶ —como patrimonio irreductible del núcleo ejidal— para permitir, en su versión vigente, la privatización indiscriminada de la tierra ejidal, liberalizar el comercio de los bienes ejidales —incluidos los comunales— en el que prácticamente todo se vale, incluida la comercialización del asentamiento humano ejidal.

Entre las contradicciones e inconsistencias legales referidas —que son muchas y debieran ser objeto de análisis cuidadoso— resalta el caso del art. 64 de la Ley Agraria que consigna que ... "las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo previsto en el último párrafo de este artículo", que establece ... "a los solares de la zona de urbanización del ejido no les es aplicable lo dispuesto en este artículo".

La segunda, un fuerte activismo por parte del sector agrario, con la promoción activa de su programa de titulación de solares urbanos —Programa de consolidación del patrimonio inmobiliario de la propiedad social en el Estado de México y suponemos en otras entidades federativas—, publicitando sus bondades⁹⁷, así como de las gestiones y trámites para acceder a las facilidades que brinda —en comparación a las de la regularización CORETT—, así como mediante

95 'Cambios de orientación' que resultan evidentes al comparar las primeras inciativas —en particular las exposiciones de motivos y dictámenes con los textos finales de la Ley Agraria y sus reglamentos.

96 Pues consignaba la protección de las tierra ejidales y comunales, en particular las indígenas, así como las del asentamiento humano —que incluía la zona de urbanización y el fundo legal—, tierras a las que confería la condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables para protegerlas de especulaciones y despojos.

97 Por medio de folletos que ostentan sus logos en reuniones de coordinación y de concientización. Dichos folletos plantean sus objetivos: 'mejorar el bienestar; proporcionar servicios, controlar el crecimiento urbano y regularizar el patrimonio gubernamental'; tesis central: 'liberar a la propiedad irregular de su carácter de capital muerto y generar prosperidad', siguiendo a H de Soto; estrategia: "modificar los programas urbanos para incluir los asentamientos irregulares y las reservas territoriales, regularizar [desincorporar] la tierra del régimen agrario y aplicar políticas financieras que permita dar respuesta positiva de los habitantes para cumplir los compromisos de obras y servicios de la administración municipal'; ventajas: 'agilización de la regularización; control total municipal, garantía de áreas de donación; captación de impuestos y derechos; eliminación de conflictos por inseguridad jurídica'; y procedimiento: 'coordinación y concertación para elaborar un diagnóstico municipal, sensibilización de los núcleos agrarios, mediante asambleas de información y anuencia, realización de trabajos técnicos, asamblea de asignación de solares, autorización municipal y expedición e inscripción de títulos por el RAN y el RPP'.

la obstaculización de todo tipo de iniciativas que pudieran arrebatarle el control histórico de la incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano.

Al respecto, viene a cuento recordar las acervas luchas por el poder entre los sectores agrario y urbano del gobierno federal durante las tres últimas décadas del siglo pasado por asegurar la primacía en el combate al precarismo urbano⁹⁸.

La tercera, la casi total impunidad del precarismo urbano, pues la vasta red de intereses creados distorsiona la realidad, inhibe la aplicación de la ley e impide se tipifiquen los delitos y se refuercen las sanciones a los fraccionadores irregulares y a quienes transfieren ilegalmente derechos ejidales, lo que permite al círculo vicioso de la informalidad operar sin obstáculos.

Al respecto, resulta interesante considerar que el Código Penal del Edomex⁹⁹, a diferencia de la mayoría de los códigos de las entidades federativas, es de los más estrictos en la tipificación y sanción al comercio con la tierra ejidal.

Bajo una óptica económica el problema puede abordarse desde diferentes ángulos:

El primero es el de las ingentes sumas de dinero que se juegan en la incorporación de la tierra ejidal al desarrollo urbano¹⁰⁰ en las diferentes fases de los procesos de formación de la renta del suelo, que se inician cuando la tierra adquiere 'valor expectante' y terminan, años después, con la edificación o la dotación de servicios a las viviendas, rentas que se disputan los propietarios, desarrolladores, gestores, líderes de organizaciones sociales y funcionarios.

Ello explica, sin duda, los intereses corporativos en el desarrollo urbano y la corrupción generalizada de la administración pública.

El segundo, ligado al anterior, es la reducción de los costos de incorporación de tierra al desarrollo urbano y de la venta de lotes a las familias pobres mediante procesos irregulares, pues cumplir la normatividad urbana resulta caro.

Ello hace de la informalidad un mercado negro de tierra, con fuertes externalidades negativas para la comunidad, 'aceitado y facilitado' por una larga tradición de corporativismo agrario, incapacidad de los gobiernos locales y una incipiente conciencia ciudadana en la materia.

Explica las preferencias del consumidor ante diferentes alternativas¹⁰¹, como son la regularización CORETT y la titulación de solares urbanos por el RAN¹⁰², con costos de transacción diferenciales, en las que juegan un papel muy importante las restricciones que les son impuestas externamente —a las que hacemos referencia más abajo bajo una óptica administrativa y legal—, lo que explica la lucha de los diferentes programas por eliminar restricciones a la producción y venta de sus productos, cuestión válida en tanto no entrañe altos costos sociales.

98 A las que hacemos referencia en la sección de la respuesta gubernamental.

99 En sus artículos. 189 y 190, que en la práctica no se aplican, por una serie de factores que resultaría largo enumerar.

100 Queda por cuantificar el tamaño del mercado informal de tierra en México, el cual seguramente es de la talla de muchos otros mercados ilegales, a saber drogas, armas e indocumentados.

101 Que motiva justificadamente la publicidad del Sector Agrario a sus programas.

102 Ambas del gobierno federal, lo que plantea un caso de oligopolio.

Una tercera forma de visualizarlo es como un problema de monopolio, donde el poder de imperio del Estado—el ‘poder de la firma’— para expropiar, desincorporar, transmitir y titular tierras ejidales ha pertenecido al gobierno federal desde su triunfo en la Revolución, poderes acaparados y retenidos prácticamente en su totalidad por el Sector Agrario.

Explica la hegemonía del sector agrario en la larga historia del combate al precarismo urbano; justifica la liberalización del mercado de suelo ejidal para dejarlo sujeto exclusivamente a las regulaciones generales que se impongan a la propiedad inmobiliaria en aras de una eficaz e incluyente gestión urbana y de la vivienda.

Bajo una óptica social el precarismo urbano es el resultado de la pobreza y la desigualdad en la sociedad mexicana; remite al hecho de que la mayoría de las familias no tienen capacidad para acceder al mercado formal de la vivienda, lo que las obliga a comprar lotes en el mercado informal a precios mayores pero con condiciones de pago a todas luces mejores, además de un elevado costo social que recae en la comunidad entera.

Explica la creciente aceptación del subsidio a la vivienda de interés social¹⁰³, que se justifica no solo por consideraciones de justicia social, sino por razones prácticas, pues resulta más económico que afrontar los costos económicos y sociales de la irregularidad, la cual además no genera contribución fiscal.

Bajo una óptica legal y administrativa la informalidad la genera el desarrollo precario de las instituciones, incapaces de articular las acciones de los agentes públicos, privados y sociales en la generación de oferta legal de suelo servido barato para programas sociales de vivienda y desarrollo urbano.

A las contradicciones, inconsistencias e insuficiencias de las prescripciones legales se suman las incongruencias entre las políticas y programas de las dependencias y entidades gubernamentales de los tres niveles de gobierno, a las que se sobreponen sobrerregulaciones y prácticas administrativas negativas¹⁰⁴ que restringen la generación de enfoques innovadores para una gestión eficaz e incluyente gestión de gobierno¹⁰⁵.

Lo expuesto explica los pies de barro y la inconsistente arquitectura legal del edificio institucional que hemos construido para incorporar tierra social a nuestras ciudades; se traduce en el predominio de la ley del más fuerte y en el desacato generalizado de las instituciones que hemos venido creando para regir los procesos urbanos.

Lo expuesto impone realizar una **evaluación rigurosa del neoprecarismo urbano**, que debe partir de la premisa de que las bondades o defectos de la regularización de la tenencia de la tierra depende de quién la realice y cómo la realice, de sus atribuciones, obligaciones y mecanismos de control, de su vinculación con programas de generación de oferta de suelo y de la aplicación de sanciones enérgicas a las conductas más negativas.

103 Al frente, a las familias de bajos ingresos, asegurando que el subsidio no sea apropiado por los propietarios como renta del suelo, ya sea mediante el establecimiento de controles de calidad y precio a la vivienda subsidiada o alternativamente al precio del suelo servido.

104 Para expropiar, indemnizar, asociarse con otros agentes urbanos y adjudicar la tierra, entre otros aspectos.

105 Con fórmulas renovadas de intervención, como es el caso del Programa de suelo libre de CORETT para expropiar simultáneamente para regularizar y ofertar suelo, seriamente limitado en su operación por diversas restricciones.

1.2.1.5. Cuantificación del precarismo urbano.

La cuantificación del fenómeno precarista resulta difícil, pues es complejo, elusivo y dinámico¹⁰⁶; en complemento, no existe información estadística sistemática y confiable que permita dimensionar la problemática y su evolución en el tiempo.

A esta situación se suma el manejo poco transparente que se hace de la información oficial — en particular por el sector agrario¹⁰⁷— y por lo controversial del tema, producto de los intereses económicos y políticos en juego.

El precarismo urbano puede dimensionarse considerando el *stock* acumulado de viviendas de origen informal, el rezago de lotes por regularizar y el crecimiento anual de la informalidad, cuestiones sobre las cuales se manejan múltiples cifras, que contrastan entre sí, lo que hace imperativo realizar un recuento sistemático.

Considerando el parque habitacional acumulado de viviendas de origen informal debe reconocerse que la gran mayoría de las viviendas urbanas —por encima del 70%— tienen origen irregular, ya que desde la segunda mitad del siglo pasado sólo una minoría de las familias pudo acceder a la vivienda formal.

Considerando el rezago acumulado —número de lotes pendientes de regularizar— hasta finales del siglo pasado el precarismo urbano aparentemente se mantenía estable a nivel nacional —a pesar de las declaraciones gubernamentales de que la irregularidad en ejidos habría de desaparecer—, porque los incrementos en la informalidad eran compensados por la acción regularizadora, con variaciones cíclicas asociadas a los períodos de gestión gubernamental¹⁰⁸.

Se estima —dado que no existe información oficial en la materia¹⁰⁹— que el número de familias asentadas irregularmente a nivel nacional era del orden de 3 millones de lotes a inicios del presente siglo, de los cuales 2 millones corresponden a asentamientos irregulares en terrenos ejidales y un millón adicional en terrenos de otros regímenes de propiedad, privada y gubernamental.

Finalmente, considerando el número de familias que se asientan anualmente de forma irregular en nuestras ciudades —variable de control básica que depende en lo principal de la formación de familias y de la generación de empleos en la economía formal— puede aventurarse que durante los primeros años de la presente década el crecimiento anual de la informalidad se

106 Pues requiere de una definición operativa de los tipos de informalidad, de su seguimiento en tiempos reales —mediante observación satelital, acompañada de trabajos de campo— y de un enorme esfuerzo de coordinación intergubernamental.

107 Antaño por la SRA y CORETT; en el momento actual por el RAN, responsable de la expedición de títulos de solares urbanos.

108 Por la tolerancia o incapacidad para controlar la informalidad al inicio o término de las gestiones gubernamentales, así como por las consecuentes reacciones regularizadoras a su inicio tendientes a compensarlas.

109 En el año de 1983 las autoridades agrarias calcularon la magnitud de la irregularidad entre 10 y 15 millones de habitantes en terrenos ejidales; en el año de 1989 al anunciarse el programa CORETT—Solidaridad se fijó el nivel del rezago existente en casi 2 millones de lotes.

situó en el rango de los 300 mil familias por año¹¹⁰, cifra abultada en comparación de las estimaciones de funcionarios del gobierno federal¹¹¹.

En el momento actual la informalidad tiende a crecer, pues confluyen el llamado 'bono demográfico' y la retracción de la economía¹¹² —a pesar de las cifras record alcanzadas en los programas de vivienda de interés social y la emigración al extranjero— lo que conduce a considerar escenarios dramáticos, según estimaciones realizadas por el tesista¹¹³, de las que se desprende que sólo un poco más de una de cada tres nuevas familias podrán acceder a una vivienda formal y la demanda informal de vivienda continuará superando a la demanda formal en el período 2004-2018.

Cuadro 1				
ESTIMACION DE LA DEMANDA NACIONAL DE VIVIENDA: PERÍODO 2004-12				
(miles de unidades)				
CONCEPTO	ESCENARIO TENDENCIAL		ESCENARIO MODIFICADO	
VIVIENDA URBANA (SUN)	demanda	participación	demanda	participación
Vivienda formal				
12 Zonas metropolitanas	2,119	16%	2,537	19%
16 Aglomeraciones urbanas	672	5%	948	7%
11 Ciudades con mas de 50 mil habitantes	378	3%	452	3%
Localidades con 15 a 50 mil habitantes	1,479	11%	1,771	13%
Subtotal	4,647	35%	5,707	42%
Vivienda informal	demanda	participación	demanda	participación
12 Zonas metropolitanas	3,408	25%	2,990	22%
16 Aglomeraciones urbanas	1,082	8%	804	6%
11 Ciudades con mas de 50 mil habitantes	608	5%	533	4%
Localidades con 15 a 50 mil habitantes	2,399	18%	2,108	16%
Subtotal	7,495	55%	6,436	48%
SUBTOTAL SUN	12,144	90%	12,144	90%
VIVIENDA RURAL	demanda	participación	demanda	participación
Vivienda formal	505	4%	562	4%
Vivienda informal	793	6%	736	6%
SUBTOTAL	1,298	10%	1,298	10%
TOTAL NACIONAL	13,442	100%	13,442	100%

110 Pues se han venido formando 800 mil hogares por año, de los cuales podían acceder a la vivienda formal del orden de 300 mil, lo que hace que alrededor de 500 mil familias por año ingresaban a la informalidad, se hacinaban en el parque de viviendas existente o migraban al extranjero.

111 Así, según la CONAVI (Diario Reforma, 7 de julio del 2007) el incremento anual de la informalidad es de 90 mil lotes/año y según la CORETT (Diario Reforma, 22 de julio del 2007) es de 125 mil lotes/año.

112 Con la pérdida consecuente de empleos en el sector formal de la economía que limita la posibilidad de que las nuevas parejas accedan al financiamiento de la vivienda.

113 Requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano por zonas metropolitanas, aglomeraciones urbanas, ciudades y localidades urbanas y rururbanas, Ramírez E. y Rébora A., 2004.

Las tendencias apuntan a la continuación de la informalidad, en terrenos ejidales, y al incremento de los procesos ‘neoprecaristas’, porque por el lado de la demanda no es económicamente factible en la circunstancia actual fraccionar y vender legalmente los ejidos a quienes no tienen capacidad de compra y por el lado de la oferta porque muchos terrenos ejidales no tienen potencial de desarrollo urbano.

Dicho poblamiento informal habrá de darse en las áreas periféricas donde ya existen precaristas y/o en terrenos no aptos para desarrollos inmobiliarios, en consecuencia con limitadas posibilidades de aprovechamiento por otros segmentos del mercado¹¹⁴, que habrá de distribuirse por regiones y ciudades en formas y magnitudes diferenciales que sólo de manera muy general conocemos.

Lo expuesto conduce a la conclusión de que el precarismo urbano es uno de los problemas estructurales más agudos que enfrentan de las ciudades mexicanas, lo que permite calificarlo de ‘lacra social’ a erradicar, en particular en sus versiones más odiosas y perversas.

Al respecto, es importante resaltar que la informalidad es cara, tanto individual como colectivamente y exacerba la pobreza; a las familias pobres, contrariamente a lo que se piensa, la informalidad les resulta muy costosa —por concepto de adquisición ilegal de un lote¹¹⁵, construcción de la vivienda¹¹⁶ e introducción de los servicios básicos¹¹⁷—, lo que la hace no la alternativa mejor, sino la única disponible y en rigor una exacción¹¹⁸, entre tanto no se modifiquen las prácticas y bases institucionales que la hacen posible.

En complemento, que su mitigación o eliminación de sus efectos más negativos al corto y mediano plazo es prerequisite del acceso de las mayorías a una vivienda digna y del desarrollo sostenido, incluyente y sustentable de nuestras ciudades.

1.2.2. La edificación masiva de vivienda de interés social.

1.2.2.1. Antecedentes.

La vivienda de interés social construida a partir de la segunda mitad del siglo pasado para dar respuesta a las necesidades generadas por el crecimiento demográfico y económico del país y la consecuente urbanización del país, con la dotación de infraestructura y equipamiento básico a los conjuntos habitacionales, ha sido el componente principal ‘formal’ del desarrollo de nuestras ciudades, segundo después del precarismo urbano, lo que la constituye en factor determinante de sus patrones históricos de crecimiento y cambio físico.

114 En particular en los ejidos que enfrentan problemas de naturaleza variada para su desincorporación del régimen agrario, tales como problemas de límites, conflictos entre autoridades agrarias, entre otros.

115 Pues deben pagar entre 150 y 250 pesos por metro cuadrado por la posesión, lo que representa del orden de tres salarios mínimos anualizados por un lote, costo al que se suma posteriormente la introducción de servicios básicos y la titulación.

116 Por deficiencias de proyecto, edificación discontinua en el tiempo, utilización de mano de obra no calificada y adquisición de materiales al menudeo, entre otros.

117 En particular agua y transporte, para los que pagan cuotas excesivas y realizan aportaciones en mano de obra.

118 Mediante diversos expedientes (inexistencia de los servicios ofrecidos, traspaso de derechos de propiedad dudosos, condiciones de pago engañosas) producto de la ilegalidad de las transacciones y de una relación de complicidad entre vendedor y comprador, cuando no de franco abuso o engaño.

En este contexto, el ordenamiento y acondicionamiento con infraestructura, equipamiento y servicios de carácter troncal de las ciudades del país para albergar la vivienda de interés social ha sido objeto principal de la planeación de los asentamientos humanos desde su instauración en la década de los 70s, con resultados harto discutibles, variables por regiones y administraciones gubernamentales.

Sin embargo, los problemas urbanísticos que en su momento generaron los grandes desarrollos habitacionales de los institutos de vivienda de las ‘presidencias imperiales mexicanas’, en particular del INFONAVIT, han quedado opacados por los que está gestando la edificación masiva de vivienda de interés social en las ciudades dinámicas del país por la Industria nacional de desarrolladores de vivienda, en particular en las áreas metropolitanas del país, a partir del sexenio 1994-2000 del gobierno federal y hasta el momento actual.

1.2.2.2. La proliferación de conjuntos habitacionales que ‘no hacen ciudad’.

En una primera instancia, la edificación masiva de vivienda de interés social, hasta la primera mitad de la década de los 90s, la realizó el gobierno federal de forma directa, a través de un conjunto de entidades públicas que se transformaron en la década de los setentas en los institutos nacionales¹¹⁹ y estatales de vivienda, los cuales generaron conjuntos habitacionales de magnitud y características nunca antes vistas, donde se edificaron del orden de 1 millón de viviendas al año de 1994.

Para impulsar la vivienda de interés social y prevenir el precarismo urbano, el Gobierno federal impulsó la constitución de bolsas de tierra o reservas territoriales, de forma coordinada con los gobiernos locales¹²⁰, mediante la expropiación de tierra ejidal en la periferia de las ciudades durante la segunda mitad del siglo pasado, fórmula de intervención pública que permitió la incorporación al desarrollo urbano al año 2000 del orden de 55 mil has.

Como resultado de la ‘crisis del estatismo’ y el replanteamiento consecuente del papel del Estado en la promoción y conducción de los procesos de desarrollo, bajo un modelo neoliberal, a partir del sexenio 1994-2000¹²¹, el gobierno federal reorientó drásticamente su intervención en la edificación de vivienda de interés social, renunciando a su edificación directa, transformando a los institutos de vivienda en organismos promotores y financieros de las acciones de los agentes privados¹²² y sociales, subsidiando a las familias pobres¹²³ y decentralizando funciones y recursos a estados y municipios.

Así, los Institutos nacionales de vivienda se reestructuraron, en particular el INFONAVIT, a fin de dejar de construir directamente vivienda y se concentraron en su promoción y financiamiento — ‘regresando a su origen eminentemente financiero, sin perder su vocación social’— y se reforzó al subsector financiero de la vivienda, con la creación de nuevas instituciones financieras — SOFOLES y Sociedad Hipotecaria Federal—, lo que se tradujo en el desarrollo de una pujante Industria del desarrollo y promoción de vivienda.

119 INFONAVIT, FOVISSTE Y FOVIMI.

120 A cargo de la administración y desarrollo de las reservas territoriales.

121 Del presidente Ernesto Zedillo.

122 Organizados a nivel nacional en la CANADEVI y la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.

123 Para darles capacidad de compra en el mercado formal y sustraerlas de la informalidad, el cual al momento actual es incipiente y resulta poco significativo en relación a las ingentes necesidades de vivienda.

En complemento, durante el sexenio 2000-06 se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, CONAFOVI, y el Consejo Nacional de Vivienda, CONAVI, así como, se expidió una nueva Ley Federal de Vivienda, con lo que surgió, a nivel nacional, un pujante y crecientemente sector autónomo de la vivienda, tema al que nos referimos con mayor detalle en la sección de Respuesta gubernamental a la problemática urbana.

Dichas acciones han permitido crear una industria nacional de desarrolladores de vivienda que ha alcanzado cifras record de producción a nivel nacional e internacional —del orden de 500 mil créditos en el 2006 y 3 millones de viviendas en el período 1995-2008, cifras que siguen al alza—, transformado la industria de la construcción, dinamizado la economía y revolucionado los procesos de crecimiento y cambio de las ciudades del país, lo que la conforma como sector económico, social y político estratégico del país.

Los resultados expuestos resultan extraordinario bajo una óptica eficientista, por su impacto en la actividad económica y el empleo, pero generan en contrapartida, bajo una óptica social, efectos urbanos negativos cada vez más reconocidos.

Así, la producción masiva de vivienda de interés social de las últimas décadas se ha venido traduciendo en la proliferación indiscriminada y desarticulada de conjuntos habitacionales en las principales ciudades del país, que generan un sinnúmero de externalidades negativas, las cuales han quedado englobados en la expresión de uso cada vez más generalizado de que ‘la vivienda de interés social no hace ciudad’.

Dichas externalidades son generadas por diversos factores:

-La localización inadecuada y dispersa de los conjuntos habitacionales en terrenos periféricos, mayoritariamente ejidales, por acuerdo de voluntades entre desarrolladores y ejidatarios, lejanos de los centros y subcentros de empleo y servicios, dependiente de los precios de la tierra en breña y la limitada capacidad de pago de las mayorías, en vez de terrenos baldíos intraurbanos —en ‘engorda’—, con altos precios especulativos.

-Su desarticulación y falta de integralidad, por su carácter predominantemente monofuncional —habitacional, con un mínimo de establecimientos comerciales y de servicio—, lo que dificulta la conformación de desarrollos integrados funcionales que den respuesta a las necesidades de sus habitantes —en particular empleo y servicios— y genera incluso situaciones de riesgo¹²⁴.

-La falta de soporte infraestructural, en particular obras de cabeza, infraestructura primaria y equipamiento regional, por su ubicación en lugares donde se dificulta su dotación.

En complemento a lo expuesto, la proliferación indiscriminada y desarticulada de conjuntos habitacionales agrava los rezagos en la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios básicos y espacios públicos en las ciudades donde se implantan, normalmente con déficits en la materia, puesto que los nuevos conjuntos habitacionales incrementan la demanda de bienes y servicios públicos cada vez más escasos, hacen más ineficiente la operación de las ciudades —en lo particular en materia de transporte— y demeritan el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes.

La desarticulación de las acciones de desarrolladores, grupos organizados, propietarios y gobiernos en los conjuntos de vivienda de interés social ha sido una constante del desarrollo

124 Como lo muestran el caso de las inundaciones recientes en el sureste del país, con motivo de las tormentas tropicales.

urbano nacional, a la que la planeación de los asentamientos humanos no ha podido dar respuesta.

1.2.2.3. Interpretación del fenómeno.

La localización indiscriminada y desarticulada de los conjuntos de vivienda de interés social en las ciudades por los desarrolladores es el resultado, en lo principal, de la especulación inmobiliaria que retiene las localizaciones céntricas de las ciudades e impone la adquisición de tierra en breña periférica de bajo costo, problema al que las autoridades federales responsables apenas comienzan a vislumbrar¹²⁵ —por haber asumido hasta el momento actual que su función primordial era la de conceder créditos a la vivienda— y ante el cual las autoridades locales han tenido que doblegarse, acatando las ‘orientaciones superiores’ y el ‘juego del mercado’.

Dicha situación se traduce en que las plusvalías que generan la apertura de nuevas zonas al desarrollo, así como la construcción de infraestructura básica, sean capturadas por los ejidatarios y/o desarrolladores —con matices, magnitudes y peculiaridades que resulta urgente precisar—, sin que la comunidad, por conducto de las autoridades locales, participe en ellas y las aplique al financiamiento del desarrollo urbano.

En complemento, comienzan a generar una cartera hipotecaria vencida de la vivienda de interés social, pues los elevados costos de la vivienda de interés social resultantes y las externalidades que tienen que asumir los adquirentes hacen que la traspasen o la dejen de pagar, porque no pueden o no quieren pagarla.

La localización indiscriminada y desarticulada de los conjuntos de vivienda de interés social en las ciudades es el resultado también de un fenómeno que puede denominarse de ‘desgubernamentalización de la ejecución del desarrollo urbano o de la urbanización’, producto de la liberalización y desregulación de la economía y del auge consecuente de la industria del desarrollo y promoción de la vivienda, así como de la persistente falta de capacidad de respuesta de los gobiernos locales para asumir sus responsabilidades básicas en la gestión del desarrollo urbano, en particular la dotación de infraestructura y servicios básicos.

En ese contexto de ‘desgubernamentalización de la gestión urbana’ la urbanización para implantar los desarrollos de vivienda de interés social¹²⁶ es realizada mayoritariamente por desarrolladores, los cuales adquieren la tierra a altos costos, la urbanizan y edifican la vivienda por su cuenta, con recursos propios complementados con financiamiento¹²⁷, con un costo significativo dentro de las estructuras de la inversión inmobiliaria, para ser vendidos a los adquirentes finales que disponen de capacidad de compra, vía crédito hipotecario.

Ello explica el desarrollo de fórmulas o mecanismos financieros por los promotores inmobiliarios, tales como la asociación con propietarios¹²⁸, la instauración de mecanismos para el ahorro previo de los adquirentes y la bursatilización de carteras, que cobran cada vez mayor importancia.

125 Como respuesta al interés creciente por parte de los desarrolladores en conformar ‘macrodesarrollos’ y su auspicio por parte de la SEDESOL y la Sociedad Hipotecaria Federal, SHF, macrodesarrollos a los que se comienza a denominar ‘desarrollos urbanos integrales’, DUIS.

126 Al igual que los de vivienda residencial, comerciales, industriales y de servicios.

127 Créditos puente de la banca privada y la de fomento.

128 Pues lo que resulta de interés bajo una óptica financiera es posponer el pago de la tierra y la infraestructura.

En complemento, la concentración oligopólica creciente en unas cuantas empresas especializadas de extensas reservas territoriales en las ciudades dinámicas del país, que hace de los grandes desarrolladores simultáneamente industriales de la vivienda y especuladores.

Sin embargo, la infraestructura básica —obras de cabeza e infraestructura primaria—, así como los grandes equipamientos, áreas verdes y espacios públicos que dan servicio a extensiones territoriales amplias o a varios desarrollos habitacionales, así como a asentamientos humanos preexistentes, son sólo proveídos parcialmente por los desarrolladores de la vivienda.

Corren mayoritariamente por cuenta de los gobiernos municipales y/o estatales, con la participación variable y negociada de los desarrolladores, sin reglas claras sobre las atribuciones, derechos y obligaciones de las partes, así como los procedimientos que los tutelan y transparentan.

Se traducen en intervenciones parciales, de visión inmediatista y con escasa perspectiva —a pesar de la obligación de los gobiernos locales de velar por un desarrollo urbano armónico y equilibrado—, por el desinterés natural de los desarrolladores por asumirlo, que generan permanentemente litigios entre autoridades, desarrolladores y adquirentes de las viviendas sobre sus respectivas responsabilidades.

La desarticulación de las acciones de desarrolladores y gobiernos que se traducen en la localización inadecuada de los conjuntos de vivienda de interés social y de la provisión insuficiente de soportes infraestructurales es una constante del desarrollo urbano nacional, a la que la planeación de los asentamiento humanos no ha podido dar respuesta.

Explica la discrecionalidad de las autorizaciones de desarrollo, con sus secuelas de arbitrariedad y corrupción, así como la práctica recurrente de los gobiernos locales —dada su proverbial penuria presupuestal— de solicitar el pago de ‘contribuciones políticas’, en especie o numerario, para sufragar obras o prestar servicios, a cambio de las autorizaciones, exacciones que encarecen la vivienda, inhiben la actividad empresarial y se administran en forma discrecional y poco transparente.

De lo expuesto podemos concluir que la falta de concertación de las acciones de gobiernos, propietarios, desarrolladores y grupos organizados para articular sus iniciativas en aras de maximizar sus beneficios y minimizar sus costos, así como dotar a los conjuntos habitacionales con los soportes infraestructurales y de equipamiento que requieren, está en la base de la irracionalidad de los procesos urbanos que padecemos.

Dicha falta de concertación se traduce en inversiones decrecientes¹²⁹ en nuestras ciudades, que las descapitaliza, con el agravamiento de los problemas urbanos que las hace cada vez menos competitivas.

En lo que respecta a la ‘desgubernamentalización de la urbanización o ejecución del desarrollo urbano’ antes mencionada, en la base de los problemas que genera la proliferación indiscriminada y desarticulada de conjuntos habitacionales en las ciudades, existe un consenso generalizado de que se está dando un cambio de roles de los gobiernos, el mercado y los grupos organizados en

129 En 1980 la inversión pública y la inversión privada en la construcción representaron respectivamente el 54% y el 46% de la inversión total; para el 2003 representaron respectivamente el 24% y el 76% (datos de la CMIC).

la atención de los problemas de la vivienda y el desarrollo urbano como resultado de la globalización¹³⁰ y la liberalización económicas¹³¹.

Dicha globalización y liberalización afecta tanto al desarrollo de las ciudades —en cuanto al papel que juegan en el desarrollo nacional, en particular en la articulación del país con el extranjero— como la forma en que dan respuesta a sus problemas.

Así, las ciudades —en particular las de los países desarrollados— están siendo obligadas a reorientar sus economías al mercado externo, a potenciar sus fortalezas y ventajas comparativas y a paliar sus debilidades, con el fin de volverse más competitivas¹³², para atraer los flujos de inversión que requieren para alcanzar mayores niveles de desarrollo.

En complemento, los gobiernos, están replanteando su papel en el desarrollo urbano, reduciendo significativamente su intervención directa a través de la privatización de la gestión urbana o la cogestión pública-privada¹³³ —que puede definirse como la transferencia de funciones o actividades de los gobiernos al sector privado o a grupos organizados—, lo cual no implica que abduquen a sus responsabilidades ni enajenen sus activos, pues asumen en contrapartida la promoción y regulación de los procesos, complementados con políticas sociales de amortiguamiento.

Dicho replanteamiento no se circunscribe a los gobiernos nacionales y abarca a los gobiernos locales —responsables de la gestión urbanística y en lo particular de la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios básicos— que han desarrollado novedosos mecanismos e instrumentos¹³⁴ para la gestión del desarrollo urbano, con cambios significativos de los roles del gobierno, mercado y grupos organizados.

Estamos presenciando una revolución en curso de la que está emergiendo un nuevo modelo o paradigma de gestión urbana diferente al que prevaleció por muchos años¹³⁵, con variantes resultantes de las diferentes raíces, instituciones y culturas políticas, que hace de cada caso una experiencia única.

130 Reestructuración mundial de las economías nacionales sustentada en sus ventajas comparativas y en el libre flujo de mercancías y capitales, en la que participan, a riesgo de su marginación, prácticamente todos los países.

131 Reducción del intervencionismo gubernamental para ceder su lugar a las iniciativas de los agentes económicos, mediante la apertura de los mercados, la promoción de la competencia y la desregulación.

132 Según la revista *Fortune* que publica hace 13 años un *ranking* de las ciudades *top ten* por continente —entre las cuales no aparece la ciudad de México— las cualidades determinantes para atraer inversiones y tecnología, en complemento a la estabilidad política, desregulación económica y apertura al comercio e inversiones a nivel nacional son la existencia de mercados laborales, ambiente empresarial, centros de educación e investigación y calidad de vida, según las *fortune five hundred*, 500 empresas más poderosas del mundo.

133 En los países desarrollados se esgrimen cuatro razones para justificar la privatización o cogestión de los servicios básicos: una prestación más eficiente, la insuficiencia de recursos gubernamentales —aunada a la incapacidad de incrementar las contribuciones—, los intereses empresariales por acceder a nuevos mercados y el efecto demostración.

134 Que abarca un espectro amplio de fórmulas o mecanismos, que van desde su contratación simple o de tareas relacionadas con ellos, pasan por su concesión o asociación entre gobiernos y empresas para su prestación y pueden llegar a la venta de los entes públicos responsables.

135 Legado de la época entre las dos grandes guerras del siglo pasado y de la posguerra, mezcla de municipalismo, socialismo e intervencionismo keynesiano.

Dicha revolución está reconvirtiendo a los gobiernos locales de dotadores y prestadores de satisfactores y servicios básicos en promotores, inductores, gestores y facilitadores de la atención de las necesidades básicas de la población por el mercado y grupos organizados, así como reguladores y controladores de los nuevos agentes que los asumen, quedando como responsables de la gestión y control urbanístico.

En Latinoamérica, dominada por la tradición de la empresa pública¹³⁶, la privatización o cogestión de los servicios públicos recién comienza¹³⁷.

Se registra un decreciente predominio de la acción de los gobiernos en la dotación de infraestructura, satisfactores y servicios básicos urbanos, directamente o a través de empresas públicas —que alcanzó su cúspide en las décadas de los 60s y 70s¹³⁸—, así como el surgimiento de nuevas fórmulas de actuación.

Sin embargo, la privatización o cogestión de los servicios públicos no resulta popular por los problemas que generó la adopción indiscriminada e irrazonable de las políticas neoliberales¹³⁹, que contrajeron el gasto público, encarecieron el crédito, agravaron las condiciones de vida en el campo y llevaron a la ruina a la pequeña y mediana industria, agudizando los problemas urbanos, así como por falta de información.

Se encuentra trabada en tanto no se resuelva el problema de ¿qué hacer con los pobres?, así como se aclare la paradoja de si 'el gobierno debe subsanar las fallas del mercado' o 'el mercado debe reemplazar, por su ineficiencia, al gobierno'.

En México la intervención gubernamental en el desarrollo urbano habrá de someterse a un proceso de ajuste y cambio; sin embargo, a diferencia del gobierno federal que durante las tres últimas administraciones federales privatizó el sector productivo paraestatal y diversos servicios públicos¹⁴⁰ —con resultados objeto de una aguda y permanente controversia— los gobiernos estatales y municipales han avanzado poco¹⁴¹ en la búsqueda de nuevas fórmulas de cogestión para la construcción de infraestructura y la dotación de servicios básicos para movilizar recursos privados y ahorrar recursos fiscales¹⁴².

1.2.2.4 Magnitud del fenómeno.

Todas las previsiones apuntan hasta el momento actual a que la edificación de vivienda de interés social aumentará, por el llamado 'bono demográfico' —crecimiento del segmento de la población en edad de formar hogares—, por las demandas crecientes de la población por mayores

136 Cuya misión dentro del modelo de sustitución de importaciones era crear la infraestructura para el desarrollo, financiada con recursos públicos.

137 Así, por ejemplo, en Argentina, bajo esquemas similares a los utilizados en Gran Bretaña, se privatizaron recientemente los teléfonos, la electricidad, el gas, los ferrocarriles, las autopistas, el agua y el metro.

138 Con el caso paradigmático de Perú, cuando la presidencia del 'Cholo' Alvarado.

139 Control riguroso de las variables macroeconómicas, apertura de las fronteras, adelgazamiento del aparato del estado y desmantelamiento de redes de seguridad social, entre otras.

140 Banca, carreteras de peaje, teléfonos, entre otros.

141 Casos de potabilización y tratamiento del agua en algunas ciudades y la contratación de servicios especializados para la medición de consumos para el Distrito Federal.

142 En múltiples campos, tales como: vías intraurbanas de acceso controlado, transporte público (trenes ligeros y ferrocarriles suburbanos), tratamiento de aguas servidas, distribución de agua en zonas residenciales, entre otros.

niveles de bienestar y consecuentemente de servicios y por los intereses de la pujante industria de promotores y desarrolladores de la vivienda, respaldados en las bondades económicas de la vivienda como detonante del crecimiento económico nacional.

Queda por dilucidar la magnitud de su crecimiento, si las condiciones de carácter macroeconómico en la base del *boom* de la vivienda de interés social de los últimos años se sostendrán; habrá que esperar que así suceda, por su impacto en la actividad económica, empleo y el bienestar social, en el entendido que deberá asumir sus efectos negativos en el desarrollo urbano.

Al respecto, sólo podemos aseverar que la problemática urbana que genera la edificación de vivienda de interés social ha cogido desprevenidos a los tres niveles de gobierno para generar la demanda creciente de suelo servido y bien localizado con infraestructura y servicios que requiere.

En particular al Gobierno Federal, que debe imperativamente replantear su papel en la gestión urbana, coordinadamente con los gobiernos locales y concertadamente con desarrolladores y grupos organizados, tema que no ha sido debidamente conceptualizado, internalizado y mucho menos asumido.

B2. IMPACTO EN EL DESENVOLVIMIENTO NACIONAL.

Los procesos y patrones irracionales de crecimiento y cambio físico urbano en México, producto en lo principal de un precarismo incontrolado, así como de la explosiva y desarticulada edificación de vivienda de interés social, generan importantes efectos negativos que comprometen el desenvolvimiento nacional.

Dicho impacto puede ser visualizado de dos formas: por sus secuelas o efectos negativos, así como por su costo de oportunidad, en términos de los objetivos o logros reconocidos como prioritarios por la colectividad que dificultan o impiden alcanzar.

2.1.Efectos económicos.

La forma como se han venido dando los procesos de crecimiento e cambio de las principales ciudades del país, en particular en su expansión periférica, genera elevados costos económicos.

En una primera instancia, por su dispersión, anarquía y precariedad, sin previsiones para la dotación de infraestructura urbana, que multiplica los costos de un desarrollo planificado¹⁴³, así como por las elevadas erogaciones que impone la dotación a posteriori de los servicios básicos, que se traducen en una aplicación altamente ineficiente de los escasos recursos que la sociedad destina al desarrollo urbano, derroche que un país que pretende ingresar a la modernidad no puede permitirse.

En una segunda instancia por la disfuncionalidad creciente de las ciudades principales, que impone crecientes recorridos a la población y a las empresas para realizar sus actividades cotidianas, producto, entre otros factores, de sus patrones radiales de expansión, la ineficiencia de sus sistemas vial y de transporte público, de periferias urbanas excesivamente dependientes de los centros de las ciudades y de la desarticulación entre los lugares de concentración del empleo y de residencia de la fuerza de trabajo.

Esta situación, aunada a la inexistencia práctica de eficientes sistemas de transporte público masivo, comienza a generar límites intolerables de congestión¹⁴⁴.

Al respecto, considérese que en las principales ciudades del país más de los tres cuartos de los viajes persona-día se realizan mediante transporte público, destinando un trabajador tipo, en ocasiones, más de tres horas diarias a sus traslados domicilio trabajo y gastando una familia de bajos ingresos hasta un quinto de sus ingresos en transporte.

Finalmente, porque el déficit de infraestructura básica y su escaso mantenimiento, aunado a los otros factores, inhibe y cancela las posibilidades de crecimiento de la industria y los servicios en las principales ciudades del país, porque sus bases materiales se degradan paulatinamente, lo que explica su decaimiento.

143 Por la ocupación de áreas inadecuadas por sus características físicas o por la dificultad para dotarlas de servicios básicos.

144 Pues el servicio lo prestan mayoritariamente y en forma incontrolada los microbuseros, que además son una de las causas principales de la expansión urbana indiscriminada, al crear fuera de todo control nuevas rutas de transporte.

En síntesis, bajo un óptica económica, los patrones y procesos irracionales de desarrollo urbano se traducen en altos costos para la dotación de infraestructura y equipamiento y para la prestación de servicios básicos, así como en la disfuncionalidad creciente de las ciudades, que multiplican los costos de un desarrollo planificado y despilfarran los escasos recursos de que dispone la comunidad.

Esta situación inhibe y limita el crecimiento sostenido y la generación de empleo, pues la industria y los servicios difícilmente pueden desarrollarse sin bases materiales adecuadas, con un déficit creciente de infraestructura, equipamiento y servicios básicos, así como por su degradación, por un escaso mantenimiento.

Lo expuesto resulta especialmente importante para el caso de la industria de la construcción, en particular en su rama de la promoción y desarrollo de la vivienda¹⁴⁵ —que durante las últimas décadas ha sido motor de la economía¹⁴⁶ y una de las principales generadoras de empleo¹⁴⁷—, industria que no podrá continuar su expansión acelerada, ni dar respuesta a los grupos mayoritarios de bajos ingresos, si no se reorientan de forma radical los patrones y procesos de crecimiento y cambio urbano, se dota con infraestructura y equipamiento básico a los nuevos desarrollos habitacionales, así como se genera una oferta de suelo servido barato para la vivienda de interés social.

2.2. Efectos sociales.

Los patrones y mecánicas de poblamiento en las principales ciudades del país, a los que hicimos referencia, repercuten negativamente en el bienestar de la población.

En primer lugar, por la exacción a los poseedores en los asentamientos humanos irregulares de una parte considerable de sus ingresos, por concepto de renta inmobiliaria y de los costos desmedidos en la dotación de satisfactores y servicios básicos, en particular una vivienda digna, vía la compra ilegal de tierras y su posterior regularización, el pago de cuotas excesivas y aportaciones en mano de obra por los precarios servicios que reciben, que debieran correr por cuenta de las autoridades locales.

En segundo lugar, por los bajos niveles de bienestar y de calidad de vida de la población de menores ingresos, producto de la inseguridad, falta de los servicios públicos básicos, insalubridad¹⁴⁸ y degradación ambiental, que se traduce en la proliferación creciente de enfermedades endémicas y epidémicas.

En tercer lugar, por los crecientes costos, directos e indirectos, que tienen que pagar los pobres de la ciudad por el desorden urbano generalizado, que reducen sus menguados ingresos.

145 Con un crecimiento explosivo durante los últimos 15 años, la cual integra a múltiples participantes en la fabricación, construcción, financiamiento y proveeduría de la vivienda de interés social (del orden de 700 desarrolladores y más de 1,500 participantes directos e indirectos en total).

146 En lo particular del deprimido mercado interno (pues representa el 48% de la construcción total y el 22% de la inversión total) donde juega un papel central en el combate a la recesión por sus características anticíclicas y su impacto generalizado en actividades y regiones, pues incide en 42 ramas y 100 actividades específicas de la economía.

147 Con 2.1 millones de empleos de los 40.6 millones a nivel nacional o sea el 5.1% del empleo nacional (Encuesta Nacional de Empleo).

148 Por la insuficiencia de drenaje sanitario, entre otros factores, causal de la proliferación de enfermedades endémicas y epidémicas.

Finalmente por los desastres y contingencias que acarrea la anarquía en el desarrollo urbano, en zonas inundables, inestables o en el entorno de establecimientos con potencial de riesgo, atribuidas usualmente a contingencias meteorológicas, como lo atestigua el hecho de que cada vez que se abate un desastre natural sobre nuestras ciudades, son los habitantes de los asentamientos irregulares los que padecen las peores consecuencias.

Al respecto, resulta central considerar el papel que juega la vivienda en un ‘sentido amplio’¹⁴⁹, —que incluye los servicios básicos y en particular el transporte público— en el bienestar de las familias y en particular en el combate a la pobreza, ya que sirve de eje al ahorro familiar y es factor determinante de la integración comunitaria.

En síntesis, bajo una óptica social, el desarrollo anárquico, descapitalizado y excluyente de nuestras ciudades reduce el bienestar de las grandes mayorías, tanto en las colonias populares por la falta de servicios básicos, lo precario de la vivienda, la insalubridad e inseguridad consecuentes y los desastres que con frecuencia se abaten sobre ellas, como en los desarrollos habitacionales populares, por la falta de oportunidades, atractivos, facilidades y espacios públicos que genera la proliferación de conjuntos habitacionales que ‘no hacen ciudad’.

Dicho demérito del bienestar social y de la calidad de vida se contrapone a los esfuerzos gubernamentales para combatir la pobreza extrema y avanzar en la integración social de los pobres de la ciudad, pues los patrones y procesos urbanos vigentes conllevan la exacción de una parte muy significada de sus ingresos.

2.3. Efectos ambientales.

Los patrones y mecánicas de poblamiento referidos en las ciudades principales del país, en particular los procesos de precarismo urbano, perturban y destruyen los recursos naturales, con graves repercusiones en términos de sustentabilidad ambiental.

El abatimiento de los mantos freáticos por sobreexplotación, su contaminación por falta de drenaje y tratamiento de las aguas servidas, así como la destrucción de bosques y la urbanización de áreas de recarga acuífera en múltiples ciudades del país ponen en riesgo los planes gubernamentales de recuperación ecológica de las cuencas donde se ubican¹⁵⁰.

La congestión urbana creciente en prácticamente todas las ciudades del país, los ineficientes sistemas de transporte público con vehículos automotores de baja capacidad de carga y altamente contaminantes, así como la concentración de industrias contaminantes disminuyen la calidad del aire.

Al respecto, considérese que más del 50% de la contaminación atmosférica en las ciudades principales proviene de los vehículos automotores y mientras apenas unas cuantas de ellas cuentan con sistemas de transporte colectivo y redes viales eficientes, la gran mayoría sólo disponen de autobuses en malas condiciones y una extensa flota de combis y microbuses que transitan por redes viales desarticuladas e insuficientes.

149 Que consume más del 50% del ingreso familiar.

150 Problemas cuya solución demanda la realización de diversas acciones, tales como la captación de agua de fuentes lejanas, la construcción de acueductos, la racionalización del consumo de agua, el tratamiento de aguas servidas y la reinyección de agua al subsuelo, entre otras.

La paulatina destrucción de los recursos forestales de nuestras principales ciudades, aunada a la pérdida de áreas agrícolas por la urbanización, reduce la generación de oxígeno y comienza incluso a modificar su clima; se traduce en la pérdida del suelo y su arrastre a los sistemas de drenaje y destruye importantes sistemas naturales de la flora y la fauna necesarios para su repoblamiento, así como para la recreación al aire libre y el turismo.

En síntesis, bajo una óptica ambiental, el crecimiento insustentable de nuestras ciudades por la perturbación y destrucción de los recursos naturales —en particular los bosques y recursos hídricos— y la contaminación ambiental disminuyen la calidad de vida, ponen en riesgo la salud de sus habitantes, modifican el clima y son factor determinante del calentamiento global.

Dicho crecimiento insustentable se contrapone a los esfuerzos para conservar los recursos naturales y mitigar la degradación ambiental, que ‘corre a lomo’ de la urbanización desenfrenada, en particular la generada por la informalidad.

2.4. Efectos políticos.

La irracionalidad de los procesos de crecimiento y cambio en las principales ciudades del país está generando un descontento y malestar creciente, con reclamos crecientes por una gestión gubernamental más efectiva en el ordenamiento y acondicionamiento del territorio.

Si bien no existen estadísticas sobre las manifestaciones de descontento y protesta en materia urbana, existe evidencia de que han venido aumentando significativamente durante los últimos años, concentrándose los reclamos en los temas relacionados con la vida de la ciudad que afectan de forma directa a los ciudadanos, tales como vivienda, la tenencia del suelo, el transporte y la dotación de servicios básicos, entre otros, manifestaciones comienzan a transformarse en un descontento genuino, en malestar político.

Inhíbe la capacidad de respuesta comunitaria a sus problemas, a través de una cabal participación comunitaria y por ende los esfuerzos de democratización de la sociedad, que debieran concentrarse a nivel local en dar respuesta a los problemas que afectan directamente a los ciudadanos comunes y corrientes, en particular los jóvenes —estrato de población más numeroso— que reclaman una vivienda ‘en sentido amplio’ digna.

En síntesis, en lo político, los efectos negativos de los patrones y procesos irracionales de desarrollo urbano en el país están generando un descontento y malestar creciente, el deterioro de la rectoría gubernamental y la polarización y radicalización de la población, que pueden conducir incluso a la ingobernabilidad.

Plantean a la sociedad en general y a los gobiernos en particular un problema creciente de ‘gobernanza’, entendiendo por tal los esfuerzos por alcanzar el orden, mitigar los conflictos y generar beneficios para los diversos agentes en el desarrollo urbano —ver Williamson O., 2000.

2.5. Conclusiones preliminares.

Puede concluirse de lo anterior que los patrones y procesos irracionales de poblamiento en las ciudades principales del país comprometen al desenvolvimiento nacional.

Que el ordenamiento y acondicionamiento de nuestras ciudades se vuelve cada vez más relevante en un contexto de globalización de las economías, la cual impone a las ciudades ser competitivas por sus soportes materiales, niveles de bienestar e inclusión social, sustentabilidad

ambiental y gobernabilidad, para poder así atraer las inversiones y detonar el crecimiento económico, como lo atestiguan múltiples referencias internacionales¹⁵¹.

Que los problemas urbanos del país habrán de seguir multiplicándose hasta que se cobre conciencia pública de su gravedad, que de pie a la determinación política que asegure una gestión gubernamental efectiva en el ordenamiento y acondicionamiento de nuestras ciudades.

151 Considérense los casos de ciudades exitosas, tanto del primer mundo – caso de Barcelona en España–, como de países en vías de desarrollo –caso de Curitiba en Brasil–, las políticas urbanas conducentes a tales fines –en particular las de los países de la Unión Europea–, así como las recomendaciones de organizaciones internacionales tales como la ONU, la OCDE e incluso el Banco Mundial.

B3. LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL.

El ordenamiento y acondicionamiento de las ciudades del país ha sido objeto de la acción gubernamental desde hace más de cinco décadas a través de múltiples leyes, entes y programas, federales y locales.

En la presente sección se hace un repaso de la gestión de gobierno orientada a tales fines, de forma deliberada o imprevista, directa o indirecta, con el fin de comprender mejor la circunstancia donde nos encontramos.

El análisis contempla la planeación de los asentamientos humanos, el combate al precarismo urbano, el financiamiento de los servicios básicos y el fomento a la vivienda de interés social que consideramos son los rubros de actuación gubernamental en la materia más significados¹⁵²,

La reseña se organiza por sexenios del gobierno federal, para dar cuenta de las continuidades y transformaciones de las políticas públicas en un régimen presidencialista como el nuestro; aborda la gestión gubernamental para los períodos mas distantes de forma sintética —útil como marco de referencia— y la gestión reciente con mayor detalle, como base o referente central del análisis.

3.1. La planeación de los asentamientos humanos.

3.1.1. Antecedentes (hasta 1970).

El urbanismo en Latinoamérica y en nuestro país tiene una antigua prosapia, tanto en la época prehispánica y colonial como en la época independiente, tal como lo demuestran los centros ceremoniales, los monumentos coloniales y múltiples desarrollos del siglo XIX y contemporáneos.

Sin embargo, a diferencia de Europa donde la revolución industrial precipitó desde el siglo XVIII una crisis urbana y por ende el desarrollo del urbanismo, en México no fue hasta mediados del siglo XX —por el atraso de nuestra economía, las cruentas guerras civiles y con las potencias extranjeras del siglo XIX, así como por la Revolución mexicana— cuando la planeación urbana se volvió relevante¹⁵³, como resultado de los acelerados procesos de industrialización y urbanización del país.

Fue así —como parte de los procesos de reconstrucción nacional emprendidos por los gobiernos revolucionarios— que comenzaron a generarse iniciativas para dar respuesta a los nuevos problemas de desarrollo regional y urbano del país desde los años 20s¹⁵⁴.

En lo que respecta al desarrollo urbano, tema de la presente tesis, destaca el impulso de la planificación, mediante planes reguladores o directores del desarrollo urbano —a partir de la

152 No se contempla la gestión ambiental, entre otras, que inciden en el ordenamiento y acondicionamiento del territorio, en aras de un abordaje sintético del tema.

153 Lo que no impidió un sinnúmero de iniciativas y la realización de múltiples proyectos urbanísticos en las principales ciudades del país desde la segunda mitad del siglo XIX, en particular en la Ciudad de México.

154 Desde la presidencia de Alvaro Obregón, con la creación del Banco de México, la construcción de una red nacional de caminos, el impulso a la industria manufacturera y la reforma agraria, entre muchas otras.

expedición en 1925 del primer Plan regulador de la Ciudad de México¹⁵⁵ y del surgimiento de organizaciones profesionales y académicas en la materia¹⁵⁶— con la intervención decidida del gobierno federal en múltiples ciudades del país.

Así, desde los años 30s el gobierno federal promovió los ‘planos reguladores’¹⁵⁷; en la primera mitad de la década de los años 50s la ‘planeación física del territorio nacional’¹⁵⁸, y en la década de los 60s la realización de ‘planos directores’ en las principales ciudades del país¹⁵⁹.

Ello se tradujo en la conformación de una dilatada organización del gobierno federal para la planeación y gestión del desarrollo urbano en las décadas de los 50s y 60s, que alcanzó su apogeo con las Juntas Federales de Mejoras Materiales de la SEPANAL, como resultado del abrumador centralismo gubernamental y su contrapartida, el escaso desarrollo de los gobiernos locales.

Dicha organización federal subsistió hasta la década de los ochentas cuando comenzó a descentralizarse la vida nacional y en particular la planeación de los asentamientos humanos.

Al respecto, resalta el hecho de que hasta el año de 1976 el único ordenamiento a nivel nacional que hacía referencia de forma explícita a la planeación urbana como función de gobierno era la Ley de Planeación General de la República expedida en 1930¹⁶⁰, según la cual el Plan Nacional de México“abarcará la planificación y zonificación urbana y regional y la formación de los planos reguladores del Distrito y Territorios Federales”.

En lo que se refiere a la acción local en la materia, a iniciativa de unos cuantos gobiernos locales y de la sociedad organizada comenzaron a crearse instituciones en las principales ciudades del país para regir la ‘planificación urbana’ —en paralelo a la intervención del gobierno federal—, la cual comprendía la zonificación, la autorización de fraccionamientos, la cooperación para obras y servicios públicos y el control de la edificación, entre otras, con el fin de hacer frente a los problemas de ordenamiento, salubridad y dotación de servicios básicos generados por el crecimiento urbano, las cuales comenzaron a conformar un urbanismo moderno.

Así, hacia fines de los 70s se habían alcanzado logros significados en la planeación urbana local¹⁶¹ en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, entre algunas otras, las cuales contaban con oficinas del ‘plano regulador’¹⁶², de cuya relevancia dan prueba la obra pública realizada y la legislación urbanística que la hizo posible.

En el caso del Distrito Federal —referente obligado por ser la capital de la república y modelo para la gran mayoría de los estados— antes de 1976 existía una rica legislación ‘urbanística’ y una

155 Del Arq. Carlos Contreras.

156 Tales como la fundación en 1927 de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana y la creación de la materia de urbanismo en la Escuela de Arquitectura de la UNAM.

157 Por la Secretaría de Bienes Nacionales, primero, después por la Secretaría del Patrimonio Nacional, SEPANAL.

158 Por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, SCOP, a cargo del Arq. Carlos Lazo.

159 Hasta el sexenio del presidente Echeverría, por la SEPANAL.

160 Por el presidente Pascual Ortiz Rubio.

161 De los que conocemos poco de forma sistemática y cuyo registro, análisis y evaluación es una tarea pendiente.

162 A diferencia de la gran mayoría de las ciudades del país que disponían solamente de oficinas o direcciones de obras públicas.

eficaz organización gubernamental para la 'planificación urbana'¹⁶³, pues contaba con una Oficina de Planificación creada desde 1953¹⁶⁴.

Dicha legislación confería a la planificación urbana una doble connotación: por una parte, la regulación de las actividades urbanas por medio de la 'zonificación'¹⁶⁵ consignada en el 'plano regulador'; por otra, la 'gestión urbana', para organizar y coordinar las acciones o funciones urbanas, así como realizar 'obras de planificación', que la ley contemplaba de 'interés público' y para las cuales proveía una organización operativa¹⁶⁶.

En los casos de las ciudades de Guadalajara y de Monterrey sucedieron fenómenos similares; vale la pena destacar el caso de Guadalajara, pues las bases organizativas y jurídicas para la gestión urbana gestadas en ese período subsisten hasta el momento actual para el financiamiento del desarrollo urbano mediante la cooperación ciudadana y han sido referente nacional, como lo testimonia el libro Urgencia de un Derecho para la Ciudad Nueva (ver Gallo Lozano F., 1974).

3.1.2. La instauración de la planeación de los asentamientos humanos (1970-82).

A partir de la década de los 70s el fenómeno de la urbanización —especialmente en el Valle de México— comienza a apreciarse como un problema nacional; los textos académicos y gubernamentales de entonces¹⁶⁷ aludían claramente a un fenómeno de alto riesgo: el explosivo crecimiento poblacional y urbano aparejado a la ausencia de políticas para su orientación y control.

La agudización y complejidad creciente de la problemática, así como la falta de unidad gubernamental para hacerle frente planteó la necesidad de legislar para regular los asentamientos humanos y asegurar la coordinación de los tres niveles de gobierno, lo que se tradujo en la instauración de un Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos¹⁶⁸.

En 1976 se reforma la Constitución¹⁶⁹ para facultar al Estado mexicano a ...“imponer modalidades y limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, a efecto de ordenar y regular los centros de población”, así como al Congreso de la Unión para “expedir la ley que fije la concurrencia de la federación, los estados y los municipios” y la ...“participación de estados y

163 Se entendía por planificación "...la organización y coordinación, mediante un Plano Regulador de las funciones de la vida urbana... con el fin de que la ciudad se desarrolle racional, estéticamente y en condiciones salubres, que satisfaga las necesidades de sus habitantes"; la planificación comprenderá, entre otros: "...vías públicas, fraccionamientos de terrenos, la creación o reservación de equipamientos, la creación o ampliación de centros de población urbanos y rurales, la determinación de perímetros urbanos, las zonas rústicas, zonas destinadas a la industria, agricultura, ganadería o reservas forestales, líneas o estaciones de ferrocarril, tranvías, autocamiones y otros medios de transporte".

164 La cual estuvo a cargo desde la década de los 60s y hasta la expedición de la LGAH de la Ing. Ángela Alessio Robles.

165 Según la Ley de Planificación del DF de 1953 se entendía por zonificación "...reglamentar el establecimiento de fábricas, comercios y en general el ejercicio de cualquier actividad en el DF.

166 Conformada por la Comisión de Planificación, la Comisión Mixta de Planificación y los Comités Ejecutivos de Planificación.

167 Destacan los estudios pioneros realizados por el Centro de Estudios Económicos y Demográficos del Colegio de México, a cargo del Ing. Luis Unikel, y la CEPAL, en particular el Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México, de Naciones Unidas y Gobierno de México de 1973.

168 Al término del sexenio del presidente Echeverría.

169 En sus los artículos 27, 73 y 115.

municipios”; en complemento se expidió Ley General de Asentamientos Humanos, LGAH, que obligó a las legislaturas de los estados a expedir sus respectivas leyes¹⁷⁰.

La expedición de la LGAH generó numerosas reacciones¹⁷¹ que hizo se eliminaran algunas de sus prescripciones sobre la especulación del suelo urbano y la regulación del mercado de terrenos, a pesar de que la iniciativa de ley, “no podía ser considerada como una iniciativa de reforma urbana, muy a pesar de su espectacularidad”, según lo expresó Manuel Caltells (ver Azuela A, 1989).

La ley resultante se ocupó en lo sustantivo de cuatro cuestiones: la regulación de los usos del suelo, la distribución de competencias entre niveles de gobierno para la planeación, el sistema de planes y el establecimiento de fórmulas de participación ciudadana¹⁷².

Hizo que la que planeación de los asentamientos humanos naciera desvinculada de los procesos sociales y económicos en la base del fenómeno urbano, que no contemplara los procesos que animan los mercados de suelo y mucho menos su regulación, que no contara, tal como se señaló entonces ...“con mecanismos, normas ni medidas concretas para controlar el crecimiento urbano, el mercado de tierras y la especulación” (ver Ramírez J., 1983).

En este contexto, a partir de 1976 la planeación de los asentamientos humanos se orientó básicamente a la ‘zonificación’; la regulación del uso e intensidad de uso del suelo se transformó entonces en su elemento central, en demérito de la gestión urbana, a la que se confirió una prioridad secundaria.

Como consecuencia de lo anterior el Gobierno federal concentró sus esfuerzos en la elaboración de planes para ordenar los asentamientos humanos a lo largo y lo ancho del territorio nacional, desde las oficinas del propio gobierno federal, con una pretendida visión integradora, lo que se tradujo en la producción indiscriminada de millares de planes urbanos, regionales, sectoriales, a los que más adelante se sumaron los planes de desarrollo y ordenamiento ecológico, los cuales terminaron conformando una torre de Babel para la gestión pública.

3.1.3. La descentralización de la planeación de los asentamientos humanos (1983-00).

En 1982 y 1983¹⁷³ se promovieron reformas constitucionales¹⁷⁴ para establecer la rectoría del Estado mexicano en el desarrollo del país, instaurar un Sistema Nacional de Planeación Democrática¹⁷⁵ para la planeación del desarrollo económico y social, y redefinir las competencias y fuentes de recursos de los municipios.

Como resultado de lo anterior la organización gubernamental sufrió cambios profundos, que afectaron de forma significativa la planeación de los asentamientos humanos.

170 A partir de 1977, con arreglo a los principios y contenidos de la ley general.

171 Pues se afirmaba que era una ley ‘expropiatoria’ y ‘comunista’.

172 Que sirvieron en la realidad de válvula de escape a los reclamos generalizados de la población contra la represión gubernamental de la época (Tlalotelco, 1968, *et al*).

173 En el sexenio de Miguel de la Madrid.

174 A sus artículos 25, 26, 28, 73 y 115.

175 Con la aprobación de la Ley de Planeación, de carácter federal.

De las reformas referidas destaca en la materia que nos ocupa la del artículo 115, según la cual corresponde a los municipios la prestación de los servicios básicos¹⁷⁶ y en particular ...“aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como otorgar licencias y permisos para construcciones”.

Dicha reforma impuso la devolución de la planeación urbana a los ayuntamientos, en un largo y azaroso proceso que no está claro cuándo ni cómo habrá de terminar.

Al respecto, resulta importante ser conciente de lo controvertible que resulta la disposición referida en un país con una tradición centralista abrumadora y un subdesarrollo generalizado de los gobiernos municipales, con enormes diferencias en su tamaño, recursos y capacidades.

A partir de la referida reforma del artículo 115 constitucional se inició la descentralización de la planeación de los asentamientos humanos a los gobiernos locales, con respuestas y ritmos diferenciados en las distintas entidades federativas al problema de distribución de competencias entre gobiernos estatales y municipales¹⁷⁷; en paralelo, el gobierno federal comenzó a jugar un papel más congruente de asesor, promotor, inductor y facilitador de los procesos locales de planeación y gestión local del desarrollo urbano.

Las reformas e iniciativas referidas se tradujeron también en algunas modificaciones legales relativas a la planeación de los asentamientos humanos.

Así, en 1984 se reforma la LGAH para modificar el régimen de planeación de los asentamientos humanos, en particular para definir como unidad básica de la planeación de los asentamientos humanos a los centros de población, reconociendo la problemática ‘urbanística real’, en su nivel intraurbano, de la competencia de los gobiernos locales, entre algunas otras reformas de carácter cosmético¹⁷⁸.

Ello permitió dar respuesta a la omisión en que se incurrió cuando se expidió la LGAH en 1976 ya que el sistema de planes que contemplaba (ver Azuela A., 1989) ...“no previó un tipo de plan cuyo objeto fuesen las ciudades —salvo los de ordenación de zonas conurbadas—, ya que los planes no tenían como objeto de regulación unidades territoriales definidas geográficamente —regiones o ciudades— sino políticamente —estados y municipios”—, lo que se tradujo en que la ...“ciudad como unidad de planeación simplemente no apareció en la ley”; subsanó el hecho de que la referida ley ...”no contemplara los planos reguladores o planes directores que reconocían las anteriores legislaciones”, rectificación que a su vez hicieron las correspondientes leyes locales de desarrollo urbano cuando establecieron los planes directores urbanos para los centros de población.

Así, las reformas a la LGAH borrarón la separación entre los planes municipales y los de centros de población; en su nueva versión la Ley estableció los ...“planes y programas municipales que tengan por objeto el desarrollo urbano de los centros de población” y añadió ...“conforme se formulen y aprueben [dichos] planes y programas situados en el territorio de un solo municipio se

176 Agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados, rastros y centrales de abasto; panteones; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los que las legislaturas locales determinen.

177 Con todo tipo de variantes, legales y extraleales.

178 Tales como modificar el sistema de planes y la denominación de planes por el de programas; atento a lo dispuesto en la Ley de Planeación, que reserva expresa y exclusivamente la categoría de ‘plan’ al Plan Nacional de Desarrollo.

incorporarán al plan o programa municipal de desarrollo urbano correspondiente” (*ibíd*), con lo que se dio sustento jurídico a los planes de centros de población elaborados por la extinta SAHOP.

En paralelo a lo anterior, surgieron una serie de iniciativas, germen del nuevo papel de fomento del gobierno federal en el desarrollo urbano que entonces comenzó a gestarse.

Destacan al respecto, las relativas al suelo urbano, en particular para constituir reservas territoriales en las principales ciudades del país, a las que nos referimos en la sección siguiente de combate al precarismo urbano.

Dichas iniciativas se tradujeron en la introducción de un capítulo de ‘tierra para el desarrollo urbano y la vivienda’ a la LGAH, que postulaba la constitución de reservas territoriales patrimoniales para garantizar el cumplimiento de planes y programas urbanos, reducir los procesos de ocupación ilegal de tierras y combatir la especulación inmobiliaria.

Como resultado de los cambios referidos y al término de un largo proceso fue hasta los años de 1993 y 1994 cuando la nueva secretaría responsable de la planeación de los asentamientos humanos, la SEDESOL, se abocó a la adecuación de la legislación nacional de los asentamientos humanos, promoviendo la expedición de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos¹⁷⁹ y la adecuación de las leyes estatales de desarrollo urbano¹⁸⁰.

El nuevo texto de la LGAH, que es el vigente, mantuvo en lo sustantivo el régimen anterior de la planeación de los asentamientos humanos, al que introdujo sólo modificaciones menores¹⁸¹, así como incorporó las reorientaciones impuestas por la instauración de la planeación del desarrollo y la reforma del artículo 115 constitucional, a las que nos referimos antes, así como por la expedición en 1992 de una nueva Ley Agraria, a la que nos referimos en la siguiente sección.

Así, entre las modificaciones destacan la eliminación de las declaratorias de usos y destinos del suelo, estableciendo que el uso del suelo se regularía por la zonificación consignada en los planes o programas urbanos, la sistematización y enriquecimiento de las normas relativas al fomento y control¹⁸², así como la introducción del tema de los discapacitados.

Entre las reorientaciones impuestas desde el exterior a la planeación de los asentamientos humanos la nueva ley consignó la nueva facultad municipal para ‘administrar la zonificación’, a la que se adicionó la de autorizar las subdivisiones y fraccionamientos; señaló que el aprovechamiento de predios ejidales en los centros población se sujetaría a la LGAH, las leyes estatales de desarrollo urbano y los planes o programas urbanos¹⁸³, así como que la regularización de la tenencia de la tierra y las zonas de urbanización ejidal debían condicionarse a la autorización municipal; estableció el derecho de preferencia de los gobiernos estatales y municipales en las primeras enajenaciones a título oneroso de parcelas ejidales que adoptasen el

179 Expedida en 1993.

180 Adecuación que debió realizarse en el plazo de un año, mandato que al año del 2002 sólo había sido cumplido por 24 estados.

181 Tales como la eliminación de las declaratorias de usos y destinos del suelo y la sistematización y enriquecimiento de las normas relativas al fomento y control.

182 Mediante procesos renovados de participación y de denuncia ciudadana a la contravención de planes y programas.

183 Con carácter declarativo o didáctico, puesto que desde la modificación del artículo 27 constitucional y la expedición consecuente de la LGAH en 1976 la imposición de modalidades al ejercicio de los derechos de propiedad se refiere a todos los regímenes de tenencia o propiedad.

dominio pleno; integró finalmente un capítulo de suelo que recopiló las disposiciones en materia de reservas territoriales.

En síntesis, el conjunto de reformas referidas fueron de carácter secundario que no abordaron con imaginación ni rigor la reconformación del paradigma de la planeación urbana, ratificaron la vocación regulatoria de la planeación de los asentamientos humanos; sólo que ahora a cargo de los gobiernos locales.

A partir de entonces y hasta el nuevo siglo, como resultado de la concentración del gobierno federal en la 'superación de la crisis económica', primero y el 'cambio político', después, así como la continuada descentralización de atribuciones y recursos a los gobiernos locales, la acción del gobierno federal en materia de planeación de los asentamientos humanos dejó prácticamente de existir.

Se tradujo en una actitud pasiva, casi de inmovilismo, de las dependencias y entidades federales responsables de la planeación de los asentamientos humanos, en particular de la SEDESOL, que soslayó y minimizó la función del gobierno federal en el desarrollo urbano.

Esta situación se explica por la secuelas de la globalización y la privatización de la economía, la apreciación de las autoridades del gobierno federal de que la planeación de los asentamientos humanos correspondía exclusivamente a los gobiernos locales, la incorporación de suelo social a las ciudades al sector agrario –vigilado por el sector urbano– y el fomento a la vivienda de interés social al mercado, apoyado por el sector financiero del gobierno federal.

Contrasta con la dinámica que se generó en torno a la incorporación de suelo social al desarrollo urbano, así como al fomento a la vivienda de interés social, a la que nos referimos en las secciones subsecuentes, que se dieron en el seno del sector agrario y en el naciente subsector de la promoción y desarrollo de la vivienda, organizado en torno al INFONAVIT.

3.1.4. En búsqueda de una misión del gobierno federal en el desarrollo urbano (2000-2006)

En la nueva administración comenzaron a generarse iniciativas de cambio.

Así, las bases programáticas de la SEDESOL consignaron novedosas orientaciones en materia de políticas de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, tanto en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, como en el Programa Nacional de Vivienda —a las que hacemos referencia más adelante—, que apuntaban a la transformación de la planeación de los asentamientos humanos de una planeación regulatoria en una gestión del desarrollo urbano, centrada en el suelo urbano.

Dichas iniciativas fueron promovidas por un grupo reducido de funcionarios y especialistas del gobierno federal y la academia, que a lo largo del sexenio estudiaron y promovieron el tema de las políticas de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda.

Cabe destacar entre ellas diversos estudios, cursos y debates promovidos por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio de la SEDESOL¹⁸⁴ y la discusión abierta sobre dichos temas en el seno de los foros que para tales fines constituyó la CONAFOVI¹⁸⁵, acciones que contribuyeron a aclarar conceptos y a divulgarlos.

En complemento resaltar el surgimiento del programa HÁBITAT, al que nos referimos en el apartado de Financiamiento del desarrollo urbano, concebido cuando se reconoció que la pobreza se concentraba en las ciudades, con el fin de articular su combate con el desarrollo urbano — responsabilidades ambas de la SEDESOL—, con el fin de ‘superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables’.

Dicho programa, a cargo de las entidades federativas y los municipios en su operación, con el apoyo financiero y bajo la norma del gobierno federal, constituye parte central del presente análisis, puesto que marca en nuestra apreciación la reorientación que habrán de sufrir las políticas y programas urbanos a nivel nacional para transitar en definitiva del centralismo e intervencionismo del gobierno federal en el desarrollo urbano a un sistema coordinado eficiente de las acciones y recursos de los tres niveles de gobierno en el desarrollo urbano, sustentado en una sana subsidiaridad.

Si bien el Programa HÁBITAT preveía en su diseño acciones de planeación de los asentamientos humanos y suelo, como uno de los componentes de la política social que impulsaba, mediante la aplicación de subsidios para la adquisición de tierra y diversos instrumentos de planeación urbana, su implementación en el período analizado no se generalizó, generando resultados limitados¹⁸⁶.

En contrapartida, los gobiernos locales, dejados a su suerte en la planeación y gestión del desarrollo urbano —con la excepción de los recursos que les continuó brindando el gobierno federal¹⁸⁷—, establecieron fórmulas variadas para una más eficaz gestión del desarrollo urbano, para dar respuesta a las presiones de desarrolladores, grupos organizados y la ciudadanía en general.

Destacan al respecto, las iniciativas para dar nuevos cauces a la ‘participación ciudadana’, con mecanismos de coordinación y concertación de los agentes públicos, privados y sociales en la gestión del desarrollo urbano, de las que dan cuenta la creación a lo largo de la república de una red de Institutos de Planeación del desarrollo Urbano, IMPLANES.

El limitado alcance de las referidas iniciativas situación contrasta con la dinámica continuada de la incorporación de suelo social al desarrollo urbano, con el desarrollo de las nuevas fórmulas ‘neoprecaristas’ que se dieron en el seno del sector agrario, así como con el crecimiento explosivo de la vivienda de interés social, organizada ahora en torno a la CONAFOVI, a las que nos referimos en las secciones subsecuentes,

184 Sobre la problemática del suelo urbano y los mercados de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano, entre ellos los realizados por El Colegio Mexiquense, el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Programa Universitarios de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM, entre otros, antecedentes del presente estudio.

185 El Comité de Suelo y la Mesa de Atención a la Vivienda de Interés Social, del Consejo Nacional de Vivienda que operaron a lo largo del sexenio.

186 Como parte del Programa Hábitat en el período 2003—2006 se adquirieron 3,100 hectáreas de reservas territoriales .

187 A través de las diversas fórmulas para transferirles recursos fiscales federales, a las que nos referimos en el apartado de Financiamiento de los servicios básicos.

3.2. El Combate Al Precarismo Urbano¹⁸⁸.

El precarismo urbano ha sido objeto de la acción gubernamental durante las últimas décadas a través de múltiples entes y programas, federales y locales, orientados en lo fundamental en dos líneas de acción: la acción correctiva a través de la regularización de la tenencia de la tierra y la acción preventiva mediante la constitución de reservas territoriales.

3.2.1. Los orígenes (hasta 1970).

El fenómeno del precarismo urbano se inicia en la década de los cuarenta; a lo largo de casi tres décadas el crecimiento urbano incorporó importantes extensiones de tierra ejidal, mediante procedimientos a cargo de las autoridades agrarias¹⁸⁹, bajo normas que consideraban la urbanización de los ejidos como un suceso excepcional, que tenían por objeto precisar los requisitos a cubrir para no perjudicar a los núcleos agrarios, que sin embargo, no evitaron la urbanización de sus tierras ni protegieron sus intereses.

3.2.2. Primeros intentos de respuesta integral (1970-76).

Hasta la década de los setentas la incorporación de tierra ejidal a las ciudades no representó un problema grave de política urbana; sin embargo a partir de entonces el precarismo urbano comienza a manifestarse en forma masiva y anárquica¹⁹⁰.

El Estado mexicano, en búsqueda de legitimación popular, no sólo reconoció la problemática y creó entes especializados para darle respuesta, sino facilitó y orientó los procesos dentro de sus estructuras partidistas, lo que multiplicó los asentamientos irregulares.

A nivel local fueron relevantes los casos de AURIS¹⁹¹ en el Estado de México, así como la Procuraduría de Colonias Populares y FIDEURBE¹⁹² en el Distrito Federal que sentaron bases para la actuación gubernamental, hasta que fueron relevados por las instituciones federales que se estaban gestando¹⁹³.

El primer organismo especializado nacional que se creó para combatir el precarismo urbano fue el INDECO¹⁹⁴; a sus atribuciones para 'construir vivienda de bajo costo', se adicionaron 'legitimar la tenencia de la tierra y establecer fondos legales' —léase constituir reservas

188 El presente apartado es un resumen del estudio denominado la Gestión Gubernamental en Suelo para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, realizado por el tesista, en el año del 2003, por conducto del Colegio Mexiquense para la SEDESOL.

189 La expropiación, que se intentó restringir; la permuta, para el canje de tierras ejidales por tierras de propiedad particular; la creación o ampliación de zonas de urbanización ejidal, para la venta de lotes a los avecindados.

190 Como secuela de la industrialización y urbanización que trajo consigo el 'desarrollo estabilizador'.

191 Instituto de Acción Urbana e Integración Social.

192 Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano.

193 Liquidación que refleja la federalización de la materia, por ser federal el régimen agrario, así como porque resultaron incapaces de conducir los poderosos intereses económicos y políticos en juego.

194 Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular, en 1971, que substituyó al Instituto Nacional de la Vivienda.

territoriales—, con ‘previsión de espacios disponibles para el óptimo crecimiento de las poblaciones’, para lo cual podía adquirir terrenos ejidales¹⁹⁵.

Mediante decreto¹⁹⁶ se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la actual CORETT, como organismo público descentralizado, para regularizar la tenencia de la tierra —‘atención a rezagos’— y programar la disponibilidad de espacios libres para el crecimiento urbano, ‘atención a incrementos’; en complemento, se modifica la Ley Agraria para facultarlo como promovente y beneficiario de expropiaciones ejidales.

En el período reseñado se expropiaron a favor de la Comisión 28 mil has.; en contraste, a favor del INDECO, una superficie de 9,600 has, lo que puso de manifiesto el control agrario de los procesos expropiatorios.

3.2.3. El inicio de la disputa agraria-urbana por el control de las políticas de suelo (1976-82).

En el sexenio se instaura la planeación de los asentamientos humanos.

Durante la primera mitad del sexenio se consolida CORETT, bajo la férula del sector agrario, con características que perduran hasta el momento actual; de un organismo campesinista y populista surgió la institución que haría operativa la regularización, equilibrando los intereses de ejidatarios, posesionarios y gobiernos, que terminaría convalidando la irregularidad.

En su segunda mitad se desarrolla el naciente sector gubernamental de los asentamientos humanos y decae la acción de CORETT, a la que se reestructura, circunscribe a los dictados de la planeación urbana¹⁹⁷, limitan sus facultades expropiatorias¹⁹⁸ y obliga a entregar al INDECO su bolsa de tierra¹⁹⁹.

Así, se convierte al INDECO en el agente inmobiliario federal, con facultades para ...-“integrar y administrar el sistema tendiente a satisfacer las necesidades de tierra para el desarrollo urbano, regular el mercado de suelo y evitar los asentamientos irregulares”.

El Instituto se concentró en la integración de una bolsa de tierra, mediante la promoción activa de expropiaciones ejidales, muchas de las cuales no fueron finiquitadas por la oposición de los ejidatarios y el bloqueo por parte del sector agrario²⁰⁰.

195 Como solicitante y beneficiario de expropiaciones ejidales, único procedimiento para desincorporar terrenos ejidales en términos de la recién promulgada Ley Federal de la Reforma Agraria.

196 Publicado el DOF en 1974.

197 Se la obliga a coordinarse con la SAHOP para delimitar las áreas a regularizar, lo que condujo a la dictaminación previa de sus decretos expropiatorios, fuente permanente de conflictos entre ambos sectores.

198 Se suprime su atribución para ‘programar la disponibilidad de áreas libres y ser solicitante y beneficiaria de expropiaciones para dichos propósitos’.

199 Una superficie del orden de 5 mil has., equivalente al 20% de la superficie expropiada a su favor desde su creación, así como proveniente de diversos organismos federales y gobiernos estatales.

200 El informe INDECO 1979 refiere que sus trámites expropiatorios se alargaban indefinidamente y que se había celebrado un convenio con la SRA para agilizar el finiquito de 115 solicitudes expropiatorias.

Lo expuesto hizo que el INDECO y la CORETT compitieran por la hegemonía en la formulación y conducción de las políticas de suelo urbano, que marca el inicio de una pugna entre los sectores agrario y urbano que subsiste a la fecha.

A finales del sexenio se abrogó la ley que creó al INDECO y se le liquidó²⁰¹, como parte de las políticas de descentralización que comenzaban a gestarse entonces.

Durante el sexenio se expropiaron a favor de la Comisión 7,300 has., en lo que respecta al INDECO, no se cuenta con información sobre la superficie expropiada a su favor²⁰², que debió ser menor a la expropiada a favor de CORETT.

3.2.4. La conformación de un sistema nacional de suelo urbano (1983-88).

La nueva administración federal se caracterizó por la **constitución de reservas territoriales** y por el cuestionamiento de CORETT.

La reorientación de la gestión de gobierno obedeció al crecimiento de la informalidad, a la percepción clara de sus causas y efectos y a la determinación política, sintetizada en la declaración del candidato presidencial²⁰³ ...“la premisa es la tierra; es necesario por un lado regularizar; pero por otra parte prevenir; la política de reservas territoriales es la solución de fondo y radical del problema, de otra manera nos vamos a pasar la vida regularizando”.

La nueva administración se propuso enfrentar el precarismo urbano a través de dos líneas de acción: preventiva, mediante la constitución de reservas territoriales, y correctiva, a través del mejoramiento urbano integrado.

Promovió reformas al marco legal vigente²⁰⁴, reforzó las instancias de coordinación entre sectores y niveles de gobierno²⁰⁵ y asignó recursos fiscales para adquirir tierra.

En lo que se refiere a la constitución de reservas territoriales patrimoniales²⁰⁶ se lograron avances significados, como resultado del efecto demostración de estados pioneros²⁰⁷ que finiquitaron expropiaciones ejidales, a lo que se sumó el pago de indemnizaciones más elevadas²⁰⁸.

El programa, de un abierto intervencionismo gubernamental, pudo imponerse a los núcleos agrarios por el poder de los gobernadores y el control corporativo del sector agrario, a través de

201 Transfiriendo su personal y bienes a los gobiernos de los estados, con los que fueron creados los institutos estatales de vivienda.

202 Debido a que se perdieron sus archivos en el sismo de 1985.

203 Lic. Miguel de la Madrid.

204 Leyes Generales de Asentamientos Humanos y de Bienes Nacionales, así como la Ley Federal de Reforma Agraria

205 Creando los Comités Estatales de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

206 Que comprendía la adquisición de tierra en breña por el gobierno federal, su transferencia a los gobiernos de los estados para que la habilitaran con infraestructura básica y su aprovechamiento en programas sociales de vivienda y desarrollo urbano, a cargo de los diversos agentes urbanos públicos, sociales y privados.

207 En particular Colima, estado natal del Presidente de la República, arranque político en 1984 del programa a nivel nacional, con las reservas territoriales de la Cd. de Manzanillo.

208 Modificando el criterio que venía empleando la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales –valor agrícola comercial– por el de valor comercial en función del destino final de los predios expropiados.

arduas negociaciones sobre las indemnizaciones y de concesiones a autoridades ejidales y ejidatarios, en una época cuando prevalecía la noción de que el ejido era de 'propiedad social'.

Motivó al Presidente a informar que ...“se estaban creando más reservas territoriales que en ningún otro período”, lo que multiplicó la presión al sector agrario para acelerar las expropiaciones.

En lo que respecta al mejoramiento urbano integrado los intentos para articular la regularización con la dotación de servicios básicos por los gobiernos locales, con recursos del Programa Regional de Empleo, no fructificaron, por la difícil coordinación entre múltiples entes federales²⁰⁹ y los gobiernos locales.

Al término del sexenio comenzaron a ponderarse en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE²¹⁰, una serie de reformas radicales —asociación con ejidatarios, agilización de los trámites expropiatorios, imposición de sanciones al tráfico ilegal de tierra, resectorización de CORETT en la SEDUE y su liquidación, transfiriendo sus funciones y recursos a los gobiernos de los estados, entre otros—, pues se consideraba 'se había logrado avanzar al límite del marco institucional vigente', gestiones que culminaron cuando el IEPES²¹¹ las incorporó al programa de gobierno para el sexenio 1988-94.

El programa fue suscrito por el Director General de la Comisión, lo que reflejaba el desaliento generalizado para acabar con el precarismo urbano a través de la regularización²¹², lo que hizo que el Secretario de la Reforma Agraria solicitara la liquidación de CORETT²¹³ y su transferencia a los gobiernos de los estados, gestión que como veremos más adelante no prosperó.

La gestión gubernamental reseñada puede sumarse como el primer intento coordinado de los sectores agrario y urbano y los tres niveles de gobierno para incorporar legalmente tierra ejidal al desarrollo urbano.

Se tradujo en la expropiación de 14 mil has., que sumadas a otras adquisiciones permitió constituir 17 mil has. de reservas territoriales; en contrapartida, fueron expropiadas 19 mil has. para regularizar la tenencia de la tierra.

Al término del sexenio dos avances parecían irreversibles: la consolidación del sector urbano gubernamental en el gobierno de los procesos de incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano y la descentralización de la función regularizadora de la CORETT a los gobiernos locales.

3.2.5. CORETT-Solidaridad y la reforma del régimen agrario (1988-94).

El sexenio se caracterizó por la involución de las políticas de suelo urbano de la administración anterior —en el marco de una reorientación radical de las políticas sociales de gobierno bajo el

209 SEDUE, SRA y SPP, entre otras.

210 Cabeza del sector urbano, vivienda y ecología del gobierno federal.

211 Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI.

212 Pues tal como se afirmó ...“solo podría evitarse mediante la constitución de reservas territoriales, ...programa en marcha... pues CORETT es una institución de vida transitoria”.

213 Al de Programación y Presupuesto, a finales de 1988, en su calidad de Presidente de la Comisión de Gasto Financiamiento.

enfoque del 'liberalismo social'²¹⁴—, por la transformación de la SEDUE en la SEDESOL²¹⁵ y por la reforma del régimen agrario.

Se tradujo en el *boom* vertiginoso de la regularización de la tenencia de la tierra y en el agotamiento del Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano, pues se reconoció el valor político de la regularización y las posibilidades financieras de su instrumentación, pues 'CORETT no cuesta y da solidaridad'.

La Comisión condenada a extinguirse, resurge y se desarrolla vertiginosamente, pues era ...“del interés del C. Presidente [su] permanencia... [se le] ha encomendado un programa ambicioso, autofinanciable, que solo requiere de la ampliación de su presupuesto y de un fondo revolvente²¹⁶”, con lo que surgió el Programa CORETT-SOLIDARIDAD.

En este contexto, se declara que la regularización ...”sería agilizada para acabar con el rezago y que se impulsará un Programa trianual de regularización²¹⁷”, para transferirla posteriormente a los gobiernos estatales y encauzar el crecimiento urbano mediante reservas territoriales.

El programa se inició en Chalco, Edomex, 'la ciudad perdida más extensa', que permitió al Presidente ufanarse en sus informes de gobierno de las escrituras y obras que se estaban realizando, declarar que la regularización constituía ...“la respuesta a los marginados, como la reforma agraria respondió a sus abuelos”, afirmar que ...“la seguridad alienta a invertir” y que ...“en México ya no hay olvidados”.

A mediados del sexenio CORETT se había convertido en una institución ...”de plena solvencia, que contaba con importante superávit, porque la contratación se va convirtiendo en cobro y por la revaluación de su patrimonio inmobiliario²¹⁸”.

La SEDUE, por su parte, promovió un Programa Nacional de Suelo, Mejoramiento de la Vivienda y Servicios Básicos²¹⁹ que contemplaba la constitución de reservas territoriales, el mejoramiento urbano integrado y la saturación de baldíos por los gobiernos locales con el apoyo federal, el cual como resultado de las circunstancias referidas, así como de la reorientación de las actividades y recursos de la Secretaría hacia nuevas prioridades²²⁰ produjo magros resultados.

En lo que se refiere al mejoramiento urbano integrado resulta de interés resaltar para objeto del presente análisis que los propósitos del gobierno federal de articular la regularización de la

214 Con la creación en 1989 del PRONASOL, para “combatir los bajos niveles de vida y asegurar la ejecución de programas para la población urbana en materia de salud, educación y vivienda”, que centralizó los programas sociales de gobierno.

215 A cargo de la política social de gobierno.

216 Tal como lo consigna la solicitud que hizo el Secretario de la Reforma Agraria al de Programación y Presupuesto en julio de 1989 para que ...“ se deje sin efecto la transferencia, ya que sus objetivos aún no se han cumplido y la regularización de la tenencia de la tierra es acción prioritaria del ejecutivo federal”

217 De un millón de lotes.

218 Según el balance de la Comisión para 1990.

219 Que preveía el deslinde de funciones entre los sectores agrario y urbano, la resectorización y descentralización de CORETT, el pago de indemnizaciones realistas a los ejidatarios y el establecimiento de fórmulas de asociación con los núcleos agrarios; asimismo, contemplaba la asignación de recursos fiscales y crediticios a los programas, la reestructuración de los mecanismos de asignación del gasto y del crédito para los servicios básicos y el refuerzo del control del aprovechamiento de las reservas territoriales.

220 Entre otras la frontera y la cuestión ambiental.

tenencia de la tierra con la dotación de los servicios básicos se tradujeron sólo en la incorporación de los referidos propósitos al texto de la LGAH²²¹.

En la segunda mitad del sexenio se realizaron dos grandes reformas que afectarían de forma radical al desarrollo urbano.

La primera, la reforma del artículo 27 constitucional y la expedición de una nueva ley agraria — supuestamente orientadas a vigorizar el campo— que junto a la apertura comercial auspiciada por el TLCAN y la suspensión de la ayuda al agro mexicano generaron una grave crisis, con la consecuente migración a las ciudades y al extranjero, así como modificaron las formas de incorporar suelo ejidal al desarrollo urbano.

El anuncio y discusión de la ley agraria generó fuertes críticas pues se afirmaba que ‘fortalecían el latifundismo y constituían una contrarreforma agraria’; en cuanto a su impacto urbano se vaticinó ‘el caos, la concentración de la tierra y el refugio en las ciudades de grandes masas de campesinos²²², la ‘apropiación de los ejidos por los especuladores y el rebasamiento de la capacidad gubernamental de regulación y prestación de servicios’, que motivaron la ampliación del debate legislativo con la participación de la SEDUE²²³.

Pronto quedó claro que la solución al problema urbano-ambiental no radicaba en la ley que se discutía sino en la legislación urbana y ecológica, ya que “no venía a cuento regularlo en la ley agraria, sino establecer las correspondencias pertinentes”, lo que trajo como consecuencia la adición al proyecto de ley agraria de un artículo que establece que ...“el ejercicio de los derechos [ejidales] de propiedad se ajustará a lo dispuesto en las Leyes Generales de Asentamientos Humanos y del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente”.

Vistos los sucesos en retrospectiva la reforma del régimen agrario ...“puso fin al reparto agrario, a casi un siglo de intervencionismo político y manejo corporativo de los ejidos y comunidades y les confirió autonomía real; se tradujo en la creación de un sistema de justicia agraria más ágil e independiente²²⁴, ...lo que permiten calificarla de histórica, de subversión inteligente de una estructura caduca y de inicio del fin de un enclave corporativo” (SRA y BM 2001).

Dejó en claro que le corresponde al sector urbano gubernamental crear las instituciones responsables de la incorporación eficaz, incluyente y sustentable de tierra ejidal al desarrollo urbano, bajo un sinnúmero de restricciones y obstáculos que ...“fomentan la corrupción, politización y el control político de los ejidatarios, bajo un esquema paternalista muy arraigado” (*ibíd*)

La nueva legislación agraria²²⁵ consigna una serie de prescripciones determinantes para el desarrollo urbano; destacan entre ellas: las formas de ‘desincorporación²²⁶’ de tierra del régimen

221 En los artículos 33 y 45 de la LGAH vigente.

222 Confederación Nacional Campesina.

223 A la que se reclamaba encontrarse al margen del debate, “volcada al problema de la contaminación y la frontera”.

224 “Con tribunales agrarios independientes y un tribunal agrario superior”.

225 Ley Agraria de 1992, reglamento de 1993 y Reglamento de Ordenamiento de la Propiedad Rural de 1996.

226 Que no de ‘incorporación’ al desarrollo urbano, materia de la legislación urbana nacional.

agrario²²⁷, los solicitantes y beneficiarios de expropiaciones ejidales²²⁸; los criterios para determinar las indemnizaciones expropiatorias²²⁹; y el derecho de preferencia de estados y municipios en la enajenación de parcelas que adopten el dominio pleno²³⁰, entre otros.

En complemento, reconfirmó al sector agrario, creando o reforzando dependencias, entidades y programas que comenzaron a jugar un papel determinante en la incorporación de la tierra social al desarrollo urbano a partir del siguiente sexenio, entre las cuales deben mencionarse la Procuraduría Agraria²³¹, el RAN²³² y el PROCEDE²³³.

La segunda reforma determinante para la gestión urbana fue la transformación de la SEDUE en la SEDESOL, nueva Secretaría de Desarrollo Social, con el designio de crear un ente coordinador de la política social de gobierno, que trajo como consecuencia la consolidación de la CORETT y la reorientación de las políticas de la extinta SEDUE.

En el sexenio se registraron los máximos logros de la Comisión a lo largo de su historia, con expropiaciones por más de 50 mil has.

El éxito del programa se sustentó —en complemento al decidido apoyo presidencial y a una intensa publicidad— en medidas de orden práctico para equilibrar los intereses de ejidatarios y poseedores²³⁴, las cuales retroalimentaron la venta ilegal de lotes, redujeron la productividad de la regularización, soslayaron su sentido social y retrotrajeron la gestión gubernamental a esquemas centralizados que parecían superados.

El *boom* de CORETT-SOLIDARIDAD generó el período de urbanización anárquica y descapitalizada más acelerado del que se tenga memoria²³⁵, cuyo ejemplo más palpable es Chalco-Solidaridad.

En cuanto a la generación de oferta de suelo la SEDESOL se concentró en la habilitación de suelo con infraestructura y servicios, así como en su comercialización para programas de vivienda,

227 Adopción del dominio pleno sobre las parcelas ejidales, aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles y ampliación de zonas de urbanización ejidal.

228 En particular gobiernos estatales y municipales que deben pagar valores comerciales por concepto de indemnizaciones, mientras CORETT paga valores sociales, lo que explica probablemente su reducido interés en las expropiaciones.

229 Imponiendo el concepto de valor comercial a secas, sin precisar criterios para interpretarlo y eliminando el concepto anterior de 'valor comercial en términos del destino final de los predios expropiados'.

230 En términos de los arts. 89 de la ley agraria y 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

231 Órgano desconcentrado de la SRA para tutelar los derechos de los ejidatarios.

232 Mediante la transformación de la Dirección General del Registro Agrario Nacional en el Registro Agrario Nacional en 1992, como órgano desconcentrado de la SRA, a cargo del registro de los derechos agrarios (parcelarios, sobre tierras de uso común y solares urbanos), las transacciones que se lleven a cabo con ellos y la expedición de certificados y títulos.

233 Programa de Certificación de Derechos Ejidales, en el que participan la SRA quien lo coordina, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, el INEGI, quién realiza los trabajos técnicos y los gobiernos locales que participan como coadyuvantes

234 Mayores indemnizaciones, el otorgamiento de concesiones a líderes y ejidatarios en expropiaciones conflictivas, la intensa dedicación de un enorme aparato gubernamental y paragubernamental beneficiado económica y políticamente con las expropiaciones, criterios preferenciales para la Comisión en la determinación de montos indemnizatorios, negociación con los poseedores de formas de pago y lotes tipo, así como una buena administración del programa, con un *overhead* de un 30% sobre los costos totales de la titulación que financiaba sus actividades.

235 El único otro período que probablemente compita con el sexenio en cuestión es el del Presidente Echeverría.

para lo cual reorientó los recursos que se destinaban al pago de indemnizaciones al Programa de 100 Ciudades²³⁶, el cual, sin embargo, no generó resultados significativos, porque partía del supuesto de que los ejidatarios aportarían la tierra para la realización de proyectos concertados, cuestión que resultó más compleja de lo que se suponía, máxime cuando la industria precarista florecía.

Los factores reseñados hicieron que al término del sexenio sólo pudieran finiquitarse expropiaciones para constituir reservas territoriales por 13 mil 600 has.

3.2.6. La privatización del ejido, la resectorización de CORETT y el neoprecarismo urbano (1995-2000).

El predominio del sector agrario aunado a las nuevas fórmulas legales para incorporar tierra ejidal al desarrollo urbano se tradujeron en la creación del Programa de Incorporación de Suelo Ejidal al Desarrollo Urbano, PISO, que se gestó²³⁷ como un mecanismo de coordinación intergubernamental para incorporar tierra ejidal a las ciudades, hacer partícipes a los núcleos agrarios de los beneficios de la urbanización y ‘romper el ciclo de invasión-regularización’.

La participación preponderante agraria en el programa se justificó²³⁸ argumentando que ...“la mayoría de la tierra requerida para la expansión urbana es ejidal, bajo el amparo de la SRA, responsable del ordenamiento de la propiedad rural y de su incorporación al desarrollo urbano, para quedar sujeta al derecho común” (CORETT, 1998); se sustentó en más de cinco décadas de intervención en los procesos urbanos locales.

El programa se instauró mediante la suscripción de acuerdos de coordinación²³⁹ y la conformación de un Comité Nacional para administrarlo²⁴⁰, que lo contemplaban como un mecanismo ...“federalizado, coordinado, concertado y flexible para generar un acuerdo nacional en la materia, conciliar los intereses de vendedores y compradores y operar un programa autofinanciable y no lucrativo” (*ibíd*).

Utilizó todas las fórmulas consignadas en la nueva ley para incorporar tierra al desarrollo urbano, por un total de 103 mil has., en orden de importancia: la adopción del dominio pleno sobre parcelas ejidales para su posterior enajenación, 51 mil has. —a pesar de lo largo y laborioso que

236 Para lo cual puso en marcha el Programa de Fraccionamientos Solidaridad, a partir de 1992, con nuevos esquemas financieros para ofertar lotes a la población con bajos ingresos, con urbanización progresiva.

237 Durante el primer año de la administración del Presidente Zedillo.

238 Hasta la década de los noventas el sector agrario nunca justificó su ingerencia en el desarrollo urbano; sus intervenciones, mayoritariamente mediante la expropiación, aducían la utilidad pública de las expropiaciones dictadas por y a cargo del ejecutivo federal.

239 Acuerdo cúpula de Coordinación suscrito por la SEDESOL, la SRA y la PA en 1996 y acuerdos derivados con estados y municipios, suscritos entre 1996 y 1988, a excepción del estado de Yucatán; dichos acuerdos consignaban que correspondía a la SRA ...“el ordenamiento de la propiedad rural y la incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano”, ...“dar certeza jurídica a la tierra y tramitar las expropiaciones”; a la CORETT, por su experiencia y capacidad técnica ... “la Secretaría Técnica del programa”; a la Procuraduría Agraria ...“evaluar y opinar sobre los proyectos y escrituras sociales”, así como “promover acuerdos con los gobiernos locales”; a la SEDESOL ... “dictaminar técnicamente la incorporación de tierras”; a los gobiernos locales la...“regulación de los usos del suelo”, entre otros.

240 Integrado por la SEDESOL, la SRA, la CORETT, la PA, el RAN y el FIFONAFE, que operó con cierta regularidad a lo largo del sexenio y comités estatales, los cuales operaron menos activamente pues no dispusieron de recursos para adquirir suelo.

resulta²⁴¹—; la expropiación CORETT para la regularización de la tenencia de la tierra, 25 mil has.; la expropiación concertada para infraestructura, equipamiento y programas de vivienda²⁴², 17 mil has.; el aporte de tierras de uso común a sociedades mercantiles, 6 mil has. —en progresiva declinación por la difícil asociación de empresarios y ejidatarios²⁴³, a pesar de las expectativas que generó—; la expropiación de áreas libres para la CORETT²⁴⁴, menos de mil has. (ver cuadro adjunto).

1

Cuadro 2

INCORPORACION DE SUELO SOCIAL AL DESARROLLO URBANO POR MODALIDADES, PISO, 1995-2000, has

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	ST	%
REQUERIMIENTOS*	6,000	15,000	21,000	22,000	20,000	21,000	105,000	100
MODALIDADES								
Expropiaciones concertadas	1,890	6,704	1,542	1,374	2,773	2,773	17,056	17
Regularización CORETT	4,601	5,210	5,773	4,892	2,435	2,542	25,453	25
Áreas libres CORETT						523	523	1
Dominio pleno		3,081	7,190	13,031	17,497	10,533	51,332	51
Sociedades mercantiles			3,638	841	1,827	88	6,394	6
TOTALES	6,491	14,995	18,143	20,138	24,532	16,459	100,758	100

En lo que se refiere a la participación de los estados y municipios en la incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano en el año de 1999 se reformó de nueva cuenta el artículo 115 constitucional, con el fin de ampliar las atribuciones de los ayuntamientos para ...“participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y en la administración de zonas de reservas ecológicas, así como intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana”, reforma asociada con la resectorización de la CORETT en la SEDESOL.

Evaluar el programa resulta controversial; en versión del sector agrario dio respuesta amplia a las necesidades de suelo urbano del sexenio ya que “se incorporaron 103 mil de las 105 mil has. contempladas por el PNDU²⁴⁵”.

241 Por las verificaciones requeridas para asegurar la inexistencia de problemas legales—conflictos de propiedad con colindantes, expropiaciones en trámite y litigios al interior del ejido o con grupos externos— y las negociaciones con autoridades y ejidatarios para realizar diversos trámites —la certificación del PROCEDE, la realización de asambleas para la delimitación, apeo y deslinde, la autorización de planos y firma de contratos y el ejercicio del derecho de tanto (familiares, ejidatarios y avocados) y de preferencia (gobiernos locales)— los cuales no excluyen la posibilidad de amparos y juicios en tribunales agrarios.

242 Las cuales a partir de la reforma de la ley agraria pueden ser solicitadas por los estados y municipio, previo dictamen de la SEDESOL.

243 Que implica un proceso complejo y laborioso, pues depende de la existencia de certificados del PROCEDE, de la elaboración de un proyecto y de un dictamen de la PA, del establecimiento de un precio de referencia y de la presentación y aprobación del proyecto por una asamblea dura.

244 Que se vuelve a utilizar cuando CORETT es resectorizada en la SEDESOL.

245 Aunque se aseveró que a pesar de haber sido ‘bastante exitoso’, era necesario agilizar y simplificar el PROCEDE, resolver problemas de coordinación, así como implantar técnicas administrativas de carácter empresarial, entre otros”, según informe de PISO 1995—00.

Bajo una óptica de social y urbana las cifras y apreciaciones ‘oficiales’ deben ser objeto de una lectura cuidadosa: la superficie incorporada a las ciudades que conformaban el SUN fue menor de la declarada²⁴⁶; el programa registró un desbalance regional importante que reduce notablemente la meta reportado a nivel nacional²⁴⁷; sólo un porcentaje menor de la tierra que adoptó el dominio pleno fue utilizada en programas de vivienda de interés social²⁴⁸; un porcentaje significativo de la tierra expropiada para la regularización CORETT fue utilizada para fines otros que la vivienda popular²⁴⁹; buena parte de las expropiaciones concertadas no fueron realizadas para programas sociales de desarrollo urbano y vivienda, sino para grandes infraestructuras²⁵⁰; finalmente, las superficies aportadas a sociedades mercantiles —quitando los logros iniciales²⁵¹— y las expropiadas para reservas territoriales de la CORETT no resultaron significativas.

Lo expuesto nos lleva a la conclusión de que los resultados del PISO no correspondieron con las expectativas que generó, ni con la declaraciones de gobierno; ello obedeció en lo principal a la ligereza de sus planteamientos, porque crear reservas territoriales para los pobres no es un negocio viable, a que existen razones de fondo que hacen inoperantes a algunas de sus modalidades²⁵², así como a los recurrentes problemas que genera la falta de coordinación y recursos, el desorden y la corrupción.

A lo largo del sexenio continuó el *boom* de la regularización CORETT dado que se mantuvieron los patrones de comportamiento de los agentes involucrados; como resultado de lo anterior, la Comisión expropió 41 mil has.²⁵³.

Al término del sexenio, CORETT después de 27 años de existencia, con épocas de auge y depresión había terminado por convertirse en el agente inmobiliario más importante del país²⁵⁴.

Había expropiado, hacia fines del siglo XX, 123 mil has. y entregado del orden de 2 millones 100 mil títulos, una superficie enorme para tan magros resultados, pues de haberse aprovechado ‘racionalmente’ —en términos de densidades, localización y traza— hubiera podido albergar a más de 7 millones de familias²⁵⁵; con una inversión significativamente menor por parte de la sociedad entera y en particular de las familias, a las que se les hubiera ahorrado incontables penurias.

246 Pues parte importante (15 mil has.) corresponde a localidades rurales.

247 Pues más del 58% de los resultados del programa se concentran en la región norte, en siete entidades federativas, lo que hace imposible un alcanzamiento de meta a nivel nacional del 98%.

248 No mayor de un tercio, utilizándose mayoritariamente la tierra en programas de vivienda media y residencial, así como usos comerciales y de servicios de alta rentabilidad.

249 Del orden del 15% utilizada para el comercio, industria y servicios, como sucede de tiempo atrás con la regularización CORETT.

250 Seguramente mayor al 50%.

251 3,471 has. en San Luis Río Colorado, proyecto suigéneris de asociación para el desarrollo urbano e industrial que llevaba varios años de ser promovido por las autoridades locales y el núcleo agrario.

252 Destacan al respecto las enormes dificultades para asociar a ejidatarios con empresarios y la incapacidad crónica de los entes gubernamentales para administrar con éxito negocios o empresas.

253, Fuente: Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural, Asentamientos Humanos, SRA y SEDESOL.

254 Aseveración que puede extenderse al ámbito internacional, pues no se conoce ningún país con una entidad gubernamental tan preponderante en su mercado inmobiliario.

255 Asumiendo 58 viviendas/ha. que el PNDUOT planteaba como norma para familias con ingreso menor a 5 vsm.

Cuando CORETT era el centro del programa de suelo más importante en la historia nacional fue reestructurada —para redefinir su objeto²⁵⁶, estructura²⁵⁷ y fuentes de recursos²⁵⁸— y resectorizada en la SEDESOL²⁵⁹.

Su resectorización —lógica y necesaria atendiendo el papel de la SEDESOL como cabeza del sector desarrollo urbano y vivienda— tuvo motivaciones e implicaciones que no resultan claras y emergen de un trasfondo complejo y altamente politizado; se dio en medio de diferencias y probablemente conflictos²⁶⁰, lo que explica probablemente la paradoja de la declinación de CORETT.

Puede atribuirse al propósito de ...“acelerar la disponibilidad de tierras, aprovechando las facultades legales de la SEDESOL para constituir reservas territoriales²⁶¹” (SRA y BM, 2001); de controlar a la Comisión —sustrayéndola del control del sector agrario, por sus escasos logros, orientaciones equívocas y problemas generados, en particular la devastación de varias ciudades por desastres naturales²⁶², magnificados por patrones de poblamiento vulnerables producto de la ocupación anárquica de terrenos ejidales—; al hecho de que sus ventajas comparativas comenzaron a diluirse por nuevas fórmulas de incorporación irregular de suelo ejidal al desarrollo urbano, lo que hizo que perdiera preeminencia dentro del sector agrario

Finalmente, un elemento que caracterizó al sexenio fue el surgimiento del neoprecarismo urbano, pues la reforma de la legislación agraria marcó el inicio de nuevas modalidades de incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano, otras que las que la ley agraria establece, las cuales no están explícitamente permitidas o prohibidas y aprovechan las lagunas, contradicciones o ambivalencias de la legislación vigente.

Tal como lo planteó la propia Comisión ...“está surgiendo, en interpretación dolosa de la ley agraria, una segunda generación de irregularidad en la apropiación, tenencia y uso del suelo, menos justificada que su predecesora, pero más anárquica, pues no se reproduce entre pobres, sino por la especulación, en abierto desafío al orden legal” ...“se asemeja a la tradicional, porque

256 Regularizar la tenencia de la tierra ejidal, así como la del gobierno federal; promover la adquisición de suelo para el desarrollo urbano, mediante la expropiación, la adopción del dominio pleno y la desincorporación de tierra del patrimonio inmobiliario federal; satisfacer requerimientos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda; promover la reubicación de asentamientos humanos irregulares; atender las necesidades de suelo en emergencias ambientales y urbanas; coadyuvar con los gobiernos locales en la regularización de la tenencia de la tierra de propiedad particular y de su propiedad; promover ante los gobiernos locales la dotación de infraestructura y equipamiento al suelo urbano y prestarles asistencia técnica’.

257 Con un consejo de administración intersecretarial integrado por la SEDESOL, la SHCP, la SEMARNAP, la SRA y el INFONAVIT, entre otros.

258 Ingresos provenientes de sus operaciones y de las aportaciones del gobierno federal, los estados, municipios y particulares.

259 Mediante decreto presidencial publicado en el DOF en junio del 2000.

260 Tal como se entrevisté en una comunicación girada por el Director General de la Comisión al Secretario SEDESOL en 1999, en la que reclama que el referido decreto ...“no faculta a la CORETT a adquirir, administrar y enajenar suelo, sino simplemente a promoverlo”; situación derivada aparentemente de la estimación de la Consejería Jurídica de que “al autorizar la adquisición directa de suelo se regresaba a esquemas superados de carácter centralizado”, así como de la objeción expresa de la SHCP “al gasto que implicaría para el gobierno federal la adquisición de suelo”.

261 Que hizo que la Comisión expropiara tierra ejidal libre de asentamientos humanos —‘áreas libres’—, no sólo para vivienda sino para el desarrollo industrial.

262 Causados por huracanes, tormentas e inundaciones en diversos estados a partir de 1998 —Q ROO, CHIS, VER, PUE Y OAX, entre otros.

la apropiación es ilícita, la tenencia incierta y no atiende la normatividad urbana, corrompiéndola; se distingue de ella porque se da pese a que existen procedimientos desincorporatorios, que dan protección patrimonial a los núcleos agrarios” (CORETT, 1998).

Las fórmulas del neoprecarismo urbano son diversas, según se trate de operaciones al mayoreo o de venta hormiga de lotes y en permanente evolución; registran variaciones en las diferentes regiones del país sobre las cuales conocemos muy poco.

Destacan entre ellas la constitución o ampliación de los ‘fundos legales’ o ‘reservas de crecimiento’ de las zonas de urbanización ejidal, con la venta de lotes y el reconocimiento de los derechos de los adquirentes por las asambleas ejidales, que escapan al control efectivo de las autoridades urbanas, las cuales frecuentemente no intervienen por considerarlos actos agrarios o los convalidan de forma defectuosa, mediante diversos expedientes; las enajenaciones de lotes resultantes son convalidadas a posteriori por el PROCEDE y el RAN, el que expide los certificados de solar urbano.

El neoprecarismo urbano, en particular la venta de solares urbanos que comenzó a operar desde finales del sexenio anterior, alcanzó cifras significadas en el sexenio analizado; según cifras reportadas por el sector agrario²⁶³ —que son las únicas de las que se dispone— se expidieron 1 millón 300 mil títulos de solar urbano, que contrastan con los 690 mil títulos que expidió la CORETT.

3.2.7. ¿Hacia un replanteamiento de las políticas de suelo urbano? (2001-06).

Las bases programáticas de la nueva administración consignaron novedosas orientaciones en materia de políticas de suelo del gobierno federal.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio abordó la temática con bríos renovados —si se considera lo soslayada y minimizada que se encontraba la SEDESOL, reducida prácticamente a dictaminar la incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano—; cuantificó las necesidades nacionales de suelo²⁶⁴, planteó una política de reservas territoriales que ...”integre y habilite al suelo apto para la expansión urbana y aplique parte de las plusvalías que genera el cambio de uso del suelo en beneficio de la población pobre y de la ciudad”, criticó la regularización CORETT por su ineficacia e inequidad y cuestionó los resultados del PISO²⁶⁵.

El Programa Nacional de Vivienda consignó una serie de iniciativas producto del desarrollo del subsector a partir de la década de los noventas.

En cuanto a la problemática hizo diversas precisiones demográficas²⁶⁶, sobre el rezago habitacional²⁶⁷ y la incapacidad de las mayorías de acceder a la vivienda formal por la distribución regresiva del ingreso²⁶⁸, el crédito insuficiente y su alto costo; planteó, como repuesta, la

263 En Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural, Títulos de Solares Urbanos, Fuente SRA.

264 96 mil has para las 364 ciudades mayores de 15 mil habitantes, de las cuales dos tercios ejidales.

265 En términos similares a los consignados en el apartado anterior.

266 Disminución del tamaño de las familias y mantenimiento de la población rural en términos absolutos, aunque decreciente en términos relativos.

267 Estimado en 4.3 millones de unidades conformado por 1.8 millones de unidades nuevas y 2.5 millones de viviendas con necesidades de rehabilitación y/o ampliación.

268 8% de la población con ingresos de menos de 1vsm y 33% con ingresos de menos de 3vsm.

multiplicación de las acciones de vivienda —con 750 mil acciones en el año 2006, meta que se cumplió—, mediante la ampliación del crédito, su ablandamiento con subsidio ‘al frente’ para crear demanda solvente²⁶⁹. —tema tabú durante años de políticas ‘neoliberales’—, combinado con ahorro previo y la homologación de los programas de gobierno

En materia de suelo declaraba que la tierra bien ubicada con servicios es el principal insumo de la vivienda; proponía generar una ‘oferta mayorista de suelo barato servido’, estableciendo mecanismos financieros para habilitarla con infraestructura, promoviendo la asociación de gobiernos, ejidatarios y desarrolladores e incorporando a los ejidatarios a los beneficios de la urbanización.

El programa del sector agrario reiteró los planteamientos de los sexenios anteriores; al respecto, es importante resaltar que el programa no se ocupaba del campo²⁷⁰ —en términos de producción agropecuaria y forestal— y presentaba en contrapartida al sector como interlocutor ‘formal’ y actor principal en la definición de las políticas de suelo urbano nacionales²⁷¹.

Consignaba la continuación del crecimiento urbano desmedido —resultado de la crisis del campo que el propio sector agrario debía haber evitado— y los elevados requerimientos de suelo ejidal²⁷²; proponía la revisión de los esquemas asociativos de la nueva legislación agraria, el financiamiento a la constitución de sociedades mercantiles²⁷³ y el apoyo a los campesinos para que ‘participen de las plusvalías que genera el desarrollo urbano’.

Las referidas reorientaciones generaron diversas iniciativas que pueden calificarse de indicios de cambio de las políticas de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano del gobierno federal.

Destacan el fomento de la discusión de la problemática del suelo por la CONAFOVI²⁷⁴, que marcó la pauta, así como la promoción de estudios, cursos y debates por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio que contribuyeron a aclarar conceptos y a divulgarlos²⁷⁵, a los que hicimos referencia antes.

Dicha apertura modificó las apreciaciones prevalecientes sobre las formas de hacerle frente, entre las cuales merece destacarse el cambio de énfasis de un intervencionismo gubernamental a la inducción de acciones para crear demanda solvente y abaratar la oferta de suelo servido con medidas que permitan operar al mercado de suelo, en particular el subsidio a la demanda, acompañado de ahorro previo y financiamiento.

Aportó elementos para el refuerzo de las bases institucionales de la gestión de gobierno, en particular la nueva Ley Federal de Vivienda.

269 A través del PROSAVI, VIVAH de la SEDESOL y FONAHPO.

270 Más allá del finiquito de sus responsabilidades en la certificación o ‘regularización’ de la propiedad social.

271 Considérese al respecto la propuesta de transformar al RAN en el organismo a cargo del registro de la propiedad rural a nivel nacional, incluida la propiedad privada, que confirma y lleva a la desmesura los despropósitos del sector.

272 95 mil has., de las cuales un 65% serían tierras ejidales.

273 Por el FIFONAFE.

274 En particular mediante la conformación de un Comité de Suelo y de una Mesa de Atención a la Vivienda de Interés Social donde se confrontaron apreciaciones e iniciativas.

275 Con la participación creciente de la academia, a través de diversas instituciones nacionales y extranjeras, entre las cuales deben mencionarse la UNAM, a través del Programa de Estudios sobre la Ciudad, el Colegio Mexiquense, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, entre otros.

En lo que respecta a la gestión gubernamental del suelo, a partir del inicio del sexenio la coordinación intersecretarial de PISO por CORETT dejó de operar²⁷⁶, lo que hizo en la práctica unisectorial al programa y dejó en las manos del sector agrario la incorporación de suelo social al desarrollo urbano, con una escasa participación —desde el sexenio anterior— de los gobiernos locales.

Lo expuesto no fue obstáculo a que continuaran operando las diversas modalidades ‘explícitas’ y ‘no explícitas’ de incorporación de suelo social al desarrollo urbano, con una disminución significativa de las acciones coordinadas entre sectores y niveles de gobierno y el incremento de las acciones de la responsabilidad exclusiva del sector agrario, en particular la adopción del dominio pleno y la titulación de solares urbanos.

CORETT, por su parte, inició un proceso de adaptación y cambio, de redefinición de su misión, por las posibilidades que planteaba su resectorización en SEDESOL, así como por las dificultades que enfrentaba para cumplir su cometido.

Los esfuerzos para crear reservas territoriales prosperaron limitadamente por la retracción del apoyo del sector agrario, que se tradujo en escasas expropiaciones de áreas libres, así como por retenciones para transferirlas a los ‘beneficiarios’ designados por los gobiernos locales²⁷⁷.

La regularización tradicional se volvió cada vez difícil y competida, por sus altos costos de transacción²⁷⁸ para un sinnúmero de familias que no tienen interés o recursos para hacerse de un lote en propiedad, ante las nuevas ofertas neoprecaristas que posibilitan el disfrute de un lote precario —que pueden calificarse de ‘competencia desleal’—, ahorrándose los costos del desarrollo urbano formal.

A esta situación debe agregarse la continuación de la demanda de descentralizar la regularización a estados y municipios, los cuales reclaman asumir sus atribuciones, siempre y cuando se les transfirieran sus recursos.

Así, a lo largo del sexenio las expropiaciones concertadas y las expropiaciones de áreas libres para CORETT tuvieron una baja sustantiva, constituyéndose sólo 5 mil 200 has. de reservas territoriales²⁷⁹.

En complemento, se expropiaron 20 mil 900 has. para regularizar la tenencia de la tierra, lo que permitió a la Comisión titular 364 mil lotes²⁸⁰, cifras significativamente menores a las del sexenio anterior.

276 Lo cual debe atribuirse a la resectorización de la Comisión en la SEDESOL desde el año de 1999.

277 Presumiblemente como resultado del conflicto de Atenco para la construcción del Aeropuerto Internacional de la Cd. de México, que se tradujo en la modificación de los decretos expropiatorios que antes del 2000 decían: ...“se autoriza a la Comisión para que transmita inmediatamente, a título oneroso, la propiedad de los terrenos expropiados a favor de los gobiernos ... o a los beneficiarios que expresamente determinen los referidos gobiernos, para que procedan a dotarlos de infraestructura, equipamiento y servicios”; después del 2001 se canceló la parte que se refería a los beneficiarios que expresamente determinen los gobiernos.

278 Presentación de constancia ejidal de venta de derechos o de pago de impuestos, servicios o compra de materiales de construcción, en complemento, solicitud y trámite de regularización por la Comisión, con los pagos correspondientes, para obtener el título de propiedad.

279 Incluyen de forma inconsistente adquisiciones de SEDESOL, suelo libre CORETT, HÁBITAT, FONAHPO y estados y municipios, según datos de Suelo y Reservas Territoriales de la SEDESOL.

En lo que respecta a la incorporación de suelo social del resorte exclusivo del sector agrario continuó la privatización de los ejidos y el neoprecarismo urbano, en particular la venta de parcelas y de solares urbanos en zonas de urbanización ejidal, sustentadas en las disposiciones y prácticas consolidadas de la administración anterior.

En lo que respecta a la venta de parcelas ejidales previa adopción del dominio pleno la modalidad se consolida como la más importante, ya que permite a los ejidatarios “vender sus tierras a precios más altos²⁸¹”.

Así, fueron desincorporadas y vendidas parcelas por un total que estimamos del orden de 30 mil has.²⁸², mayoritariamente para desarrollos inmobiliarios de vivienda media y residencial, comercio y servicios; en contrapartida, se desplomó radicalmente la aportación de tierras a sociedades mercantiles.

En lo que se refiere al neoprecarismo urbano la venta de solares urbanos creció en el sexenio, con 542 mil títulos²⁸³ entregados por el RAN.

Al respecto resulta imperativo destacar el crecimiento explosivo de la titulación de solares urbanos comparada con la regularización CORETT, a la que tiende a sustituir, ya que en el período 1993-2006 fueron titulados por el RAN casi 2 millones 200 mil solares urbanos, contra casi 1 millón 400 mil lotes escriturados por la Comisión.

El contraste se manifiesta de forma dramática si comparamos los 2 millones 100 mil lotes regularizados por CORETT desde su creación en 1974 hasta el año 2000, cuando se encontraba en su apogeo.

3.3. El financiamiento de los servicios básicos.

Una tercera línea de actuación gubernamental para ordenar y acondicionar las ciudades es la dotación de servicios básicos.

Al respecto, partimos de las premisas de que los procesos de crecimiento y cambio de nuestras ciudades son ‘descapitalizados’ porque la dotación de infraestructura y servicios básicos, en particular para las grandes mayorías, está muy por debajo de los niveles deseables.

Que su dotación, ‘en teoría’ responsabilidad de los ayuntamientos, es en la realidad de la responsabilidad conjunta de los tres niveles de gobierno y que la fuente principal de su financiamiento por los gobiernos locales, en lo particular a los municipios, es preponderantemente la transferencia de recursos fiscales del gobierno federal.

Que las fórmulas de coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno han venido y seguramente continuarán evolucionando, como resultado de la descentralización y la defederalización de la acción gubernamental en la materia.

280 Datos del Secretariado Técnico de la Dirección General de la Comisión, 2007.

281 Tal como lo resaltaban desde el inicio del sexenio la propia SRA y el Banco Mundial (SRA y BM, 2001)

282 No se ha podido obtener información detallada por parte del RAN.

283 Datos de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural, Títulos de Solares Urbanos, Fuente SRA.

Ello hace necesario conocer sobre el financiamiento de la dotación de infraestructura y servicios básicos, con centro en los ingresos y gastos de los gobiernos locales, sus fuentes de recursos y las mecánicas para su aplicación; el presente apartado consignan algunos datos que permiten abordar el tema.

3.3.1. Antecedentes.

De entrada, México tiene un bajo índice de recaudación fiscal²⁸⁴, altamente centralizada²⁸⁵, en comparación con países otros de un nivel similar de desarrollo, independientemente de su organización política, máxime si se considera que es una república federal.

Ello obedece sin duda a la tradición centralista del país, desde nuestros más remotos antecedentes hasta los gobiernos revolucionarios, que apenas comienza a cambiar.

Sin embargo, a partir de la década de los 80s el sistema se ha venido modificando cuando llegaron a su fin las 'presidencias imperiales' y el modelo de 'desarrollo estabilizador' y se iniciaron persistentes y complejos procesos de democratización y descentralización de la vida nacional.

Así, nos encontramos inmersos en un proceso de descentralización de la recaudación fiscal y del ejercicio del gasto público, con fórmulas cambiantes de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos locales, que habrán de culminar cuando los estados y municipios asuman las funciones que les corresponden en el desarrollo del país.

Dicho proceso se inició con la transferencia de recursos para el 'desarrollo regional' a estados y municipios, así como con la descentralización de funciones y atribuciones recaudatorias a los estados y en particular a los municipios; se vigorizó a mediados de la década de los 90s con transferencias crecientes de recursos fiscales a los gobiernos locales por concepto de participaciones y aportaciones, a través de diversos ramos presupuestales —mediante Convenios de Desarrollo Social—; culmina, para efectos del tema que nos ocupa, con la instauración del Programa HÁBITAT, que transfiere recursos federales a estados y municipios para programas focalizados de dotación de servicios básicos, en el marco del combate a la pobreza urbana del gobierno federal por conducto de la SEDESOL.

Como resultado de lo expuesto opera de forma cada vez más eficaz un sistema de coordinación fiscal²⁸⁶ entre los tres niveles de gobierno, para diferentes propósitos, entre los que destaca el desarrollo urbano y en particular la dotación de servicios básicos.

284 Con una recaudación fiscal total del orden del 18% del PIB vs 38% en promedio de los países miembros de la OECD.

285 Algunos datos comparativos de México con países seleccionados sobre el centralismo fiscal: a) descentralización de la recaudación (impuestos locales/impuestos totales) y del gasto (gastos locales/gastos totales: México del orden de un 15 y 30%, respectivamente, 2005, vs 59 y 68% en Suiza, 58 y 61% en Canadá, 45 y 45% en los EU, 22 y 32% en España y 20 y 28% en Francia, respectivamente en 1995 (INEGI 2006, OECD, 2001); b) por ciento de recursos fiscales descentralizados en relación al PIB (recursos de los gobiernos nacionales transferidos a otras esferas de gobierno): en México del orden del 2%, 2005, vs diversos países latinoamericanos: Argentina: 6.9% en 1991; Brasil: 5.86% en 1992; Colombia: 3.88% en 1993; Venezuela: 2.8% en 1992; Chile: 1.7% en 1991; (INEGI 2006, Gonzáles y Navarrete, 2002).

286 A partir de la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 que estableció las participaciones federales a estados y municipios y el ramo 26 de 'promoción regional' en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así, a mediados del sexenio 1976-82 se inicia la transferencia de recursos del gobierno federal a los gobiernos estatales primero y después a los gobiernos municipales para el 'desarrollo regional'²⁸⁷, en lo fundamental para la prestación de los servicios básicos²⁸⁸.

En 1983, al inicio de la nueva administración federal, se reforma el art. 115 constitucional para conferir facultades y recursos exclusivos a los ayuntamientos, en particular en materia de desarrollo urbano, que les faculta a 'administrar la zonificación', a prestar los servicios básicos y en el tema que nos ocupa a recaudar los impuestos a la propiedad inmobiliaria y los derechos por la prestación de servicios básicos.

A partir de entonces los recursos de los estados y municipios comienzan a incrementarse, en relación a los recursos totales gubernamentales por medio de dos expedientes a los que nos referimos a continuación, los cuales confirieron a los gobiernos locales una mayor estabilidad presupuestaria.

El primero, por concepto de transferencias: 'participaciones'²⁸⁹ —ejercidas discrecionalmente por los gobiernos estatales y municipales— y 'aportaciones' —supuestamente bajo la norma y el control del gobierno federal²⁹⁰—, a través de diversos de ramos del Presupuesto de egresos de la federación, PEF²⁹¹, con las que se comprometen recursos crecientes, bajo diversas fórmulas de coordinación fiscal en las sucesivas administraciones federales, que reflejan las cambiantes orientaciones de política en el tiempo en la materia.

El segundo, a partir del incremento de la recaudación propia, en particular para el caso de los municipios, por concepto de impuestos a la propiedad inmobiliaria y derechos por la prestación de los servicios básicos, en términos de las referidas reformas constitucionales.

Como resultado de lo anterior, ..."si antes de 1998 la federación ejercía el 80% de los recursos recaudados, los estados el 17% y los municipios el 3%; a partir de la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal en 1997, el gobierno federal ejerció el 70.9% de la recaudación, asignando a los estados el 24.4% y los municipios el 4.7%" (Ver Assad M. C. y Ziccardi A., 2000).

En lo que respecta a los ingresos municipales, a partir de 1984 ..."se constata un despegue de sus ingresos que les ha permitido cumplir de manera más cabal sus responsabilidades, aprovechando la transferencia creciente de recursos federales vía participaciones y aportaciones, así como la recaudación de recursos propios con base en las nuevas potestades conferidas" (ver Cabrero E, 2000).

287 Cuando M. de la Madrid asume el cargo de Secretario de Programación y Presupuesto en 1980.

288 Mediante la suscripción de los Convenios Únicos de Coordinación, CUC, y la asignación de recursos a los gobiernos locales a través de los COPRODES.

289 A través del ramo Ramo 28 del PEF: participaciones de la recaudación federal a estados y municipios, las cuales se distribuyen de acuerdo a una serie de criterios y fórmulas que consideran factores demográficos y de necesidades consignados en la LCF.

290 Puesto que la LCF establece que el control y la supervisión del manejo de los recursos corresponde a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM, a las unidades de control interno de los estados y municipios, a los congresos locales y a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

291 Ramo 26, en su origen 'Fondo para el desarrollo regional', hoy extinto; Ramo 20: Desarrollo social, que comprendió diversos programas sociales, entre ellos el Programa oportunidades; y Ramo 33, creado en 1988 (en su origen Aportaciones federales a estados y municipios) con recursos etiquetados y restringidos a proyectos específicos, modificado en 1997 para crear el Fondo de aportaciones para la infraestructura social, FAIS, al que nos referimos en la sección siguiente.

Así, las transferencias federales a los municipios se incrementaron de forma sostenida y significativa, en lo particular a partir de 1995²⁹².

En complemento, la generación de ingresos propios se incrementó significativamente de 1988 hasta 1994; sin embargo, a partir de la crisis de 1995 se observa una regresión en el sano comportamiento de los años anteriores, lo que se tradujo en una bifurcación creciente entre los ingresos municipales producto de las transferencias del gobierno federal y los ingresos propios, la cual debe atribuirse a una mayor pasividad, a una ‘pereza fiscal’ en el esfuerzo recaudatorio local.

Lo expuesto hizo, de acuerdo a la Encuesta de desarrollo municipal 2000, que los municipios del país financiaron sus acciones con recursos del gobierno federal —participaciones y aportaciones— en más de un 80%, de los cuales los recursos del ramo 33 —al que nos referimos más adelante— juegan un papel cada vez más significado²⁹³.

Dichos recursos, se aplicaron mayoritariamente a la construcción de infraestructura y la dotación de servicios básicos²⁹⁴.

En complemento, a que la recaudación de impuestos municipales a la propiedad y de derechos por la prestación de servicios básicos se mantiene a niveles muy bajos; México es uno de los países con más bajo nivel de recaudación por concepto de predial en el conjunto de países con grado similar de desarrollo²⁹⁵.

3.3.2. Orientaciones recientes.

3.3.2.1. Bases del esquema de coordinación fiscal vigente.

El año de 1997 la administración zedillista dio un gran paso a favor de la descentralización de recursos y responsabilidades a estados y municipios con la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, LCF y la creación del ramo 33²⁹⁶, la cual constituyó un parteaguas en la evolución del ejercicio del gasto social.

Dichas reformas tenían el propósito de ...“reducir el desequilibrio ‘vertical’ —entre ingresos y responsabilidades— y ‘horizontal’ —entre regiones” (Ver Gonzáles I. y Navarrete T., 2002).

El ramo 33 contempla una serie de fondos de aportaciones para mejorar la calidad de vida de la población mediante acciones universales²⁹⁷ y acciones focalizadas, a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social, FAIS²⁹⁸.

292 Durante 1996 y 1997 se comprometieron recursos crecientes de los ramos 20 y 26 mediante los Convenios de Desarrollo Social, CODESOL.

293 A través del Fondo para la infraestructura municipal, FISM al que nos referimos más adelante, el cual representava el rubro mayor de la inversión física ejercida por el sector público, del orden del 60%.

294 Recursos por tipo de obra según la citada encuesta: urbanización 22%, agua potable 15%, infraestructura educativa 14%, electrificación rural y de colonias 12%, caminos rurales 11%, alcantarillado, drenaje y letrinas 9%, infraestructura 6%, infraestructura productiva rural 3%, mejoramiento vivienda 3%, otros: 5%.

295 Argentina y Chile recaudaron en 1996 el 1.4% del PIB, México el 0.2% (datos del FMI e INEGI)

296 Capítulo V de la LCF.

297 Originalmente de Educación básica y normal, FAEB, Servicios de salud, FASSA, Fortalecimiento de los municipios, FORTAMUN y Aportaciones múltiples, FAM, a los que en 1999 se adicionaron dos fondos de Seguridad pública de los estados y el DF, FASP y de Educación pública para adultos, FAETA.

El FAIS, está fundado en la hipótesis de que las autoridades locales, en particular las municipales²⁹⁹, asignan de manera más eficaz los recursos.

El FAIS se integra por el Fondo para la Infraestructura Social Estatal, FISE, que se concentra en obras de alcance regional o intermunicipal y el Fondo para la Infraestructura Municipal, FISM, para la infraestructura social básica dentro del municipio que ejerce los recursos.

Sus recursos se destinan a obras, acciones e inversiones en servicios básicos para la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

En lo que se refiere al FISM las acciones e inversiones están definidos en la LCF: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de vivienda, caminos e infraestructura rural.

Los recursos del FAIS están etiquetados; la LCF establece que las autoridades estatales y municipales deben informar al ejecutivo sobre las obras realizadas con dichos recursos, cuando la SEDESOL se los solicite; sin embargo, no señala ningún castigo en caso de ignorar la petición; en la práctica, una vez entregados los recursos las autoridades locales los consideran propios, sin que se les audite, califique o evalúe.

3.3.2.2. Ingresos y gastos estatales y municipales.

A partir de la nueva administración federal, sobre las nuevas bases de coordinación fiscal establecidas en 1997, los ingresos y gastos estatales y municipales se estabilizan y crecen moderadamente, según datos del INEGI, 2006.

Así los ingresos y egresos estatales pasaron del 2002 al 2005 de \$494 a \$698 mil millones; en contrapartida, los municipales de \$112 a \$164 mil millones de pesos, según los cuadros adjuntos.

Cuadro 3				
INGRESOS Y EGRESOS ESTATALES (miles de millones de pesos)				
	2002	2003	2004	2005
TOTAL DE INGRESOS	494.3	561.0	616.4	697.5
Impuestos y derechos	24.1	26.5	30.2	34.8
Participaciones federales	180.8	203.8	217.1	245.3
Aportaciones federales	253.5	290.7	326.4	365.7
TOTAL DE EGRESOS	494.3	561.0	616.4	697.5
Servicios personales	125.7	141.9	154.7	167.7

298 Que en el pasado se canalizaba a estados y municipios a través de otros ramos, en particular el PRONASOL; con los que se conformó el FAIS.

299 De los 7 fondos del ramo 33 sólo el FAIS en su componente municipal, FISM y el FORTAMUN llegan a los municipios; el primero en un 88% del total y el segundo en su totalidad.

*Susidios, transferencias y ayudas	199.6	218.2	244.1	285.1
Obras públicas y acciones sociales	36.3	41.6	44.7	57.4

De su análisis pueden extraerse algunas conclusiones:

Los ingresos y egresos de los estados y municipios en el período considerado tuvieron un crecimiento sostenido que oscila entre el 10 y el 15 % anual, significadamente por encima de la inflación, a excepción de las aportaciones federales y estatales a los municipios, que prácticamente no crecieron.

La relación de los ingresos y gastos estatales con los municipales es estable, del orden de 4 veces, aunque ampliándose al margen los ingresos relativos de los estados; las aportaciones a los municipios provienen por partes iguales del FISM y del FORTAMUN; el crecimiento del gasto en obras públicas y acciones sociales es mayor en los municipios que en los estados; los impuestos y derechos siguen teniendo una escasa participación el ingreso municipal muy baja, del orden del 16%.

Cuadro 4				
INGRESOS Y EGRESOS MUNICIPALES (miles de millones de pesos)				
	2002	2003	2004	2005
TOTAL DE INGRESOS	122.3	135.9	149.6	163.9
Impuestos y derechos	18.1	20.7	24.1	27.1
Participaciones federales	42.1	49.7	55.0	59.8
Aportaciones federales y estatales	41.2	42.6	43.7	48.3
TOTAL DE EGRESOS	122.3	135.9	149.6	163.9
Servicios personales	37.4	43.0	49.3	55.2
Servicios generales	14.0	15.0	16.8	19.1
Susidios, transferencias y ayudas	9.0	11.3	13.0	13.8
Obras públicas y acciones sociales	32.0	37.5	40.7	41.4

3.3.3. El programa HÁBITAT³⁰⁰.

El objetivo del programa es contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables.

HÁBITAT enfrenta los desafíos de la pobreza urbana mediante acciones que combinan el mejoramiento de la infraestructura básica, el equipamiento de las zonas urbanas marginadas, la entrega de servicios sociales y el desarrollo comunitario.

300 Ver página web HÁBITAT 2007.

Su **población objetivo son los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial asentados en las ciudades y zonas metropolitanas; el programa identifica, selecciona y dirige sus acciones a uno o más polígonos de actuación HÁBITAT y otorga especial atención a la población en situación de vulnerabilidad.

El programa tiene dos vertientes, general para ciudades mayores a 15 mil habitantes y para centros históricos —protección, conservación y revitalización de los centros históricos inscritos en el patrimonio mundial de la UNESCO³⁰¹; opera a través de las siguientes modalidades: desarrollo social y comunitario³⁰², mejoramiento del entorno urbano³⁰³ y promoción del desarrollo urbano³⁰⁴.

Para acceder a los recursos del programa los gobiernos locales y sus proyectos deben cumplir con criterios de elegibilidad: suscripción de acuerdos de coordinación con la SEDESOL —donde se señalan la participación de recursos de cada instancia de gobierno— y la aplicación de los recursos del programa en polígonos HÁBITAT³⁰⁵.

Los montos de apoyo del gobierno federal tienen límites, por hogares³⁰⁶ y por programas, así como están condicionados a la participación de los tres niveles de gobierno y los beneficiarios³⁰⁷; las instancias coordinadoras del programa HÁBITAT son la :Subsecretaría del Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio de la SEDESOL, como instancia normativa; la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana, UPAPU, como coordinadora del programa; las Delegaciones SEDESOL, como instancias para verificar el cumplimiento de las reglas de operación; los COPLADES como instancias para articular los esfuerzos a nivel local.

Los ejecutores del programa son los gobiernos locales, así como la SEDESOL, a través de sus órganos desconcentrados y entidades; el presupuesto del programa HÁBITAT en el año del 2007 es del orden de los \$2,250 millones, el cual se concentra principalmente en la modalidad de Mejoramiento de barrios a la que le siguen el Desarrollo social y comunitario y después la del Equipamiento urbano e imagen de la ciudad.

301 Campeche, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlaxotalpan y Zacatecas.

302 Orientada al fortalecimiento de capacidades e ingreso de personas en situación de pobreza patrimonial, creación de infraestructura social y desarrollo comunitario, prevención y atención a la violencia familiar y social con énfasis en las mujeres y establecimiento de comunidades seguras.

303 Para dotar de infraestructura y servicios básicos a los asentamientos precarios e integrarlos a la ciudad, reducir la vulnerabilidad de la población en zonas de riesgo, proveerlos con equipamiento y mobiliario urbano y apoyar la protección, conservación o revitalización de los centros históricos y mejorar la imagen urbana.

304 Mediante la creación y el fortalecimiento de instancias locales que impulsen el desarrollo social y urbano, la coordinación interinstitucional, la adquisición de suelo para la constitución de reservas territoriales, la habilitación de lotes con servicios, así como la regularización, titulación y registro de activos inmobiliarios de hogares en situación de pobreza patrimonial.

305 Los cuales según el Acuerdo publicado en el DOF en febrero del 2007, incluyen 25 millones de personas —38.3% de los habitantes urbanos—, según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de Política Social, CONEVAL, ubicados en más de 3 mil zonas con baja disponibilidad de infraestructura física, equipamiento, servicios urbanos y precariedad en la vivienda, los cuales además deben cumplir con el requisito de que más del 50% de los hogares se encuentren en situación de pobreza patrimonial y tengan déficit en infraestructura, equipamiento y servicios.

306 \$5 mil por hogar en situación de pobreza residente en el polígono.

307 Según las vertientes y modalidades: el gobierno federal entre 50 y 70%, los gobiernos locales entre 30 y 50% y los beneficiarios un 10% en el mejoramiento urbano

3.4. El fomento a la vivienda de interés social³⁰⁸.

La acción del estado mexicano en materia de vivienda se gesta en las proclamas revolucionarias sobre la vivienda obrera, las luchas inquilinarias de los años 20, la formación de colonias populares a partir del cardenismo, las permanentes demandas sindicales, así como la progresiva organización de las masas para resolver sus problemas habitacionales, a cargo de los sectores populares.

La variada y progresiva intervención gubernamental para regular, conducir e institucionalizar estas demandas sociales, pasó de una visión esencialmente liberal de reconocimiento y tutela de la propiedad privada³⁰⁹, a su regulación para proteger a los sectores débiles, a la acción directa para la satisfacción de demandas específicas habitacionales, hasta llegar en nuestros días a la concertación de acciones para dar respuesta a la problemática habitacional.

3.4.1. Antecedentes (hasta 1940).

Durante la lucha revolucionaria la preocupación por la vivienda fue materia de numerosos pronunciamientos y leyes³¹⁰; en 1917 el derecho de los trabajadores a la vivienda³¹¹ queda consagrado en la Constitución Política³¹².

En los años post-revolucionarios los problemas de la vivienda son considerados como políticamente secundarios; emerge sin embargo el problema inquilinario y la organización popular para darle respuesta³¹³; el papel del gobierno federal en respuesta a las demandas fue oscilante, pasando del franco apoyo a la represión del movimiento inquilinario³¹⁴; a nivel estatal, se expidieron medidas para atacar el problema³¹⁵.

Esta situación comienza a cambiar en los años 30s³¹⁶, cuando el Estado mexicano comienza a asumir responsabilidades en la producción de vivienda, como parte de la intervención gubernamental en el desarrollo económico³¹⁷; como resultado de lo anterior fueron creados

308 El presente apartado se elaboró con base en notas del Lic. Víctor Ramírez Navarro.

309 Visión porfiriana, de herencia decimonónica, que contemplaba la producción de vivienda como resultado del ejercicio del derecho de propiedad y en todo caso como un problema de respeto al vecino, aseo, comodidad y estética en las construcciones.

310 Pacto de la Empacadora, 1911, de Pascual Orozco; Ley obrera del Estado de Chiapas de 1914; Ley expedida por el Presidente Carranza en 1915 en Veracruz; Leyes del trabajo expedidas por Gustavo Baz en 1915, en el Estado de México, entre otras.

311 Que visualizaban a la vivienda como parte o complemento del salario.

312 En su artículo 123: "...En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual de valor catastral de las fincas".

313 Pues durante la revolución y los años subsecuentes el arrendamiento o inquilinato constituía el único mercado habitacional para las clases bajas.

314 En 1914 el Presidente Carranza emite medidas favorables al inquilinato en Veracruz; al año siguiente prohíbe el aumento de rentas, establece controles a los arrendadores y reglamenta los juicios de desahucio; en 1916 –en una posición más favorable militar y política– revierte lo otorgado, permitiendo el aumento de las rentas, con lo que se abona el terreno para las luchas inquilinarias que abarcarán de 1916 a 1926.

315 Leyes inquilinarias de Veracruz (con el general Tejeda) y de Yucatán, con el gobernador Carrillo Puerto.

316 Por la crisis económica de 1929, el inicio de los procesos de urbanización nacional y las demandas del movimiento obrero, que se tradujeron en la expedición de la Ley Federal del Trabajo en 1931.

317 Que coincide con la consolidación política del gobierno federal y su partido único.

diversos organismos públicos dedicados a la 'asistencia gubernamental directa al problema habitacional'³¹⁸, limitada a los empleados federales y a las fuerzas armadas.

3.4.2. La vivienda como tarea del poder (1940-70).

En una segunda etapa, el Estado mexicano asume la vivienda como tarea del poder', para dar respuesta a los problemas que le plantean al Estado las crecientes necesidades habitacionales³¹⁹; concentra sus esfuerzos inicialmente en la cuestión inquilinaria y en la creación de colonias proletarias; posteriormente, en la concreción de una visión más orgánica de sus prácticas habitacionales, articuladas con el sindicalismo como interlocutor principal.

En lo que se refiere a la cuestión inquilinaria, entre 1942 y 1945 se expidieron los decretos federales de congelación de rentas³²⁰, que permanecerían vigentes hasta hace unos cuantos años, los cuales favorecieron a los trabajadores pero deterioraron la vivienda e indujeron la desinversión, en lo que respecta a la creación de colonias populares³²¹ se llevaron a cabo múltiples expropiaciones para formar colonias populares³²².

De este modo irrumpen en la cosa pública prácticas de carácter corporativo para satisfacer y asegurar el control de las demandas populares que culmina con la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP, dentro del partido oficial³²³.

Ante la creciente demanda de vivienda³²⁴ y la consecuente respuesta gubernamental³²⁵ en los años 50s y 60s comienza a perfilarse una visión orgánica de la gestión habitacional gubernamental, para lo cual se crean nuevas instituciones que son utilizadas para premiar y controlar al sindicalismo³²⁶, entre las cuales destacan el Instituto Nacional de la Vivienda³²⁷, el Fondo de Habitaciones Populares³²⁸ y la transformación de la Dirección de Pensiones Civiles en el ISSSTE³²⁹, entre otras acciones³³⁰.

318 En 1925 se crea la Dirección de Pensiones Civiles; en 1933 se establece el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas; en 1934 se faculta al DDF para construir vivienda y se funda el Banco de Fomento a la Vivienda, mientras el IMSS realiza programas de arrendamiento de vivienda.

319 Por la aceleración de los procesos de industrialización, urbanización y de formación de capas medias urbanas; esta época marca el inicio de la expansión periférica urbana y el desarrollo vertical de nuestras ciudades, con la aparición de los 'departamentos', nuevo tipo de vivienda.

320 Expedidos temporalmente –por el estado de guerra– y no abrogados después por conveniencia política, los cuales fueron complementados en varias entidades federativas con normas locales con la misma orientación..

321 Aunque el fenómeno se inició desde el sexenio anterior del Presidente Cárdenas.

322 Corresponde al período la expedición de la vigente Ley de Expropiación.

323 Durante el sexenio del Presidente Ávila Camacho.

324 En 1948 se crea la Alianza Obrero Campesina y se forma el Partido Popular.

325 En el sexenio del Presidente Alemán se da un salto cuantitativo en la producción habitacional gubernamental; de 2,680 viviendas producidas con el Presidente Ávila Camacho, se pasa a más de 15 mil, destinando un 15% al arrendamiento.

326 Con un enfoque selectivo: burócratas, telefonistas, ferrocarrileros, electricistas y petroleros como beneficiarios, así como con el perfeccionamiento de los mecanismos que lo articulan con el Estado.

327 En 1954, con el objeto de atender 'los sectores más desfavorecidos de la población rural y urbana' y 'planificar y coordinar las acciones de los diferentes órdenes de gobierno', con escasos resultados.

328 Dentro del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

329 En el sexenio 52—58.

En complemento, se afronta el problema del financiamiento de la vivienda popular; para lo cual se crea el Programa Financiero de Vivienda³³¹ y para operarlo se constituyen en el Banco de México los fideicomisos FOVI³³² y FOGA³³³.

Como consecuencia de lo anterior a finales del período el Estado mexicano comienza a asumir como propia la responsabilidad de la vivienda y se sientan las bases que permitieron a la siguiente administración federal reorientar radicalmente la acción gubernamental en la vivienda.

3.4.3. La vivienda como derecho social (1970-94).

Con el fin de dar respuesta a la creciente problemática de la vivienda, secuela de las políticas de 'desarrollo estabilizador' del país de las décadas precedentes, se extinguen, modifican y crean un conjunto de instituciones, en lo principal del gobierno federal, que hacen que la cuestión habitacional deje de abordarse como un problema público y se comience a contemplar al problema de la vivienda como un derecho social, lo que transformo estructuralmente al sector.

Así, en 1971 se crea al INDECO³³⁴ para satisfacer las necesidades de vivienda a nivel nacional, con estructura y procedimientos centralizados³³⁵, lo que se tradujo en esfuerzos desarticulados e ineficaces.

En 1971 se reforma el artículo 123 de la Constitución³³⁶ para establecer el derecho de la población asalariada de disponer de una vivienda y se modifica la Ley Federal del Trabajo³³⁷, pese a la oposición empresarial, reformas que significaron política y jurídicamente el reconocimiento del Estado mexicano de las reivindicaciones habitacionales de la clase obrera³³⁸; fruto de estas modificaciones fueron la creación en 1972 de los fondos solidarios de vivienda: el Fondo Nacional del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT y el Fondo de la Vivienda

330 Como la creación en 1955 de la Dirección de Pensiones Militares y el inicio de programas de multifamiliares en algunas paraestatales —en particular PEMEX—; en el sexenio 64—70 se crea la Dirección General de Habitación Popular del DDF.

331 En el sexenio del Presidente López Mateos, para canalizar recursos a sectores más amplios de la población, provenientes de créditos del Banco Interamericano de Desarrollo y de la banca privada.

332 Fondo de Operación y Descuento a la Vivienda, con objeto de otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito del ámbito estatal.

333 Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, con objeto de otorgar apoyo a las instituciones privadas que financiaban la vivienda popular.

334 Antes Instituto Nacional de la Vivienda.

335 Que lo enfrentaron con iniciativas de diversos entes gubernamentales locales tales como la Dirección de Habitaciones Populares del Departamento del Distrito Federal, DDF, así como diversos fideicomisos, entre ellos el FICCOIA, FIOSCER, FIDELAC y FOMERREY.

336 Que estableció: "toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas; esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones".

337 Para señalar la obligación de las empresas que ocupaban a más de 100 trabajadores a proporcionarles habitación; si a los tres años no se les otorgaba la vivienda tenían el derecho de recibir una compensación mensual en tanto se les entregaba.

338 Reforma negociada en el marco de la alianza estado—sindicalismo oficial, con la Confederación de Trabajadores Mexicanos, CTM como líder del congreso del trabajo.

del ISSSTE, FOVISSSTE, que se tradujeron en un salto impresionante de la producción habitacional³³⁹.

En 1979 se aprueba el Programa Nacional de Vivienda³⁴⁰, en 1981 se crea el FONAHPO para atender a las familias de menores ingresos del sector informal de la economía³⁴¹, así como el FOVIMI—ISSFAM para los miembros de las fuerzas armadas y se expide la Ley Federal de Vivienda³⁴², con objeto de establecer los instrumentos y apoyos del gobierno federal.

Finalmente, en la década de los ochentas, con el inicio de las políticas de descentralización de la vida nacional se extingue al INDECO y se forman los organismos estatales de vivienda, OREVIS, con participación creciente en la atención de la problemática de la vivienda.

Como remate de las acciones realizadas, en 1983 se modifica la Constitución para incorporar en su artículo 4º el derecho de las familias a disfrutar de una vivienda digna y decorosa³⁴³.

Ello culmina una época en la que estado financia, construye, posee y adjudica viviendas, principalmente para los asalariados, que se traducen en la duplicación de la producción habitacional en el sexenio del Presidente López Portillo³⁴⁴; que deja sin embargo de lado a una proporción creciente de familias del sector informal de la economía, que no tienen más recurso para satisfacer sus necesidades que hacinarse o recurrir a la informalidad.

3.4.4. La vivienda como industria (1994 a la fecha).

A principios de los noventas se inicia una nueva época en la que el Estado benefactor ya no edifica ni posee viviendas sino que los impulsa a los sectores privado y social a que lo hagan, en contraste de las décadas de los 70s y 80s cuando construía y adjudicaba la vivienda a los trabajadores; ello es el resultado de la crisis del estatismo de las décadas previas y del replanteamiento consecuente del papel del Estado en la promoción y conducción de los procesos de desarrollo.

La vivienda registra un importante desarrollo, como resultado de una serie de iniciativas exitosas del gobierno y la sociedad organizada, que se traducen en la promoción, facilitamiento y financiamiento habitacional, las cuales permitieron transitar de un fuerte intervencionismo gubernamental durante más de treinta años en la vivienda de interés social a esquemas de actuación coordinada y concertada entre empresarios, grupos organizados y niveles de gobierno, reconvirtiendo al Estado en impulsor de las acciones de la sociedad.

Para lograrlo se reestructuran en 1993 los organismos de vivienda de cobertura nacional —en lo principal INFONAVIT y FOVISSSTE— los cuales dejan de construir directamente vivienda y se concentran en promoverla y financiarla, regresando a sus orígenes eminentemente financieros, sin perder su vocación social.

339 De 120 mil viviendas en el sexenio del Presidente Díaz Ordaz a 318 mil en el del Presidente Echeverría.

340 Como parte del Sistema Nacional de Planeación de los Asentamiento Humanos para integrar al subsector vivienda, que no incorporaba a los principales organismos de vivienda, INFONAVIT y FOVISSSTE.

341 No atendidas en consecuencia por los institutos nacionales de vivienda por no ser trabajadores registrados y cotizantes.

342 Hecho insólito en la vida constitucional del México post—revolucionario, por tratarse de una iniciativa presentada por un partido de oposición, el PPS.

343 En el sexenio del Presidente de la Madrid.

344 Que llega a las 600 mil unidades.

En complemento, se apoya el desarrollo del subsector financiero de la vivienda, con la creación de nuevas instituciones financieras —SOFOLAS³⁴⁵— y la creación de la Sociedad Hipotecaria Federal, la promoción del desarrollo de mercados secundarios para el papel hipotecario y el auspicio de un tímido repunte del financiamiento de la vivienda por la banca comercial, lo que incrementó sustantivamente el financiamiento hipotecario y su recuperación, con el consecuente aumento en la edificación de viviendas.

En paralelo, se desarrolla un pujante subsector económico de la vivienda, con una organización nacional de desarrolladores de la vivienda —integrado en torno a la Cámara Nacional de la Industria de la construcción, CMIC, y de la recién creada Cámara Nacional de la Industria del desarrollo y Promoción de Vivienda, CANADEVI—, el cual depende cada vez más de la inversión privada³⁴⁶.

Finalmente, durante el sexenio 2000-06 se crean la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, CONAFOVI³⁴⁷ —entidad del gobierno federal responsable del sector vivienda— y el Consejo Nacional de Vivienda, CONAVI —órgano de consulta y asesoría del ejecutivo federal en materia habitacional³⁴⁸—, con el propósito de articular las acciones de los diversos entes públicos, privados y sociales que inciden en la vivienda.

Dichas entidades fueron reforzadas al término del sexenio, con la expedición de una nueva Ley Federal de Vivienda.

El conjunto de iniciativas reseñadas permitió incrementar la construcción de viviendas de interés social a nivel nacional para alcanzar cifras record —del orden de 500 mil créditos y 200 mil subsidios durante los últimos años, otorgándose el crédito número tres millones en el año 2006—, lo cual resulta extraordinario tanto bajo una óptica social, como económica, por su impacto en el bienestar social, la actividad económica y el empleo³⁴⁹.

Apuntan hacia la madurez de la gestión pública en la atención de la demanda social de vivienda, que ha transitado durante las últimas décadas de un alto grado de intervencionismo gubernamental a esquemas de actuación coordinada y concertada entre niveles de gobierno, empresarios y grupos organizados, con un modelo participativo de política pública.

345 Sociedades financieras de objeto limitado que organizan y distribuyen el crédito, creadas por el FOVI en 1995, cuando el sistema bancario mexicano se retiró del financiamiento hipotecario por la crisis económica.

346 En 1980 la inversión pública y la inversión privada en la construcción representaron respectivamente el 54% y el 46% de la inversión total; para el 2003 representaron respectivamente el 24% y el 76% (datos de la CMIC).

347 Como órgano desconcentrado de la SEDESOL de consulta y asesoría del ejecutivo federal en materia habitacional, encargado de coordinar las actividades de los agentes, instituciones y entidades públicas cuyas actividades inciden en la producción habitacional, así como de ejecutar acciones particulares y específicas en materia de vivienda.

348 Donde participan y confluyen los principales actores en la producción de vivienda.

349 En el año de 2006 se otorgaron más de 550 mil créditos —375 mil del INFONAVIT, 62 mil del FOVISSSTE y 130 mil del FOVI— SHCP—, así como 225 mil subsidios.

B4. BALANCE Y PERSPECTIVAS.

La urbanización del país y el desarrollo explosivo de sus ciudades —desde mediados del siglo pasado— continuarán en los años por venir, a ritmos decrecientes pero significados y variables por regiones del país, presumiblemente hasta bien entrada la segunda mitad del siglo actual³⁵⁰.

Continuarán también —como correlato de lo anterior— los procesos irracionales de crecimiento y cambio físico de la gran mayoría de nuestras ciudades, a los que hemos caracterizado de indiscriminados, anárquicos, dispersos, segregados, descapitalizados e insustentables, tanto en su expansión periférica como a su interior, entretanto no se replantee el paradigma vigente de la planeación de los asentamientos humanos.

Esta situación se agudizará en las áreas metropolitanas que crecen sin concierto, carentes de una visión integral.

Lo expuesto, en apreciación del tesista, está generando problemas inéditos de ordenamiento y acondicionamiento de nuestras ciudades que magnificarán los problemas económicos, sociales, ambientales y políticos del país; al respecto, resulta legítimo aventurar que de no reorientarse los procesos actuales de desarrollo urbano se gestarán situaciones críticas de difícil solución que pondrán en entredicho el desenvolvimiento nacional.

Sienta las bases para que los historiadores urbanos futuros registren al período 1950-2050 como el siglo de la ‘urbanización salvaje’ en México, de la misma forma como se recuerda en los países europeos a la primera revolución industrial, con sus brutales secuelas de éxodo masivo del campesinado a las ciudades, de proletarización y de crisis social.

Con el fin de hacer un balance de la gestión gubernamental en el ordenamiento y acondicionamiento de las ciudades conviene recapitular las limitaciones y logros de las políticas y programas de gobierno que directa o indirectamente han pretendido dar respuesta a la problemática planteada, en particular la planeación de los asentamientos humanos, el combate al precarismo urbano, el financiamiento de los servicios básicos y el fomento a la vivienda de interés social, a fin de reconocer las características del nuevo paradigma o modelo de gestión urbana a instaurar que asegure un desarrollo sostenido, incluyente y sustentable de nuestras ciudades.

Así, vista en retrospectiva, **la** planeación de los asentamientos humanos ha resultado ineficaz pues no rige los procesos de crecimiento y cambio físico de las ciudades para dar respuesta, en lo principal, a las necesidades básicas de las mayorías.

Considérese al respecto, en un marco del recrudecimiento de la pobreza, deterioro del bienestar social y demérito de la calidad de vida urbanas, que más de la mitad de las acciones de ‘desarrollo urbano’³⁵¹ se llevan a cabo sin autorización de las autoridades responsables y en una proporción significativa desacatan flagrantemente sus prescripciones³⁵².

350 Según apreciación difundida entre demógrafos y urbanistas cuando alcancemos el crecimiento cero, factor determinante pero no único de la urbanización.

351 De fraccionamiento y urbanización de la propiedad, así como de edificación, entre otras.

352 Sobre localización, usos y densidades del suelo y otras regulaciones al aprovechamiento de la propiedad.

Ha sido preeminentemente regulatoria³⁵³, relegando a un segundo término la prevención y la gestión urbana, hasta ahora prioridades secundarias, constreñidas a planteamientos generales y buenos propósitos de carácter declarativo.

No cuenta prácticamente con instrumentos para promover, inducir y controlar el desarrollo urbano, que le permitan articular las acciones de los agentes públicos, privados y sociales del desarrollo urbano, distribuir equitativamente sus costos y beneficios y brindar apoyo solidario a los grupos más pobres para que accedan a los satisfactores y servicios básicos.

Dicha situación ha traído como consecuencia que la planeación de los asentamientos humanos que hace treinta años concitó un grado importante de aceptación pública haya caído en el descrédito, que hace se la califique de ‘asignatura pendiente’.

El precarismo urbano ha sido por más de medio siglo la mecánica generalizada para que los pobres accedan a la vivienda, lo que lo transformó en la política habitacional *de facto* del Estado mexicano para los grupos más pobres.

Conforma, con su contrapartida la regularización de la tenencia de la tierra, una industria nacional, desde que la ilegalidad en la tenencia de la tierra dejó de preocupar a los compradores —bajo la premisa de que el gobierno ‘algún día regularizará’—, auspiciada y controlada por las estructuras corporativas del sector agrario por razones económicas y de control político.

Sustrae a la jurisdicción local —en particular de los ayuntamientos— la orientación y control de los procesos de expansión urbana³⁵⁴, por la intervención amplia y discrecional del sector agrario del gobierno federal en la incorporación de tierra ejidal a las ciudades, así como inhibe el desarrollo de las capacidades de la comunidad organizada para dar respuesta a sus problemas, lo que lo hace el responsable principal de los procesos irracionales de crecimiento y cambio físico de nuestras ciudades.

Su combate por parte del gobierno federal en sus dos vertientes: correctiva —mediante la regularización— y preventiva —mediante la constitución de reservas territoriales— no ha brindado los resultados esperados.

La evolución futura del precarismo urbano es de pronóstico reservado; mientras continúen las prácticas vigentes; las tendencias apuntan a la continuación del poblamiento informal en terrenos ejidales, porque por el lado de la demanda no resulta económicamente factible fraccionar y vender legalmente los ejidos a quienes no tienen capacidad de compra y por el lado de la oferta muchos terrenos ejidales no tienen potencial para el desarrollo formal.

De materializarse las tendencias enunciadas puede anticiparse para los años por venir la agudización del ‘neoprecarismo urbano’ en terrenos ejidales, con graves secuelas económicas, sociales, ambientales y políticas, mientras no se reconozca que la informalidad no es un rezago a abatir sino una viciada mecánica de actuación a superar, anclada en nuestra historia, tradiciones, vicios y limitaciones.

353 Lo cual no obsta para reconocer sus logros, en particular la zonificación en los desarrollos urbanos formales.

354 Los cuales apenas en fechas recientes han sido facultados para participar en la materia, con las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional, que los faculta a “participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y en la administración de zonas de reservas ecológicas, así como intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana”.

La dotación de infraestructura y servicios básicos para el acondicionamiento de las ciudades es lógica y legalmente una función de gobierno local, a fin de dar respuesta a las necesidades comunitarias focalizadas, bajo esquemas subsidiarios de coordinación entre niveles de gobierno y de concertación con los sectores privado y social.

En el pasado reciente, sin embargo, fue la resultante de la intervención desarticulada de los tres niveles de gobierno, en particular de dependencias y entidades de diversos sectores del gobierno federal.

Dicha situación comenzó modificarse a partir de la década de los noventa —en particular en materia de financiamiento de los servicios básicos— con la transferencia creciente de recursos fiscales federales a estados y municipios, en el marco de esquemas renovados de coordinación fiscal que se inscriben en procesos amplios de democratización y descentralización de la vida nacional,

Los incipientes aunque significados resultados alcanzados en la materia deben de ser reforzados, con el fin de instaurar fórmulas subsidiarias y flexibles de coordinación de acciones de los tres niveles de gobierno en el desarrollo urbano, bajo premisas de ejecución local, normatividad nacional y control ciudadano, que den respuesta a las variables circunstancias y capacidades que se dan a nivel nacional.

Al respecto, la reorientación del combate a la pobreza y en particular el Programa HÁBITAT para el medio urbano, mediante acciones de mejoramiento y desarrollo comunitario parecen indicar las nuevas mecánicas de coordinación intergubernamental a instaurar en el futuro.

El éxito de las políticas gubernamentales de la vivienda de interés social y en particular el exitoso desarrollo de una industria nacional de promotores y desarrolladores de la vivienda durante las dos últimas administraciones federales es incontrovertible; sin embargo, el desarrollo del sector en los años por venir para proveer a todos los mexicanos con una vivienda digna y continuar con su expansión acelerada enfrenta dos graves retos.

El primero, dar respuesta a las familias pobres, pues el mercado formal ha probado su ineficacia en condiciones de rápida urbanización y altos niveles de pobreza, reto que se agudiza si consideramos que México vive un período de transición demográfica acelerada que impone, además de dar respuesta al rezago acumulado, poner al alcance de los jóvenes vivienda (ver Kunz y Romero, 2007).

Ello impone avanzar en el financiamiento de la vivienda de las grandes mayorías, pues el crédito hipotecario atiende mayoritariamente los asalariados de ingresos medios y deja desatendidos a un número significativo de familias pobres del sector informal de la economía, en complemento, generar oferta de suelo servido barato con infraestructura, equipamiento y servicios básicos, pues su escasez encarece la vivienda de interés social y la aleja de los sectores más desprotegidos.

El segundo, articular las acciones de los desarrolladores de la vivienda en la ‘tarea de hacer ciudad’, contemplándola en un ‘sentido amplio’ —con su entorno, infraestructura, servicios y espacios públicos— y transformarla así en el factor determinante de procesos sanos de crecimiento y cambio urbano.

Los retos referidos están generando reclamos crecientes para eliminar los ‘cuellos de botella’ del sector, con ‘acciones facilitadoras’, porque la edificación de vivienda de interés social se volvió

estratégica para promotores, grupos organizados y gobiernos locales con intereses reales en la materia, así como para el desarrollo sostenido de la actividad económica y de la generación de empleo.

Imponen enfrentar la descoordinación flagrante entre sectores —urbano, de la vivienda, agrario, hacendario y ambiental— y niveles de gobierno, así como establecer mecanismos eficaces de concertación con propietarios, desarrolladores y grupos organizados que aseguren una repartición equitativa de costos y beneficios del desarrollo urbano.

El conjunto de apreciaciones consignadas en el presente apartado nos lleva a preguntarnos ¿hasta cuándo comenzaremos a dar respuesta efectiva a la acuciante problemática urbanística que enfrentamos?; ¿esperaremos acaso medio siglo más para encontrar fórmulas efectivas de organización social para hacerle frente?; ¿cómo transitar de una planeación de los asentamientos humanos declarativa y regulatoria a una eficaz e incluyente gestión urbana, creando los instrumentos que la hagan operativa?

APARTADO C: TESIS.

El presente apartado consigna la parte medular de la tesis doctoral, a saber su hipótesis de investigación —pregunta e hipótesis de trabajo que se asume le da respuesta— y su contrastación o ‘prueba’, que confirma su validez

Para efectos de la contrastación o prueba de la hipótesis de investigación el apartado incluye un análisis comparativo de la gestión urbana en México con la gestión urbana en países seleccionados, entendiendo por tal la planeación, ejecución y control del desarrollo urbano, en los términos consignados en el apartado de Marco teórico-metodológico.

El análisis comparativo contempla la organización territorial y competencias gubernamentales en el desarrollo urbano, al régimen de propiedad del suelo, así como las etapas o fases de la gestión urbana: planeación, ejecución y control del desarrollo urbano, con sus recursos administrativos, elementos o partes que conforman sus ‘dimensiones analíticas’, a lo largo de las cuales se contrasta la hipótesis de investigación y se extraen conclusiones parciales que se sumarizan al final del apartado.

Se centra en las atribuciones, derechos y obligaciones de los agentes públicos, privados y sociales del desarrollo urbano en el aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, con énfasis en la redistribución de la renta que genera, elemento estratégico de la gestión urbana, de forma congruente con las bases teóricas de la presente tesis, lo que lo hace un análisis de corte neoinstitucional.

Se circunscribe a constatar el precario e incipiente desarrollo institucional mexicano en la gestión urbana con el fin de no perder de vista el centro del problema: el imperativo de crear las instituciones que aseguren una gestión urbana eficaz, incluyente y sustentable.

C1. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN.

Asumiendo como objeto de la gestión urbana el ordenamiento y acondicionamiento de las ciudades³⁵⁵ y admitiendo que sus procesos y patrones de crecimiento y cambio han sido a partir de la segunda mitad del siglo pasado —con algunas excepciones— indiscriminados, anárquicos, dispersos, segregados, descapitalizados e insustentables, con graves secuelas económicas, sociales, ambientales y políticas, debe reconocerse el imperativo de replantear el paradigma vigente de la planeación de los asentamientos humanos con el que se pretendió dar respuesta a los problemas generados por la urbanización acelerada del país, para evitar que los problemas urbanos que padecemos se recrudezcan durante las próximas décadas³⁵⁶.

Lo expuesto sumariamente impone plantearse como pregunta de investigación ¿qué razones explican la ineficacia de la planeación de los asentamientos humanos, a 30 años de su instauración, que hacen que se la califique de ‘asignatura pendiente’?

La hipótesis de trabajo de la presente tesis, para dar respuesta a la pregunta de investigación, es que la irracionalidad de los procesos y patrones de crecimiento y cambio de las ciudades del país —a la que nos referimos en el apartado de la Problemática urbana— obedece a la deficiencia, insuficiencia, contradicción, incongruencia y ausencia de instituciones que los rigen, situación en la base de un estado muy cercano a la ‘anomia’ en el desarrollo urbano, entendiendo por tal la ...”desorganización de la sociedad debido a la ausencia, contradicción o incongruencia de las normas sociales³⁵⁷”.

Dicha hipótesis puede plantearse de dos formas complementarias:

En términos de diagnóstico, la hipótesis de investigación es que las prescripciones legales que rigen a la gestión urbana en el país —a las que nos referimos en el análisis comparativo subsecuente para contrastarlas con las de países seleccionados como referentes— conforman una ‘selva jurídica y administrativa’, que explica la incapacidad rampante de los gobiernos y la sociedad organizada para dar respuesta a los problemas urbanos que padecemos.

En términos de guía para la acción, la hipótesis de investigación es que la desarticulación de las acciones de los agentes públicos, privados y sociales en la tarea de ‘hacer ciudad’ es el resultado de un incipiente desarrollo institucional caracterizado por la inexistencia práctica de instrumentos que promuevan, induzcan y controlen sus acciones coordinadas y concertadas, a fin de transitar de una planeación regulatoria de los usos del suelo a una eficaz, incluyente y sustentable gestión urbana.

La hipótesis propuesta, en sus dos vertientes, descansa en los siguientes supuestos:

-Que el ordenamiento y acondicionamiento de las ciudades es un problema de cooperación humana, regida por instituciones que la sociedad crea para dar respuesta a las cambiantes circunstancias que enfrenta, con centro en la economía del suelo y los derechos de propiedad.

355 En consonancia con el apartado de Marco teórico metodológico, en su sección de Objeto de estudio.

356 Cuestiones que abordamos como antecedentes de la presente tesis en el apartado de Problemática urbana.

357 Diccionario de la Real Academia Española.

-Que son funciones del Estado en el desarrollo urbano distribuir equitativamente los beneficios y costos del desarrollo urbano, mitigar sus externalidades, proveer bienes colectivos, asegurar el acceso de las mayorías a los satisfactores y servicios básicos —en lo particular vivienda digna—, así como garantizar la seguridad jurídica, funciones de la responsabilidad directa de los gobiernos locales, con el apoyo y bajo los lineamientos del gobierno federal.

-Que el papel de las instituciones —o reglas del juego— es establecer los derechos, obligaciones y atribuciones de los agentes urbanos —propietarios, desarrolladores, grupos organizados y gobiernos— en el aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, entendiendo por tal su uso, disfrute y disposición, así como las circunstancias en las que el poder público puede modificarlos, por causa de utilidad pública y beneficio social.

-Que dichas reglas del juego deben incluir la redistribución de la renta inmobiliaria, por ser el elemento estratégico de la gestión urbana —su nudo gordiano—, tema que reviste en México gran importancia³⁵⁸, por la feroz especulación que genera la urbanización acelerada e incontrolada y sus graves secuelas de ineficiencia económica, concentración de la riqueza, empobrecimiento y segregación social, lo que impone capturarla y aplicarla a financiar el desarrollo urbano.

-Que la intervención del Estado en los procesos urbanos ha existido, existe y existirá siempre, en evolución constante, con denominaciones, objeto y métodos cambiantes, reconfigurando sus instituciones para dar respuestas a los cambiantes problemas urbanos.

Lo expuesto no exime de considerar un sinnúmero de factores otros que son rasgos característicos de nuestra realidad sociopolítica —pobreza, centralismo, corrupción, incipiente democracia, entre otros— que anteceden a la planeación de los asentamientos humanos, persisten desde su instauración y continuarán incidiendo en el desarrollo urbano futuro del país.

A dichos factores se atribuye frecuentemente las limitaciones y fallas de la planeación urbana, perdiendo de vista el centro del problema bajo una óptica urbanística: el precario desarrollo institucional para la gestión urbana, en el que debemos concentrarnos los especialistas o para aportar nuestro grano de arena al desarrollo del país; de no hacerlo así corremos el riesgo de dispersarnos y eludir nuestra responsabilidad.

C2. CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS: ANÁLISIS COMPARATIVO INTERNACIONAL

En la presente sección se contrasta la hipótesis de investigación propuesta mediante un análisis comparativo internacional de las instituciones que rigen la planeación urbana en México, cuyo objeto fundamental es hacer evidente su precario desarrollo.

El análisis se organiza, tal como se estableció en el apartado anterior, por partes o dimensiones analíticas: organización territorial; competencias gubernamentales; régimen de propiedad del suelo; etapas o fases, a saber planeación, gestión y control, con sus recursos administrativos.

Para cada una de las dimensiones de análisis se contrastan las instituciones que rigen el desarrollo urbano en los países seleccionados como referentes con las de nuestro país, para resaltar sus deficiencias, inconsistencias y ausencias, así como se identifican y ponderan los instrumentos de planeación, gestión y control del desarrollo urbano que pudieran instaurarse en el

358 A diferencia de los que sucede en algunos países desarrollados, tal como lo comentamos en la sección de bases teóricas.

nuestro, previa adecuación a nuestra idiosincrasia, lo que genera una serie de reflexiones o conclusiones parciales que se suman en una sección de conclusiones finales.

El análisis se sustenta, en lo principal, en las líneas básicas de la legislación urbanística de los países seleccionados y de nuestro país, lo que remite necesariamente a las atribuciones, derechos y obligaciones del aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, aborda de forma general la eficacia de sus instituciones, así como pondera las razones que la explican, con resultados y énfasis variados en cada caso.

Se centra en los dos procesos determinantes del crecimiento y cambio de la inmensa mayoría de las ciudades del país: el precarismo urbano incontrolado y la edificación masiva de vivienda de interés social³⁵⁹, con el fin de obtener del análisis conclusiones de carácter general, aplicables a la gran mayoría de las ciudades del país.

Dicha concentración deja fuera del análisis diversas problemáticas urbanas y ciudades del país que ameritan consideraciones complementarias, a las que nos referimos en el apartado de Problemática urbana.

2.1. Organización territorial y competencias.

2.1.1. Organización política-administrativa.

2.1.1.1. Referentes desarrollados.

Son dos los modelos básicos de organización territorial del poder en los Estados analizados el primero es el de naturaleza federal —Estados Unidos de Norteamérica— o autonómica —España—, que a efectos competenciales en materia urbanística, son similares; el segundo, es de naturaleza unitaria —Francia y Gran Bretaña— que, aunque han desconcentrado algunas funciones en regiones y condados, mantienen su estructura centralizada.

España, tras la Constitución de 1978, deviene un Estado social y democrático de derecho, denominado ‘autonómico’ por reorganizarse con una distribución competencial en tres niveles político-administrativos³⁶⁰.

El proceso de transferencias de las competencias y presupuestos económicos del Estado a las comunidades autónomas configura un Estado *de facto* cuasi-federal.

Los **Estados Unidos de Norteamérica**, de conformidad con su Constitución de 1787, es un Estado federal³⁶¹.

Francia, de acuerdo con su Constitución de 1958 es un Estado unitario; entre ellos, es la quintaesencia del modelo; reconoce como ‘colectividades territoriales’ a sus territorios de ultramar,

359 Reponsables, reiteramos, de más del 70% de las acciones urbanas públicas, privadas y sociales en la base de el crecimiento y cambio de las ciudades del país.

360 El Estado (con el poder legislativo en el Parlamento o Cortes Generales), las comunidades autónomas, CCAA (17, con asambleas legislativas cada una) y los municipios, (8 mil históricos, sin potestades legislativas), agrupados en 43 provincias, así como dos ciudades autónomas, (Ceuta y Melilla), con potestades intermedias entre éstos y las CCAA.

361 Junto a la Unión, existen 50 Estados, el Distrito de Columbia, con la Capital, y diversos Territorios Asociados.

departamentos y municipios³⁶² y; además ha creado regiones³⁶³ e impulsado la formación de agrupaciones de servicios³⁶⁴.

El **Reino Unido**, en el plano formal es un *unitary state*; en el plano material no puede desconocerse la importante autonomía de la que gozan las autoridades locales³⁶⁵, el poder ejecutivo está jerarquizado entre el gobierno central y las autoridades locales³⁶⁶; el poder legislativo está en manos del Parlamento³⁶⁷ y existen además en las mayores conurbaciones distritos metropolitanos y *boroughs*³⁶⁸.

2.1.1.2.Referentes latinoamericanos.

Brasil es una república federal, compuesta por la Unión, los estados y los municipios; *está organizado de manera a conceder a las unidades que lo constituyen autonomía política legislativa, financiera y administrativa.*

Colombia es definida por la Constitución política vigente³⁶⁹, CP, como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, la cual reconoce como entidades territoriales a los departamentos, municipios, distritos³⁷⁰ y territorios indígenas, las cuales tienen sólo funciones administrativas; la competencia legislativa y la administración de justicia corresponden al nivel nacional.

Los departamentos y los municipios cuentan con corporaciones administrativas de elección popular que se denominan asambleas departamentales y concejos municipales, con funciones reglamentarias, de policía y de control.

2.1.1.3.El caso de México.

México es una república federal, integrada por 32 entidades federativas y un Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión; la Constitución determina la distribución de competencias entre la federación y los estados al definir las facultades del Gobierno federal, dejando las no escritas a favor de las entidades locales³⁷¹.

362 96 departamentos y 36 mil municipios.

363 Veinte y dos, que no son entes con autonomía, sino sólo con poderes delegados.

364 Las reformas de 1999 y 2000 han impulsado la formación de agrupaciones de servicios mediante *communautés urbaines* (12 con 309 municipios y más de 500 mil habitantes cada una) *communautés d'agglomeration* (51 con 763 municipios y más de 50 mil habitantes cada una y *communautés de communes* (2 mil rurales).

365 Que comprende las comunidades nacionales de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte.

366 Dentro de éstas cabe distinguir (por lo que a Inglaterra se refiere) entre los condados y los distritos; en las áreas rurales, hay que sumar un tercer nivel: los concejos de parroquia. Desde 1986 existen en Inglaterra 39 condados, 296 distritos municipales y más de 10 mil parroquias. Ejercen sus competencias con plena autonomía dentro del ámbito competencial que le es propio, aunque fuertemente tutelado.

367 Dividido en dos cámaras, de los comunes y de los lores.

368 36 distritos metropolitanos y 32 boroughs en Londres.

369 Aprobada en 1991.

370 Municipios con régimen especial, como el Distrito Capital de Bogotá y algunas ciudades de la Costa Caribe consideradas como Distritos turísticos. Para efectos urbanísticos la diferencia no tiene mayor relevancia.

371 Según lo establece su artículo 124 que recoge el principio del federalismo pactista: "las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Las entidades federativas se integran en dos grandes ámbitos de gobierno: el estatal y el municipal³⁷².

En relación al gobierno municipal el artículo 115 constitucional establece que “...los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y su organización política y administrativa al municipio libre”.

Consigna bases que especifican, en lo general, el gobierno, la personalidad jurídica, el patrimonio y los servicios públicos a cargo de los municipios, así como la administración ‘libre’ de sus haciendas; en lo particular, sus atribuciones para “formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano”.

Sin embargo, la distribución de competencias en materia urbana entre los tres niveles de gobierno presenta problemas por duplicidades, traslapes, ambigüedades, omisiones, indefiniciones y contradicciones, cuestión que intentamos hacer explícita a lo largo del análisis subsecuente.

Por otra parte, bajo una óptica real, el federalismo mexicano y en lo particular el ‘municipio libre’ constituyen más un propósito que una realidad, producto de una idiosincracia e historia de matriz centralista; conforman un proyecto en proceso de cambio y consolidación, resultado de persistentes luchas, reclamos, debates e iniciativas políticas y legales sobre la descentralización, el refuerzo del federalismo y el desarrollo municipal.

Al respecto, resulta ilustrativo comparar la distribución de los ingresos públicos entre niveles de gobierno en México con otros países³⁷³, comparación que deja en claro el centralismo de la organización política administrativa y la concentración de los recursos que contrasta con la pobreza y dependencia de las haciendas municipales.

Dicha situación es sintomática de la incongruencia entre la organización política administrativa nacional y los retos urbanos del país; del desequilibrio entre la capacidad real de gestión de los gobiernos locales, en lo particular los municipales y sus responsabilidades urbanísticas; explica la persistente intervención de los gobiernos federal y estatales en la planeación, gestión y control de los procesos urbanos, del resorte legal de los gobiernos municipales.

2.1.2. Competencias legislativas.

2.1.2.1 Referentes desarrollados.

En los Estados federales y en el Estado autonómico español las competencias legislativas en la materia recaen en exclusiva en los estados federados o comunidades autónomas³⁷⁴; no

372 Sus competencias las determinan las constituciones políticas de las entidades federativas, con arreglo a los principios de la Constitución.

373 A la que nos referimos en la sección de El financiamiento de los servicios básicos.

374 La legislación, la elaboración y aprobación de la planificación territorial, su desarrollo, ejecución y control de los asentamientos urbanos y rurales, los usos del suelo y el medio ambiente son competencias autonómicas, sin perjuicio de las competencias de los municipios en su propio ámbito.

obstante, el Estado autonómico español³⁷⁵ y el gobierno de los Estados Unidos³⁷⁶ se reservan títulos competenciales que les permiten incidir sobre la materia, a través de leyes dirigidas a conseguir objetivos de interés supraestatal.

En los Estados unitarios, Francia e Inglaterra, no existe reparto de competencias; el poder legislativo compete en exclusiva al parlamento³⁷⁷.

2.1.2.2. Referentes latinoamericanos.

En el caso de **Brasil**, la Constitución de 1988 estableció un sistema de normas urbanísticas federales, estatales y municipales.

Compete a la Unión establecer normas generales, concretadas en el Estatuto de la Ciudad³⁷⁸, EC, para instituir un sistema de gestión urbanística con sus instrumentos; por su parte, los municipios, a través de su 'poder legislativo'³⁷⁹ aprueban 'leyes' que las especifican y operacionalizan en su territorio³⁸⁰.

En **Colombia**, en tanto estado unitario, la producción legislativa corresponde exclusivamente al Congreso de la República³⁸¹.

Al mismo tiempo, la CP establece que corresponde a los concejos municipales "...reglamentar los usos del suelo y vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda"; asimismo, que la tributación sobre la propiedad inmueble es competencia exclusiva municipal.

2.1.2.3. El caso de México.

La materia 'urbanística' no está radicada en un 'nivel' específico de gobierno, sino es un área de trabajo 'concurrente'; se trata de una excepción al sistema de distribución de competencias que establece la propia Constitución³⁸², que no resuelve de forma satisfactoria el problema estructural de distribución de responsabilidades urbanísticas entre los distintos niveles de gobierno.

En materia legislativa la Constitución señala³⁸³ como facultades del Congreso de la Unión "...expedir las leyes que establezcan la concurrencia [de los gobiernos] en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos".

375 La competencia global del Estado sobre las condiciones 'básicas' para la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales; la coordinación de la planificación económica; el régimen jurídico y el procedimiento administrativo de la expropiación forzosa y las concesiones; la protección del medioambiente; a las que se suman competencias 'exclusivas' en defensa y legislación civil sobre la propiedad fundiaria.

376 En materias tales como equilibrio territorial y racial, viviendas sociales y protección ambiental.

377 Asamblea Nacional y Senado franceses y Cámara Baja y Cámara Alta británicas.

378 Ley 10.257 / 01 del 10 de octubre de 2001 que reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución.

379 *Camara de Vereadores*, equivalente a los cabildos mexicanos, cuyos representantes son elegidos por la población.

380 Las principales leyes relacionadas con el desarrollo urbano de competencia municipal son el Plan Director, la Ley de Parcelación y Uso del Suelo, el Plan Plurianual, la Ley de Directrices Presupuestarias, la Ley del Presupuesto Anual y la Ley de Zonificación Ambiental.

381 Conformado por el Senado y la Cámara de Representantes.

382 En su artículo 124.

383 En su artículo 73.

Como resultado de lo anterior, se expidió una ‘ley general’, la Ley General de Asentamientos Humanos³⁸⁴, LGAH, centrada en la planeación —que no la gestión— del desarrollo urbano y la definición de competencias entre niveles de gobierno, que apenas ahora a treinta años de su instauración comienza a ser cuestionada.

La LGAH plantea como uno de sus objetivos ...”establecer la concurrencia [de los gobiernos] para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional”; establece las competencias que les corresponden e incluso, en el caso de las entidades federativas, las de sus poderes legislativos.

Así, corresponde a los congresos de los estados³⁸⁵ ...”legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población”, como resultado de lo cual todos han expedido sus correspondientes leyes³⁸⁶.

Cabe mencionar que en México existe, en materia de urbanismo, otra disposición constitucional³⁸⁷ que precisa el régimen de distribución de competencias ‘legislativas’ descrito.

Se trata de la facultad reglamentaria de los municipios ...”para aprobar de acuerdo con las leyes que en materia municipal expidan las legislaturas de los Estados los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que organicen la administración pública municipal, regulen las funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”, la cual permite que los municipios ‘urbanos’ expidan reglamentos de construcción, zonificación y desarrollo urbano.

La legislación ‘urbanística’ no es la única que incide en el desarrollo urbano; la legislación agraria y ambiental son determinantes del ordenamiento y acondicionamiento del territorio; así, la Constitución establece³⁸⁸ que se dictarán las medidas necesarias ...”para preservar y restaurar el equilibrio ecológico [y] ...para disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades”.

Comenzando con la materia agraria, por su relevancia, ésta es de competencia exclusiva del gobierno federal³⁸⁹ y la función legislativa corresponde al Congreso de la Unión; ha dado origen a una amplia legislación secundaria, cuya pieza central es la Ley Agraria vigente³⁹⁰, con incidencia capital en los procesos de poblamiento en el territorio.

En materia ambiental también se reformó la Constitución para establecer que corresponde al Congreso de la Unión expedir las leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno; ello se tradujo en la expedición³⁹¹ de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la

384 Promulgada en 1976, la cual se mantuvo prácticamente sin reformas hasta la expedición, en 1993, de una nueva ley con el mismo nombre y contenido simplificado.

385 Entre las que se encuentra el Distrito Federal, a través de su Asamblea Legislativa.

386 Sujetándose en la mayor parte de los casos a las prescripciones de la LGAH.

387 Contendida en su artículo 115.

388 En el párrafo tercero de su artículo 27.

389 Desde la expedición de la Constitución del 1917, expresión paradigmática del gobierno centralista emanado de la revolución mexicana.

390 Reformada en el año de 1993.

391 En el año de 1988.

Protección del Ambiente, LGEEPA, que fija las competencias en la materia por niveles de gobierno.

Al respecto, resulta importante destacar que, al igual que en el caso urbano, los congresos de los estados legislan en materia ambiental, con implicaciones sobre el uso y aprovechamiento del suelo, a las que nos referimos más adelante.

Podemos concluir de lo anterior que las facultades legislativas urbanísticas en ‘sentido amplio’, se encuentran distribuidas entre los gobiernos federal, estatales y municipales, situación que dificulta el establecimiento de títulos competenciales claros para la planeación, gestión y control del desarrollo urbano, entre sectores y niveles de gobierno³⁹², tema central del presente documento.

2.1.3. Competencias para la planeación, ejecución y control del desarrollo urbano.

2.1.3.1. Referentes desarrollados.

Hay tantos modelos competenciales en el urbanismo como países estudiados.

No obstante, puede observarse un modelo básico ‘biplano’, que cuenta con dos niveles o instancias: el municipal y el estatal; en el ámbito municipal se colocan todas las competencias relativas a la planificación local, gestión y control urbanísticos; en el ámbito estatal o ‘autonómico’ se sitúan competencias de ordenación territorial supramunicipal y de control legal de la gestión municipal; en complemento un modelo ‘triplano’, que tiene una segunda instancia funcional, intercalada entre los dos planos tradicionales.

Respecto al modelo biplano, son ejemplos Francia e Inglaterra.

En **Francia** los municipios son competentes para elaborar y aprobar los instrumentos de planeamiento, así como para realizar la ejecución y gestión urbanística; sin embargo, el Estado³⁹³ conserva importantes competencias: intervenir en los municipios sin plan, imponer prescripciones supramunicipales y modificar su planeamiento para la ejecución de proyectos de interés nacional³⁹⁴.

En **Inglaterra**, las autoridades locales³⁹⁵ son competentes en la planificación, ejecución y control urbanístico; sin embargo el gobierno central garantiza³⁹⁶ la coherencia de la ordenación del territorio con las políticas estratégicas nacionales, para lo cual retiene importantes poderes³⁹⁷.

392 Como es el caso en otros países, donde las atribuciones están claramente diferenciadas por niveles de gobierno o existen leyes marco nacionales que desarrolladas subsecuentemente a nivel regional permiten una determinación clara de los títulos legislativos competenciales por niveles de gobierno.

393 A través de los prefectos.

394 Estas funciones consisten en un poder de veto y la consiguiente modificación de los planes, así como la sustitución de los municipios en caso de inaplicación de sus prescripciones.

395 Condados y distritos.

396 A través del Secretario de Estado para el Medioambiente (Ministro).

397 Puede transferir a organismos o agencias estatales las competencias locales; puede reservarse la aprobación de los planes, introducir correcciones y decisiones discrecionales de planeamiento (control de oportunidad, no sólo de mera legalidad) o la autorización de cada nueva urbanización; puede emitir directrices estratégicas (*policy guidances*) y regionales de ordenación, a las que deberán ajustarse los planeamientos locales; además, resuelve las reclamaciones de los ciudadanos contra las decisiones y planes

Respecto al ‘modelo triplano’ son ejemplos España y los Estados Unidos de Norteamérica.

En **España** los municipios elaboran su planeamiento general —a ser aprobado por las comunidades autónomas³⁹⁸—, cuya gestión, ejecución y control disciplinar son de su competencia.

Las comunidades autónomas, CCAA, tienen competencia exclusiva para configurar la forma y contenido de los planes y ‘actuaciones urbanísticas’ que rijan en su territorio, así como para elaborar, aprobar y controlar su propia planificación regional.

El Estado, sin tener competencias propias y directas de ordenación territorial o urbanística de hecho estructura el territorio con la planificación y ejecución de planes directores sectoriales para las redes de infraestructuras y equipamientos de su competencia³⁹⁹.

En **Estados Unidos** las competencias de planeación, ejecución y control urbano competen, con carácter general, a los municipios; sin embargo, los estados y la Unión ejercen un ‘condicionamiento’ *ad extra* de sus competencias.

Los estados de la Unión pueden condicionar la labor planificadora de los municipios⁴⁰⁰ y la Unión incide por la vía de sus competencias sectoriales, por ej. en materia ambiental.

Por último, otras autoridades locales —por ej. entidades metropolitanas— pueden retener competencias en materia de planeación y gestión urbana.

2.1.3.2. Referentes latinoamericanos.

La Constitución **brasileña** de 1988 consigna las competencias urbanas de los tres niveles de gobierno.

Establece que el municipio tiene la competencia legislativa y ejecutiva para realizar la política urbana, así como es responsable de ...”ordenar el desarrollo integral de las funciones sociales de la ciudad y garantizar que la propiedad urbana cumpla su función social; de acuerdo con el

urbanísticos locales, con el añadido de que una resolución adversa a los planteamientos de las autoridades locales, determina la exigencia de indemnizar al recurrente, etc.

398 Los planes o directrices de ordenación territorial regional obligan a los planes municipales.

399 Planes directores de infraestructuras de carreteras y autopistas nacionales, ferroviarias, de comunicaciones, hidrológico, energético, etc., en cooperación y coordinación con las CCAA; si bien debe ‘consultar’ y consensuar todas sus intervenciones con las CCAA y los municipios afectados, sin poder ir directamente en contra sus planeamientos territoriales o urbanísticos, salvo por razones de urgencia y defensa nacional.

400 Incluso algunos han llevado a cabo una ordenación integral del territorio.

estatuto de la Ciudad, los municipios con población mayor a 20 mil habitantes⁴⁰¹ deben tener un Plan Director⁴⁰², instrumento básico de la política urbana municipal.

A los estados de la Unión les está reservada la competencia de constituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microregiones, si los municipios afectados están de acuerdo en participar.

La Unión tiene competencia para establecer directrices para el desarrollo urbano, la habitación, el saneamiento básico y los transportes urbanos, así como para elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio.

En **Colombia**, las competencias urbanísticas han sido tradicionalmente municipales, bajo la imprecisa expresión de 'reglamentación de los usos del suelo'.

El municipio se asume como la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado⁴⁰³ y según la Constitución Política, CP, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el territorio, así como promover la participación comunitaria y el mejoramiento social de sus habitantes.

La Ley 388 de 1997 asume al ordenamiento territorial como una función pública municipal, distrital o de las áreas metropolitanas⁴⁰⁴; establece que el ordenamiento del territorio se hará

401 Los planes directores son obligatorios también en los siguientes casos: para los municipios integrantes de regiones metropolitanas; donde el poder público municipal tenga la intención de utilizar los instrumentos previstos en el numeral 4 del artículo 182 de la Constitución Federal que determinan la parcelación y/o edificación compulsorias, el impuesto progresivo en el tiempo y la expropiación con pago de las indemnizaciones con títulos de la deuda pública; en áreas de especial interés turístico; y en las áreas de influencia de actividades de significativo impacto ambiental a escala regional o nacional.

402 Para toda el área municipal, lo que se traduce en normas también para el área rural, aunque la política agraria y las directrices respectivas sean competencia del gobierno federal; esta situación genera conflictos tanto con los propietarios rurales como con la Unión.

403 En cada municipio existe una corporación administrativa elegida popularmente a la que corresponde reglamentar la prestación de los servicios; adoptar los planes y programas de desarrollo, de obras públicas y de ordenamiento territorial; votar los tributos y los gastos locales; dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto; reglamentar los usos del suelo; vigilar y controlar la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda; dictar las normas para la preservación del patrimonio ecológico y cultural, entre otros.

404 Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada (Definición de la ley 128 de 1994, ley orgánica de las áreas metropolitana). Están dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio y régimen especial. Indica la ley que cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de área metropolitana podrán constituirse como tal Tendrán la iniciativa para promover su creación los Alcaldes de los Municipios interesados, la tercera parte de los Concejales de dichos municipios, o 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral de los municipios. Cuando se trate de anexar uno o más municipios vecinos a un área Metropolitana existente, se convocará a consulta popular. Su aprobación se hará por mayoría absoluta de votos en cada uno de los municipios vecinos interesados en la anexión, mediante la concurrencia al menos de la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral. La iniciativa para proponer la anexión la tendrá, además de quienes se indican antes, el Gobernador del Departamento correspondiente o la Junta Metropolitana, según decisión adoptada por mayoría absoluta. En la actualidad existen en Colombia 5 áreas metropolitanas, todas organizadas de manera voluntaria antes de la expedición de la ley 128 de 1994, que operan con niveles muy diferentes de

tomando en cuenta las relaciones intermunicipales y regionales, así como los determinantes de superior jerarquía en materia ambiental, del patrimonio histórico y cultural, de obras de infraestructura y equipamiento de escala nacional y de desarrollo metropolitano, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

De acuerdo con la CP los departamentos tienen 'autonomía' para la administración de los asuntos 'seccionales' y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio⁴⁰⁵, así como ejercen funciones administrativas de coordinación entre la Nación y los municipios.

El gobierno nacional ha venido imponiendo determinantes de superior jerarquía al ordenamiento territorial municipal a través de decretos del ejecutivo⁴⁰⁶, para dar respuesta a situaciones coyunturales.

2.1.3.3.El caso de México.

En México las principales competencias urbanísticas⁴⁰⁷ son municipales, dentro del sistema 'concurrente' de facultades entre niveles de gobierno al que hicimos referencia.

Esta situación que impera a nivel nacional paradójicamente no se da en el Distrito Federal⁴⁰⁸, dado el carácter excepcional de su gobierno por ser capital de la República Mexicana.

Conforme al artículo 115 constitucional, los municipios "...en términos de las leyes federales y estatales respectivas, estarán facultados para: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, ...autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo,

fortaleza institucional y capacidad de orientación metropolitana, y también con fuertes diferencias en cuanto a los recursos que maneja. La citada ley estableció como su principal recurso una sobretasa del dos por mil sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área Metropolitana; disposición que fue declarada inconstitucional, ya que existía previamente una cesión del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales. Otro de los problemas para la organización de las áreas metropolitanas es la percepción de eventual pérdida de autonomía por parte de las administraciones municipales, en particular porque la ley prevé que el Alcalde Metropolitano será el alcalde del municipio núcleo o metrópoli, quien preside la Junta Metropolitana y tiene la facultad de reglamentar por medio de Decretos los Acuerdos que expida la Junta Metropolitana.

405 En cada departamento existe una corporación administrativa de elección popular que se denomina Asamblea Departamental cuyas principales atribuciones son expedir las disposiciones relacionadas con la planeación del desarrollo económico y social, la ejecución de obras públicas, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera, entre otros.

406 Como la ejecución de proyectos de utilidad pública e interés social a ser realizados en todo el territorio nacional, sin que les puedan ser oponibles las previsiones de los planes de ordenamiento territorial municipal, así como para facilitar la oferta de vivienda de interés social, estableciendo que las normas urbanísticas municipales no podrán afectar el potencial máximo de aprovechamiento del área útil de los predios, pasando por alto la autonomía municipal.

407 Según la LGAH para "...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".

408 Con un modelo diferente de distribución competencial, con centro en el gobierno de la ciudad y no en sus delegaciones'.

...otorgar licencias y permisos para construcciones”; asimismo, tienen a su cargo la prestación de los servicios básicos⁴⁰⁹.

En complemento, la LGAH concentró en ellos el control administrativo de los procesos urbanos, facultándoles para autorizar el uso del suelo, la urbanización y la edificación⁴¹⁰, sin establecer una administración de tutela y control por parte de los gobiernos estatales o federal de sus actos.

Aunque el cúmulo de facultades enunciadas a favor del municipio pareciera darle la identidad y conformarlo como el poder público encargado de conducir y racionalizar los procesos de desarrollo urbano en México, en la realidad ello no sucede así.

Diversas razones ancladas en nuestra idiosincracia e historia pueden aducirse para explicar el persistente centralismo, intervencionismo y autoritarismo gubernamental, que se contraponen a un federalismo auténtico, a un municipalismo eficaz y a una gestión urbana democrática.

Dan lugar a un cúmulo de facultades jurisdiccionales o competencias de facto en materia ‘urbanística’ que ejercen otros niveles y sectores de gobierno—que el municipal y el sector urbano— a ponderar en un análisis competencial ‘real’ de la planeación, ejecución y control del desarrollo urbano.

En lo que se refiere a las competencias ‘urbanísticas’ de los gobiernos federal y de las entidades federativas, la LGAH establece un conjunto amplio, abigarrado y carente de rigor de prescripciones de carácter general, declarativo o retórico —en vez de normativo—, confuso o ambiguo y en ocasiones equívoco que se sobreponen y/o se contraponen con las competencias municipales.

Lo afirmado, estimamos que es una cuestión que no resulta necesario demostrar; basta la lectura atenta de las facultades del gobierno federal y de los gobiernos de los estados según la citada ley para llegar indefectiblemente a dichas conclusiones —ver notas a pie de página con transcripciones resumidas de dichas facultades federales (⁴¹¹) y estatales (⁴¹²).

409 Pues según el citado artículo ...»tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento”, entre otros.

410 Licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios.

411 Sintéticamente, corresponde al Gobierno Federal —de forma coordinada con los gobiernos locales y concertada con los sectores social y privado— ...»la planeación del desarrollo regional; ...la coordinación de las acciones federales convenidas con los gobiernos locales; ...la previsión de las necesidades nacionales de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la regulación de los mecanismos para satisfacerlas; ...el desarrollo de programas para establecer provisiones y reservas territoriales en los centros de población; ...la promoción de mecanismos financieros para la construcción de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano; ...la formulación, ejecución y control del Programa Nacional de Desarrollo Urbano ...la realización de acciones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos; ...la asesoría a los gobiernos locales en la elaboración y ejecución de sus programas de desarrollo urbano;...la verificación de que las inversiones de las dependencias y entidades federales se ajustan a los planes urbanos; ...la participación en la ordenación de zonas conurbadas; la promoción de la investigación urbana”, entre otros.

412 De forma un tanto simétrica a las ambiguas atribuciones federales, corresponde a los entes federativos o estados — coordinadamente con la federación y los gobiernos municipales y concertadamente con los sectores social y privado— ...»la programación’ (debe entenderse la planeación) estatal del desarrollo urbano; ...la promoción de la participación social en la programación urbana; ...la autorización de la fundación de centros de población; ...la participación en la planeación y regulación de las

A las competencias de los tres niveles de gobierno referidas se suman otras que sin ser en rigor ‘urbanísticas’ tienen importancia capital en el desarrollo urbano y están centralizadas proponderantemente en el gobierno federal, en sus sectores agrario y ambiental.

Dichas competencias ‘otras’ se evidencian en las prescripciones contenidas en la propia LGAH, que acotan o limitan a las entidades federativas y a los municipios a ‘participar o intervenir’ en la ‘regularización de la tenencia de la tierra’, ‘la constitución de reservas territoriales’ o ‘el ordenamiento ecológico’, funciones que se mantienen en el ámbito federal .

En lo que se refiere a las competencias agrarias del gobierno federal que impactan de forma determinante al desarrollo urbano, éstas emanan también del artículo 27 constitucional y de su legislación reglamentaria —ver Anexo 3 que las resume—, los cuales fueron reformados en 1992 como resultado de la reorientación de la política agraria, para dar fin al reparto agrario, reconocer de forma explícita la personalidad y derechos de propiedad de los núcleos agrarios, conferirles ‘autonomía real’ y crear un sistema de justicia agraria más ágil e independiente, entre otras razones.

Dicha legislación confiere al gobierno federal la conducción de importantes procesos determinantes del desarrollo urbano, tales como la ‘desincorporación’ de tierra del régimen agrario y su incorporación a la ciudad⁴¹³ y la expropiación de tierra ejidal para todo tipo de propósitos urbanos, en particular para la regularización de la tenencia de la tierra, así como reestructuró al sector agrario, creando o reforzando diversos entes gubernamentales federales que juegan un papel determinante en el desarrollo urbano⁴¹⁴.

Las competencias agrarias referidas y su impacto en el desarrollo urbano deben ponderarse a la luz de la importancia que tiene el ‘ejido’ —ejidos y comunidades— en el agro mexicano, que ocupa la mitad del territorio nacional.

En complemento, del hecho que la gran mayoría de las ciudades mexicanas se encuentran rodeadas de ejidos, lo que sustrajo de la jurisdicción local el gobierno de los procesos de urbanización y terminó generando procesos masivos de poblamiento informal descontrolados.

Como consecuencia de lo anterior, los procesos de expansión periférica urbana han sido conducidos más desde el sector agrario que desde el sector urbano gubernamental, como un resabio de la transición rural-urbana del país y de las prácticas corporativas de los gobiernos posrevolucionarios.

conurbaciones; ...la realización de acciones para el desarrollo regional y urbano; ...la participación en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, ...la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, ...la protección del patrimonio cultural y el equilibrio ecológico de los centros de población; ...la administración ‘convenida’ con los municipios, de los servicios públicos; ...el apoyo a las autoridades municipales en la planeación del desarrollo urbano; ...la imposición de medidas de seguridad y sanciones a los infractores de los programas estatales de desarrollo urbano”, entre otros.

413 Mediante nuevas fórmulas que contempla la reformada ley Agraria, tales como la adopción del dominio pleno de parcelas ejidales, la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles y la ampliación de zonas urbanas en los ejidos mediante la titulación de solares urbanos.

414 Tales como la Procuraduría Agraria, PA, el Registro Agrario Nacional, RAN y el Programa de Certificación de Derechos Ejidales, PROCEDE.

En lo que respecta a las competencias en materia ambiental resulta importante considerar que, aunque la gestión ecológica es de cuño más reciente que la gestión urbana, ha cobrado una importancia relativa mayor y pasado de enfoques limitados a enfoques comprensivos que pretenden conferirle un carácter más universal.

De las múltiples cuestiones que comprende la gestión ambiental interesan por su relación con el desarrollo urbano el ordenamiento ecológico⁴¹⁵ y la evaluación de impacto ambiental⁴¹⁶.

El ordenamiento ecológico es competencia del gobierno federal⁴¹⁷ y de los gobiernos estatales⁴¹⁸; ambos imponen restricciones al uso y aprovechamiento de los predios de todo régimen de propiedad.

La evaluación de impacto ambiental es competencia federal y de los gobiernos estatales y las resoluciones correspondientes⁴¹⁹ pueden aprobar, negar o condicionar las obras o actividades de que se trate, así como establecer medidas de mitigación.

El ordenamiento ecológico y la evaluación de impacto ambiental son figuras jurídicas novedosas que pretenden frenar el crecimiento urbano indiscriminado y mitigar los efectos de obras o actividades que antes se realizaban sin control efectivo.

Sin embargo, su desarrollo es incipiente; la sobreposición del ordenamiento ecológico con el ordenamiento urbano genera conflictos, ya que ambos regulan el uso del suelo regidos por políticas sectoriales diferentes, razón que impone articularlas⁴²⁰; la evaluación de impacto ambiental, en el ámbito urbano, se sobrepone con las licencias de uso del suelo y los dictámenes de impacto urbano, con enfoques y procedimientos diferentes.

En síntesis, el cúmulo de competencias urbanísticas conferidas a los gobiernos municipales — en su mayoría sin capacidad técnica para ordenar y acondicionar el territorio—, la profusión, generalidad, ambigüedad y carácter declarativo de las atribuciones urbanísticas de los gobiernos estatales y federal, así como la persistente concentración de facultades en el gobierno federal en materia agraria y ambiental, son fuente de descoordinación gubernamental, que explican, en alguna medida, la escasa eficacia de la planeación de los asentamientos humanos, que tiene un carácter 'virtual', más aparente que real.

415 El ordenamiento ecológico es un instrumento de política ambiental para regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de proteger al medio ambiente y preservar y aprovechar sustentablemente los recursos naturales, tanto en el medio urbano como en el rural.

416 La evaluación de impacto ambiental es el instrumento que evalúa el impacto de nuevos asentamientos, vías de comunicación y obras públicas y privadas agropecuarias, industriales, comerciales y de servicios.

417 Para la regionalización ecológica a nivel nacional.

418 Para zonificar sus respectivos territorios.

419 Previa presentación de manifestaciones de impacto ambiental, MIA.

420 Al respecto la legislación en la materia establece que el ordenamiento ecológico será considerado en la planeación de los asentamientos humanos, pero no dice cómo, ni establece reglas claras para dirimir posibles conflictos entre ambos ordenamientos.

2.2 .La propiedad del suelo.

2.2.1. Función social de la propiedad.

2.2.1.1.Referentes desarrollados.

En los ordenamientos objeto de estudio la propiedad no es un derecho omnímodo, sino que está sujeto a límites funcionalizados al servicio del interés general⁴²¹; todos reconocen que la facultad de urbanizar —*ius urbificandi*— y de edificar —*ius ædificandi*—, aunque sea en una mínima posibilidad, forma parte del contenido de la propiedad.

La especulación no es un efecto impedido explícitamente, pero sí ampliamente intervenido mediante la captura de plusvalías o beneficios inmerecidos, con técnicas precisas para imponer contraprestaciones y pagar las externalidades negativas generadas.

En complemento, en algunos países existe la convención social según la cual retener suelo, impidiendo su transformación urbanística, no sólo es socialmente reprobable sino antiproduktivo, por carecer de sentido en la dinámica empresarial de producción industrial.

En **España**, según la Constitución de 1978, la propiedad debe cumplir una función social que legitime su propia existencia y que delimita su contenido y perfiles, salvo un contenido ‘esencial’ del derecho: indemnizar al propietario expropiado por causa de utilidad pública e interés social.

Según el Código civil “...la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”; la facultad de edificar o de urbanizar es posible ejercerla cuando la ley, en lo general y el plan municipal, en concreto, lo establezcan y cuantifiquen expresamente; las limitaciones generales o incluso la prohibición de edificar en suelo rústico no dan derecho a indemnización.

La especulación inmobiliaria, como caso singular, está excepcional y explícitamente impedida por la Constitución española, la cual establece que los poderes públicos promoverán la legislación pertinente urbanística y de vivienda, ...”para impedir la especulación”, así como para obligar a la comunidad a ...”participar en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos”.

Los mecanismos e instrumentos⁴²² para asegurar la función social de la propiedad están contenidos en la legislación estatal de suelo y se concretan en las leyes autonómicas.

En los **Estados Unidos** el reconocimiento constitucional al derecho de propiedad no impide que se admita cierta función social o subordinación al interés general, la cual se implementa a través de limitaciones administrativas al ejercicio del derecho de propiedad, *zoning*⁴²³ y eventualmente mediante la expropiación, *taking*⁴²⁴.

421 Con independencia de cualquier declaración expresa relativa a su función social.

422 Los cuales se basan en un juego recíproco de otorgamiento de derechos o beneficios con el plan a los propietarios de aquellos suelos expresamente delimitados, en contraprestación de exigirles una serie de deberes o cargas regladas de urbanización y cesiones.

423 Que no impliquen o encubran un taking.

424 Que permiten a la Administración expropiar el derecho, ejerciendo su dominio eminente, para satisfacer un uso o finalidad pública, siempre y cuando el propietario reciba una indemnización justa.

No existe norma expresa que impida especular con la propiedad inmueble, ni preexiste el derecho a urbanizar que no esté señalado en el plan, ni hay más limitaciones a las contrapartidas públicas exigibles que las normas de un trato justo.

La Constitución de **Francia** de 1958 remite de forma expresa a la Declaración de Derechos del Hombre de 1789⁴²⁵, la cual establece que ...“la propiedad es un derecho inviolable y sagrado”; el Código Civil consigna que ... “la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta⁴²⁶, supuesto que no se hace un uso prohibido por la ley o los reglamentos”.

Sin embargo, esta enfática declaración decimonónica ha sido matizada por la evolución de la vida social y política; el interés general establece límites, cargas y condiciones, hasta la expropiación “...por causa de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización”; el Código de Urbanismo recoge la función social de la propiedad a efectos de limitarla en el ámbito urbanístico: ...“el derecho de edificar está ligado —*attaché*— a la propiedad del suelo y se ejerce respetando las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la utilización del suelo”.

La especulación no está contemplada por ley alguna, si bien las ‘tasas de equipamiento’ para poder edificar tienden a captar las plusvalías públicas emergentes del plan.

Inglaterra no cuenta con una Constitución escrita ni codificación de los derechos civiles; la propiedad es un derecho de libertad susceptible de ser limitado por obra de la ley⁴²⁷.

En particular, ésta puede imponer límites al uso y disfrute del derecho —servidumbres—, al igual que habilitar a las autoridades públicas con el poder de ‘enajenación forzosa’ —*compulsory purchase*⁴²⁸.

La especulación inmobiliaria no está explícitamente impedida por ley alguna, ni lo están las contrapartidas o *planning gains* públicas negociables en cada caso, las cuales son aplicadas por las autoridades teniendo en cuenta el beneficio obtenible y los impactos causados por los proyectos propuestos por los promotores⁴²⁹.

2.2.1.2.Referentes latinoamericanos.

En el caso de **Brasil**, la Constitución de 1988 a la vez que establece el derecho de propiedad consagra el principio de su función social⁴³⁰; establece⁴³¹ que la propiedad urbana cumple su función social cuando ...“atiende a las exigencias fundamentales del ordenamiento de la ciudad”;

425 Confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946.

426 Que comporta la propiedad del suelo del ‘vuelo’, *dessus* y el ‘subsuelo’, *dessous*, pudiendo el propietario acometer las construcciones y excavaciones que juzgue convenientes y obtener los productos que pueda suministrarle, teniendo en cuenta las leyes y reglamentos de policía.

427 La titularidad real del dominio eminente del suelo sigue teniendo caracteres de *Ancien Régime*, por lo que son muy frecuentes las formas de posesión con censos enfitéuticos y derechos de superficie (*leasehold*) frente a la plena propiedad (*freehold*), más común en el Continente.

428 Y no *expropriation*, que es una simple confiscación sin mediar pago.

429 Pues no hay plan vinculante previo.

430 El derecho de propiedad legitima al propietario a mantener lo que le pertenece a salvo de pretensiones ajenas, pero le impone el deber de destinarla a los fines sociales determinados por la Constitución, sus leyes reglamentarias y los planes de ordenamiento territorial.

431 En su artículo 182.

en contrapartida, no cumple su función social al no ser utilizada, estar subutilizada y no estar edificada.

Para hacer efectiva la función social de la propiedad el **Estatuto de la Ciudad**, EC, que reglamenta la Constitución federal y consigna las directrices generales de la política urbana establece un conjunto amplio de instrumentos⁴³² y faculta al poder público municipal a utilizarlos para promover e imponer, en su caso, el aprovechamiento con sentido social de la propiedad inmobiliaria.

Aunque no existe una declaración explícita en la legislación urbana sobre la especulación del suelo la concepción de la función social de la propiedad y los instrumentos de los que dispone el poder público para imponerla referidos la limitan y permiten su combate efectivo.

La CP **colombiana**⁴³³ establece que... "la propiedad es una función social que implica obligaciones", en lugar de expresar que está sometida a o tiene una función social⁴³⁴; incorpora derechos colectivos en el campo urbanístico o ambiental, consagra como de interés general el espacio público y su destinación al uso común, confiere a las entidades públicas el derecho a participar en la plusvalía que genere su acción urbanística, así como las faculta para regular la utilización del suelo y el espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Adicionalmente, que ... "se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos conforme a las leyes civiles"; no obstante, que ... "cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resulten en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social".

Si bien no existe una fórmula constitucional precisa respecto a la especulación del suelo⁴³⁵ el conjunto de previsiones referidas a la función social de la propiedad y a la participación de la colectividad en las plusvalías⁴³⁶ permiten enfrentar la especulación.

2.2.1.3.El caso de México.

La propiedad en México y sus instituciones se fundamentan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece en el tercer párrafo de su artículo 27 que ... "la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación⁴³⁷, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada", lo que implica que todo derecho transmitido a los particulares es derivativo y por tanto

432 29 instrumentos, los cuales pueden dividirse en cuatro tipos: de planificación; tributarios y financieros; jurídicos y políticos; y ambientales, instrumentos a los que nos referimos en los apartados subsecuentes.

433 En su artículo 58.

434 La interpretación que la jurisprudencia constitucional ha hecho de esta fórmula se traduce en el hecho de que la función social hace parte esencial, delinea o configura el derecho de propiedad, lo que equivale a la fórmula que de manera explícita aparece en la Constitución Política española que establece que la función social de los derechos de propiedad y de la herencia delimitan su contenido.

435 Como ocurre en la Constitución española.

436 En particular el derecho de la colectividad de participar en las plusvalías derivadas de la acción urbanística de las entidades públicas, que es un poderoso instrumento para regular el mercado del suelo y evitar la especulación.

437 El concepto de 'propiedad originaria' viene del derecho colonial y dio sustento legal a la confiscación y fraccionamiento de los latifundios para el reparto agrario y para la nacionalización del petróleo.

puede ser pleno o precario a voluntad de la Nación al momento de trasladarlo, por ser ésta la única titular del derecho originario.

Asimismo, que ...”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 apropiación⁴³⁸, 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”, preceptos que se han mantenido inalterados desde su expedición en 1917.

Finalmente, en su reforma del año de 1976, establece que ...”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”.

Esta visión fundamenta el derecho de propiedad del suelo urbano, sujeto a modalidades y regulaciones; es base de la legislación urbanística nacional, que pretende conferirle una ‘función social’.

El concepto de ‘modalidad’ —entendido como forma o modo de propiedad— ha generado múltiples interpretaciones, tanto sobre las intenciones de los redactores de la versión constitucional original, como sobre su posterior aplicación para regular el aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, rural y urbana.

Ha sido aplicado —en nuestra apreciación de forma válida— en momentos históricos diferentes⁴³⁹, atribuyendo a la propiedad inmobiliaria por medio de la ley un conjunto variable de derechos y obligaciones⁴⁴⁰, a partir del reconocimiento de que la propiedad es una construcción social, una institución jurídica derivada de la existencia del Estado, que no tiene un contenido universal o natural *ex ante* o predefinido, contenido que es necesario determinar en cada circunstancia en los términos que dicte el interés público.

En una primera instancia, al régimen de propiedad ejidal, con derechos y obligaciones diferentes a los de la propiedad privada tradicional, ‘civilista’, con sus prerrogativas clásicas de uso, disfrute y disposición, consecuencia de sus antecedentes romanos, napoleónicos y liberales; en una segunda instancia, décadas después, para ‘restringir’ por interés público o beneficio social los usos del suelo, base de la planeación de los asentamientos humanos.

En lo que respecta a la ‘función social de la propiedad’ resulta pertinente considerar que el referido tercer párrafo del artículo 27 constitucional —aunque reconoce a la propiedad un interés

438 El concepto de ‘regulación del aprovechamiento de los recursos naturales’ sirvió, en su origen para asegurar a la Nación el control de los recursos del subsuelo; más recientemente para sustentar la legislación sobre la protección al ambiente.

439 El contexto socio—político cuando se redactó el texto constitucional nada tiene que ver con el de la década de los setentas; el primero estaba caracterizado por ideales liberales, como la promoción de la pequeña propiedad, acompañadas de acciones de corte social, como el fraccionamiento de latifundios, entre otros; el segundo, por la crisis del modelo la sustitución de importaciones, la migración campo—ciudad y procesos acelerados de crecimiento de las ciudades.

440 Así, ser propietario en los diversos regímenes de propiedad —urbana, agraria, minera o intelectual— no significa los mismos derechos de propiedad; tampoco tienen los mismos derechos y obligaciones los propietarios urbanos en diferentes zonas o áreas de una ciudad.

público y le confiere un beneficio social⁴⁴¹ — es impreciso y queda sujeto a las interpretaciones de los diversos actores urbanos.

Dicha imprecisión da lugar a controversias administrativas y judiciales respecto al sustento constitucional de las regulaciones urbanísticas; en complemento, limita la planeación de los asentamientos humanos a la regulación de los usos del suelo, mediante la zonificación, con prescripciones de no hacer, las cuales no comprenden obligaciones de ‘hacer’ o de ‘dar’ que aseguren la función social de la propiedad inmueble.

Ello obedece a que la LGAH —a pesar de sus intenciones originales— no transformó en lo sustantivo el régimen jurídico de la propiedad, pero sí el régimen de competencias de los niveles de gobierno, que hicieron de la ley el factor determinante de la transformación de los aparatos del Estado en la planeación de los asentamientos humanos.

Las razones expresadas están en la base de la crítica que se hizo a la LGAH al momento de su expedición, a la que se calificó de una ‘simple virtualidad’⁴⁴² —a pesar de su ‘espectacularidad’—, en vez de una iniciativa real de ‘reforma urbana’.

Lo anterior nos lleva a concluir que la LGAH, a pesar de haber sido presentada como la portadora de un nuevo régimen para la planeación urbana, fundada en la tesis de la función social de la propiedad, no modificó sustantivamente el contenido de los derechos de propiedad, quedando su ejecución sujeta a la capacidad y voluntad política de los gobernantes.

En relación al tema de si la Constitución o la ley impiden la especulación, la Constitución no aborda el tema; sin embargo la legislación nacional vigente se refiere a ella, aunque de forma lateral y parcial.

En su origen, la LGAH no consignó alusión alguna a la especulación, por el escándalo que suscitaron los sectores empresariales más conservadores del país ante el proyecto original de la ley⁴⁴³, que hizo que se modificara⁴⁴⁴, no tanto por sus contenidos como por la personalidad y el estilo de gobernar del presidente en turno⁴⁴⁵.

Posteriormente, en su versión de 1993, la LGAH estableció que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ...“tendrá a mejorar la calidad de vida de la población urbana... mediante la regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular” y que ...“la federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales con el objeto de evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda”.

441 La regulación en beneficio social a que se refiere el precepto puede considerarse aplica únicamente a los recursos naturales.

442 Apreciación del conocido sociólogo Manuel Castells, citada en el libro de Antonio Azuela de la Cueva *La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho*, El Colegio de México, 1989

443 En una célebre reunión realizada en Chipinque, cerca de Monterrey, a la que asistieron cerca de 100 empresarios, que identificaban al régimen con el del Presidente Salvador Allende de Chile y aducían la ‘peligrosidad totalitaria del proyecto’.

444 Eliminando del proyecto de ley un artículo que decía “la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tendrá a regular el mercado de los terrenos, evitando su especulación y la de los inmuebles dedicados a la habitación popular” (artículo 2°).

445 El presidente Luis Echeverría.

2.2.2. Estatutos de la propiedad del suelo

2.2.2.1. Referentes desarrollados.

La propiedad es un derecho de libertad garantizado en los textos constitucionales sometido a restricciones⁴⁴⁶; esto vale en particular para la delimitación del derecho a urbanizar y edificar; en ningún país analizado puede hablarse de que la legislación urbanística configure un 'estatuto urbanístico' o régimen diferenciador de la propiedad del suelo urbano, a diferencia de lo que ocurre en el modelo español.

En **España**⁴⁴⁷ el plan general de ámbito municipal asigna discrecionalmente el estatuto o régimen jurídico a la propiedad⁴⁴⁸, en aplicación de las tres 'clases' de suelo paradigmáticas predefinidas por las leyes autonómicas⁴⁴⁹, *sub conditione* de una serie de deberes correlativos legalmente prefijados, a saber suelo urbano⁴⁵⁰, urbanizable⁴⁵¹ y no urbanizable⁴⁵².

A cada 'clase' legal de suelo corresponde entonces un estatuto diferenciado para el ejercicio de sus derechos y beneficios⁴⁵³ y el cumplimiento de sus 'deberes y cargas'⁴⁵⁴.

En los **Estados Unidos** la facultad de urbanizar y edificar forma parte del derecho de propiedad, aunque puede ser objeto de limitación; la administración puede, en ejercicio de su potestad genérica de *police power* regular y limitar el uso y disfrute de los derechos de propiedad sin indemnización.

El problema jurídico se genera cuándo las limitaciones son de tal grado que hacen surgir derechos de indemnización; existe *regulatory taking* e indemnización cuando la regulación es irrazonable o arbitraria; en cambio no revisten esta consideración las limitaciones razonables⁴⁵⁵.

En **Francia**, el punto de partida del 'estatuto urbanístico' de la propiedad del suelo es la afirmación del Código de Urbanismo: "...el derecho a construir está vinculado a la propiedad del suelo"; se trata de un punto de partida civilista al que se superponen limitaciones administrativas, configurando un estatuto mixto⁴⁵⁶, donde el derecho se ejerce respetando las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la utilización del suelo.

446 Que no puede ser objeto de desnaturalización de su 'contenido esencial', ni por el legislador ni por el planificador.

447 Desde la Ley del suelo de 1956, aunque ya venía configurándose esta solución desde la primera ley urbanística europea, la española de Ensanche de Poblaciones de 1864.

448 La operación más importante de los planes municipales es delimitar los terrenos según la clasificación del suelo.

449 Desde la Ley del Suelo de 1956 hasta la vigente Ley 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones, así como todas las leyes autonómicas.

450 Construido, urbanizado o de renovación urbana.

451 Delimitado por el propio plan o abierto e indefinido para el resto del municipio, que no sea suelo rústico protegido.

452 Rústico protegido por sus valores naturales.

453 Valoración, contenido económico y disponibilidad.

454 Costes asumibles, cesiones gratuitas y obligatorias de su suelo, plazos, reparto de beneficios, etc.

455 De altura, prohibición de usos industriales o salvaguarda de edificios emblemáticos.

456 Como ocurre también en los otros países continentales.

Entre estas limitaciones merece destacarse el denominado *plafond legal de densité*⁴⁵⁷, *PLD*, imponible discrecionalmente por los planes, al que nos referimos más adelante, que expresa la densidad máxima de ocupación del suelo urbanizado sin incurrir en el pago de una contraprestación a la administración.

En **Inglaterra** la propiedad del suelo no conlleva el derecho a urbanizar ni edificar, al cual lo genera el otorgamiento del *planning permission* por la administración, negociado con el promotor urbanístico, a cambio de los *planning gains* que éste otorga como contraprestación; el no otorgamiento del *planning permission* no conlleva indemnización.

2.2.2.2. Referentes latinoamericanos.

En el caso de Brasil, el estatuto de la propiedad del suelo lo definen tanto la ley como los planes, que determinan los derechos a urbanizar y edificar de la propiedad; al respecto, es necesario señalar que la ley establece una distinción entre el derecho de propiedad y el derecho de construir⁴⁵⁸.

Antes de la Constitución de 1988 y de la expedición del EC existían diferentes interpretaciones de las relaciones entre el derecho de propiedad y el derecho de construir.

En un extremo se encontraba la concepción tradicional del derecho civil según la cual la propiedad implica el derecho de construir, lo que hacía inconstitucional cualquiera norma que lo condicionara⁴⁵⁹; en el otro estaban quienes defendían la separación entre el derecho de propiedad y el derecho de construir, que pertenecía a la colectividad.

Entre estos dos puntos surgió una tercera posición⁴⁶⁰, según la cuál la ley define los límites objetivos al derecho genérico de construir, más allá de los cuales existe la necesidad de una *outorga onerosa* —autorización específica sujeta a contraprestación— por parte del poder público⁴⁶¹; de acuerdo con esta posición, lo que se construya más allá de ciertos límites objetivos es considerado 'suelo creado'.

Desde la perspectiva constitucional en **Colombia** la propiedad es reconocida no sólo como un derecho⁴⁶² —derivado de las leyes civiles— sino como un deber, en tanto implica obligaciones, lo que permite conciliar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad.

La 'configuración legal' de la propiedad puede entonces apuntar a la supresión de facultades o a su ejercicio condicionado al establecimiento de obligaciones; el derecho a urbanizar y edificar no

457 Su finalidad es fijar un techo, superado el cual surge el deber del promotor de abonar a la municipalidad una contribución compensatoria del por el exceso de aprovechamiento, cuando solicite la licencia de construcción, *permis de construir*.

458 En la base del 'derecho de superficie', que confiere el derecho de construir en la superficie, espacio aéreo y subsuelo de la parcela o lote; derecho que puede concederse a otra persona por tiempo determinado o indeterminado, de forma gratuita u onerosa, manteniendo la propiedad del suelo.

459 Aunque se admitían algunas restricciones de zonificación y edificación.

460 Basada en el *plafond legal de densité* francés.

461 Esta tercera posición 'cristalizó' en 1976, en un seminario que se realizó en la ciudad de Embú en el Estado de Sao Paulo y cuyos resultados fueron conocidos como la 'Carta de Embú'.

462 Aunque no se le considera un derecho fundamental, lo que se manifiesta en el hecho de que no es objeto de protección a través de la acción de tutela, salvo en casos excepcionales, cuando su ejercicio está en directa y clara conexión con otros derechos fundamentales.

está reglado en estricto sentido ni existen prescripciones nacionales explícitas; sólo existen reglamentaciones en los planes municipales de ordenamiento territorial, de manera variada para cada ciudad.

Los elementos que concretan el régimen urbanístico de la propiedad son la clasificación del suelo, su calificación para vivienda de interés social y el conjunto de obligaciones urbanísticas que recaen sobre el propietario o poseedor del suelo, consignadas en lo principal en la ley 388, a los que hacemos referencia en los apartados subsecuentes.

2.2.2.3.El caso de México.

En México no existe un estatuto 'urbanístico' de la propiedad inmobiliaria que determine con precisión los derechos y obligaciones de los propietarios para urbanizar y edificar.

En rigor, existen dos regímenes de propiedad del suelo con subregímenes diferenciados que inciden en el desarrollo urbano: la propiedad pública⁴⁶³ y la propiedad privada; la propiedad privada se clasifica en propiedad particular⁴⁶⁴ y propiedad sujeta al régimen agrario⁴⁶⁵, bajo la regulación y el control del gobierno federal, quedando la propiedad particular bajo la regulación y control de los gobiernos locales⁴⁶⁶, lo que escindió las competencias gubernamentales en materia de suelo.

Como consecuencia de lo anterior, la propiedad urbana en México se rige por la Constitución, la Ley General de Bienes Nacionales, el Código Civil y la legislación agraria, así como los correspondientes códigos civiles y leyes de bienes inmuebles de los estados de la federación; dichas disposiciones se suman a las de la planeación urbana —consignadas en la legislación nacional de los asentamientos humanos— y las del ordenamiento ecológico —consignadas en la legislación nacional ambiental—, así como las correlativas de los gobiernos de los estados.

En su conjunto, las disposiciones referidas definen los derechos y obligaciones de la propiedad inmobiliaria en los centros de población y en consecuencia su 'contenido económico'.

El régimen de propiedad particular se desprende del artículo 27 constitucional que establece que ...“la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada⁴⁶⁷”; el reconocimiento de la propiedad privada por el Estado no implica la aceptación de su ejercicio irrestricto, pues el Estado tiene la facultad de imponerle las modalidades que dicte el interés público e inclusive hacerla desaparecer a través de la expropiación.

463 El régimen de dominio público regula la integración y organización de la propiedad pública o patrimonio nacional; tiene por objeto conservar y proteger la propiedad nacional como elemento fundamental del Estado Mexicano, para lo cual le confiere el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables; en complemento, fija las reglas a los que se sujeta su aprovechamiento, mediante concesiones y permisos.

464 La propiedad privada 'tradicional'.

465 O 'propiedad ejidal y comunal', a la que el constituyente asignó un régimen de protección especial, para lo cual creó un conjunto de instituciones específicas de tutela y le confirió prerrogativas especiales para la organización campesina, tales como banca ejidal y tribunales especiales.

466 En términos del artículo 121 constitucional que establece que los bienes inmuebles de los particulares se rigen por la ley del lugar de su ubicación.

467 Reguladas por los códigos civiles —federal y estatales, que establecen las facultades o prerrogativas que pueden ejercer para su uso, disfrute y disposición.

El régimen agrario se origina en la revolución mexicana⁴⁶⁸, que federalizó la materia, centralizando el manejo de la ‘propiedad social’ mediante el reparto agrario⁴⁶⁹ y su tutela gubernamental⁴⁷⁰ en el ejecutivo federal⁴⁷¹.

La legislación agraria federal regula —en lo principal— los dos tipos de propiedad social, la ejidal⁴⁷² y comunal⁴⁷³, de explotación individual y colectiva, así como sus aguas, sobre las cuales los núcleos agrarios poseen derechos por separado de la tierra.

A partir de 1992 —cuando se reformó el artículo 27 Constitucional y se expidió la nueva Ley Agraria que modificó radicalmente las políticas y normas en la materia— la ley da reconocimiento pleno a la personalidad y derechos de propiedad de los núcleos agrarios y establece diversos procedimientos para desincorporar la tierra del régimen agrario e incorporarla al desarrollo urbano⁴⁷⁴, a las que nos referimos más adelante⁴⁷⁵.

Dichas disposiciones, en complemento, permiten a los ejidatarios y comuneros arrendar sus tierras, otorgarlas en usufructo y comprometerlas en contratos de asociación, lo que abre la puerta a la desincorporación del régimen agrario de prácticamente todo tipo de tierra.

Ello obedece, estimamos, a la apreciación equivocada, desinformada e interesada al momento de la promulgación de la ley de que su objeto era impulsar al desarrollo agropecuario, sin considerar que desde mediados del siglo pasado las instituciones agrarias dieron soporte al poblamiento informal en terrenos ejidales⁴⁷⁶.

Perpetúan la incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano en contravención del ordenamiento urbano, cuestión que desafortunadamente se sigue eludiendo.

La legislación agraria contiene algunas prescripciones que la vinculen con la legislación urbana, en particular en relación a la incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano; establece que dicha incorporación ...“no podrá hacerse contraviniendo las leyes, reglamentos y planes

468 Primero durante la lucha armada, después con la expedición de la Carta Magna y finalmente con el impulso durante décadas a un proyecto federal de desarrollo rural, productivo y social, que incluía la organización del espacio.

469 A través de la dotación y ampliación de ejidos y la restitución de tierras para las comunidades, reconociendo sus derechos ancestrales.

470 Haciéndolas inalienables, imprescriptibles e inembargables; podían solamente ser desincorporadas de dicho régimen mediante la expropiación; las empresas tenían prohibido expresamente ser propietarias de bienes ejidales hasta la reforma del régimen agrario de 1992.

471 Quedando en manos del Gobierno Federal la organización y explotación ejidal y comunal, así como la promoción del desarrollo rural.

472 El ejido, propiedad *suigeneris* de los ejidatarios, constituido por parcelas, tierras de uso común y zona de urbanización ejidal.

473 La comunidad, propiedad *suigeneris* colectiva de los comuneros, contiene únicamente tierras de uso común.

474 La premisa básica en la que se sustentan dichos procesos desincorporatorios es la libertad de los ejidatarios para decidir, mediante acuerdos de asamblea, complementadas, en el caso de tierras parceladas, con la decisión de los titulares de los certificados parcelarios.

475 Tales como la adquisición del dominio pleno, el aporte de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles y la asignación de solares urbanos, en las zonas de urbanización ejidal.

476 Para una reseña histórica de la gestión de gobierno en la materia ver Rébora A, 2003, La Gestión Gubernamental en Suelo para el Desarrollo Urbano y la Vivienda.

urbanos vigentes”, para lo cual no contempla sanción o efecto jurídico alguno en caso de incumplimiento; confiere el derecho de preferencia a los gobiernos locales en las primeras enajenaciones onerosas de parcelas que adopten el dominio pleno, derecho que prácticamente no se ha ejercido, tema que retomamos más adelante.

Son las disposiciones urbanas sobre la planeación y administración urbana las que terminan por definir el contenido jurídico de la propiedad inmobiliaria en los centros de población.

Al respecto, la LGAH establece que ...”para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población ...el ejercicio del derecho de propiedad, posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles se sujetará a las provisiones, usos, reservas y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano”; en complemento, que ...“las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones de ordenación urbana que dicten las autoridades”.

A las prescripciones de ordenamiento urbano se suman las del ordenamiento ecológico, que regula también los usos del suelo, de la competencia de los gobiernos federal, estatales y municipales⁴⁷⁷, así como las disposiciones reglamentarias de los gobiernos locales en materia de administración del desarrollo urbano⁴⁷⁸.

En resumen, el contenido jurídico de la propiedad inmobiliaria en los centros de población — derechos y obligaciones— lo determinan la legislación civil y la legislación reglamentaria de la Constitución en materia agraria, urbana y ambiental, las disposiciones reglamentarias de los gobiernos locales en materia de fraccionamiento de la propiedad y edificación, a la que se suman las prescripciones administrativas específicas de los planes urbanos, las cuales conforman una estructura compleja, abigarrada, desarticulada y disfuncional.

En lo que se refiere a las prescripciones propiamente ‘urbanísticas’, éstas tienen un carácter fundamentalmente regulatorio, que se centra en el establecimiento de usos del suelo permitidos o prohibidos, mediante la zonificación; en lo que respecta a las obligaciones/deberes de propietarios de suelo y promotores para la ejecución del planeamiento —cesiones, obras, conservación, rehabilitación— éstas se limitan a unas cuantas obligaciones de carácter primario —ver sección de Gestión-ejecución urbana.

Finalmente, en cuanto la equidistribución de cargas y beneficios del desarrollo urbano la legislación mexicana es omisa en la materia —dejando de lado las prescripciones ‘declarativas’ en la materia contenidas en la LGAH y las leyes de desarrollo urbano de los estados— lo que genera importantes en la ejecución del planeamiento entre los agentes urbanos involucrados⁴⁷⁹.

477 Prescripciones que según la LGEEPA deben incorporarse en los planes y programas de desarrollo urbano.

478 Fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y edificación.

479 Problema que se magnifica en la expansión urbana periférica, pues no existen instrumentos para integrar y desarrollar la propiedad —tales como la reparcelación—, lo que se traduce en serios problemas de gestión urbana, tema al que nos referimos en las secciones subsecuentes relativas a la gestión y ejecución de la planeación urbana.

2.3. La planeación urbana.

2.3.1. Tipología y caracterización de los planes.

2.3.1.1. Referentes desarrollados.

En todos los ordenamientos estudiados existen dos niveles de planeamiento; en el primer nivel se sitúan los planes indicativos de carácter estratégico que contienen orientaciones generales de ordenamiento territorial vinculantes para las administraciones; en el segundo nivel están los planes operativos para la ordenación física urbanística, que contienen prescripciones concretas que limitan los derechos de propiedad y vinculan a sus propietarios —con la excepción del caso inglés, donde los planes no vinculan a los particulares.

Los niveles territoriales superiores de gobierno elaboran los planes del primer tipo y los inferiores los del segundo tipo; puede decirse que se cumple una suerte de regla según la cual a mayor proximidad de los ciudadanos las prescripciones del plan se vuelven más precisas y vinculan de forma más intensa y directa a la propiedad.

En todos los ordenamientos estudiados cabe la modificación del planeamiento, al menos, siguiendo el procedimiento arbitrado para su aprobación y con respeto de las garantías de participación de todos los interesados.

En **España** la regulación del planeamiento urbanístico es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, lo que produce divergencias dentro de un esquema ‘tradicional’ general, que ha tendido a ser físico-jurídico, prescriptivo, programador y vinculante, tanto para la administración como para los particulares.

La tendencia actual de las leyes autonómicas es a reducir el grado de vinculación jerárquica de los planes, diferenciando entre las determinaciones estructurales y las pormenorizadas; a que la vinculación se produzca sólo desde el momento en que se aprueban los planes detallados.

En relación a la modificación del planeamiento se diferencia entre la modificación integral, como consecuencia de cambios importantes y estructurales de las condiciones prevalecientes, de las modificaciones puntuales que afectan aspectos parciales o menores; se supone que en ningún caso se puede llegar a una auténtica revisión del planeamiento a través de una acumulación sucesiva de modificaciones puntuales; sin embargo, la línea que separa la revisión de la modificación es muy tenue.

El sistema federal norteamericano impone formular con enormes cautelas cualquier generalización sobre el planeamiento en los **Estados Unidos**; no obstante, los instrumentos más usuales son los *master plans*, *official maps* y *zoning ordinances* que llevan a cabo la ordenación de los municipios o sus zonas.

El instrumento central del ámbito del condado es el *master plan*, que estructura el planeamiento urbanístico⁴⁸⁰; los *official maps* determinan el trazado de las infraestructuras públicas básicas; las *zoning ordinances* contienen la zonificación detallada del territorio, con la atribución de usos permitidos y excluidos.

480 Parecido a una constitución, dado que los instrumentos de planeamiento subsiguientes deben ser compatibles o conformes con él.

Como regla general, los planes pueden ser modificados y revisados por el mismo procedimiento que el seguido para su aprobación.

En **Francia** los instrumentos principales del planeamiento urbanístico son el *schéma de coherence territoriale*⁴⁸¹, *SCT*, el *plan local d'urbanisme*⁴⁸², *PLU* y la *carte communale* para los municipios pequeños; el *SCT* es un instrumento directivo, estratégico y programático para la ordenación del territorio de los municipios que constituyen una unidad geográfica y presentan una comunidad de intereses económicos y sociales; el *PLU* es el instrumento de ordenación urbanística municipal vinculante, que precisa la zonificación del suelo a nivel de cada finca en particular, a través del coeficiente de ocupación del suelo, *COS* que expresa la densidad máxima de ocupación del suelo urbanizado.

Los *SCT* son vinculantes sólo para las administraciones públicas; en cambio, los *PLU* vinculan a las administraciones y los particulares.

Si bien el Código de urbanismo francés establece de manera taxativa la prohibición de que las reglas y servidumbres del *plan local d'urbanisme*, puedan ser objeto de derogación, en la práctica se observa la mayor flexibilidad imaginable; los cambios en el planeamiento pueden obedecer a iniciativa del municipio o del Estado.

En **Inglaterra** los instrumentos de planeamiento físico tienen un carácter orientativo y no vinculante, se limitan a establecer un marco de referencia para la gestión urbanística; no obstante, los planes deben materializar las directivas superiores, *policy guidances* y están sometidos a control centralizado gubernamental⁴⁸³.

La política de ordenación territorial se extiende a todos los condados y se plasma en los planes estructurantes⁴⁸⁴, *structure plans*; los distritos metropolitanos, a su vez, elaboran y aprueban los *local plans*, los cuales establecen los emplazamientos para los nuevos desarrollos urbanísticos y los criterios que aplicará la administración metropolitana en la gestión y control urbanístico.

Al margen del sistema de planeamiento inglés hasta ahora expuesto se sitúan las áreas de planificación diferenciada: *Enterprise Zones*⁴⁸⁵ y *Simplified Planning Zones*⁴⁸⁶, cuyo objetivo es simplificar al máximo la planificación y gestión urbanística.

La peculiaridad del planeamiento inglés radica en el carácter no vinculante y orientador de la gestión urbanística; los planes deben ser revisados cada cinco años; en el procedimiento de revisión y modificación se contemplan las cautelas comunes a las referidas para su aprobación.

481 Que sustituye a partir de la expedición de la *LSRU* de 13—12—2001 al *Schéma Directeur, SD*.

482 Que sustituye a partir de la expedición de la *LSRU* de 13—12—2001 al *Plan d'Occupation des Sols, POS*.

483 Del Secretario de Estado para el Medio ambiente.

484 Se trata de planes de carácter indicativo, esquemático y orientativo que establece el marco estratégico para la urbanización y grandes usos del suelo, de manera esquemática y global, sin especificar localizaciones.

485 En ellas las *Urban Development Corporations* son las encargadas de llevar a cabo la ordenación y gestión urbanística, sin necesidad de conformidad con los planes existentes ni de las administraciones locales en que se ubiquen (extraterritorialidad jurisdiccional); el desarrollo urbanístico no precisa del habitual *planning permission*.

486 En ellas el plan especifica los usos permitidos y algunos estándares de urbanización; la zona recibe una aprobación global definitiva y los desarrollos propuestos por los promotores no están sometidos tampoco a los mecanismos reglados de la gestión urbanística.

2.3.1.2.Referentes latinoamericanos.

En **Brasil** la legislación nacional establece diversos planes⁴⁸⁷; entre los cuales destacan los planes urbanos municipales.

El plan director, *plano diretor* —aprobado por ley municipal⁴⁸⁸— es el elemento central e integrador de la planeación municipal, el cual es prescriptivo —en lo principal mediante la determinación de áreas de la ciudad donde se desea desarrollar o inhibir determinadas actividades o acciones— y concertado.

Tiene por objeto establecer directrices de política urbana, normas imperativas a los agentes urbanos para garantizar el desarrollo pleno de la ciudad y condiciones dignas de vida, así como criterios y mecanismos para asegurar que la propiedad atienda su función social; debe delimitar las áreas donde podrán ser aplicados los dispositivos de política urbana que consigna el EC y de los que depende su ejecución, tales como, la *outorga onerosa* del derecho de construir, las operaciones urbanas consorciadas, la transferencia del derecho de construir, la parcelación, edificación o utilización compulsorias, el impuesto progresivo en el tiempo sobre la propiedad, el derecho de preferencia y la expropiación, a los que nos referimos más adelante.

El plan director comprende diversos elementos complementarios: a nivel urbanístico las 'normativas de parcelación' —uso y ocupación del suelo— y la zonificación ambiental; a nivel programático y presupuestal los 'planes plurianuales', las 'directrices presupuestales' y el presupuesto anual, los cuales deben incorporar sus directrices y prioridades.

Los planes directores son aprobados, revisados y modificados por los consejos municipales, *camaras de vereadores*, por mayoría calificada de dos tercios, lo que da firmeza a sus determinaciones; después de la expedición del EC su revisión y/o modificación periódica es un deber jurídico⁴⁸⁹ que genera en caso de desacato sanciones.

Los planes directores, como instrumentos de desarrollo urbano, es natural que sufran alteraciones, las cuales deben hacerse mediante leyes específicas ordinarias, cuya única limitación es la coherencia y organicidad.

En **Colombia** la ley 388 establece expresamente que el ordenamiento del territorio constituye una función pública y precisa sus fines⁴⁹⁰; considera tres tipos de planes: planes de ordenamiento territorial, programas de ejecución y planes parciales.

487 Planes nacionales, regionales y estatales de desarrollo económico y social, así como de ordenación del territorio; planes para regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y micro regiones.

488 La Constitución de 1988 establece que los municipios con más de 20 mil habitantes están obligados a tener un plan director, como instrumento básico de la política municipal de desarrollo urbano.

489 El EC determina que "...el *plan diretor* debe ser revisada por lo menos a cada diez años; que .los alcaldes que incumplan sus disposiciones pueden ser acusados de improbidad administrativa" (tipificada expresamente en el estatuto).

490 "Garantizar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y espacios públicos; hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y los servicios públicos; adecuar los procesos de cambio en el uso del suelo al interés común, en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica; propender al mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de las oportunidades y la preservación del patrimonio cultural y natural; mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales".

Los planes de ordenamiento territorial, POT son el instrumento básico para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo y su formulación es obligatoria para todos los municipios del país⁴⁹¹; son vinculantes, tanto para los particulares como para la administración, a través de la clasificación y calificación del suelo, así como estableciendo obligaciones urbanísticas⁴⁹².

Los 'programas de ejecución' definen las actuaciones sobre el territorio durante el periodo correspondiente a cada administración municipal⁴⁹³ y señalan las actividades prioritarias, su programación en el tiempo, las entidades responsables y los recursos requeridos; constituyen el punto de enlace con la planeación económica y social y la programación plurianual de inversiones; responden a la necesidad de articular la planeación territorial con la disponibilidad de recursos públicos.

Los 'planes parciales' establecen la manera cómo se llevarán a cabo las políticas de ordenamiento del territorio en una determinada zona u operación⁴⁹⁴ y conforman la esencia del sistema urbanístico colombiano; deben expedirse para las áreas de expansión urbana y renovación urbana, para cualquier tipo de suelo urbano, si así lo determina el POT, para las áreas que se deban desarrollar mediante unidades de actuación urbanística⁴⁹⁵ y para macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las normas urbanísticas generales.

Se puede afirmar que el plan parcial concreta el régimen urbanístico de la propiedad, sienta las bases para los mecanismos de gestión asociada, regula la movilización de recursos, posibilita la vinculación de inversionistas, propietarios y desarrolladores, y evita las adquisiciones públicas de tierra, con altos costos para la administración.

2.3.1.3. El caso de México.

En México la legislación urbana utiliza el término 'programa' en sustitución del término 'plan'⁴⁹⁶, que es en rigor el que debe emplearse y que utilizaremos en el presente documento, salvo cuando se haga referencia literal a la legislación en la materia.

A nivel nacional, la LGAH establece que ...“la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población se llevarán a cabo a través de:...el programa nacional de desarrollo urbano; ...los programas estatales de desarrollo urbano; ...los programas de ordenación de zonas conurbadas; ...los planes

491 Se prevén tres niveles de complejidad: POT para distritos y municipios con población superior a 100.mil habitantes; POT para municipios con población entre 30.mil y 100.mil habitantes; esquemas de ordenamiento territorial para municipios con población inferior a los 30.mil habitantes.

492 A través de tres tipos de normas: estructurales, urbanísticas generales y complementarias que configuran el contenido de la propiedad y las actuaciones públicas y privadas.

493 Cuatro años.

494 Su contenido es el siguiente: delimitación del área de actuación urbanística; directrices y normas urbanísticas específicas; previsiones para la dotación de infraestructura y equipamientos, programas y proyectos específicos con sus prioridades; instrumentos de manejo del suelo; estímulos a propietarios e inversionistas; procedimientos de gestión; evaluación financiera; y programa de ejecución.

495 Definidas en la Ley 388 como ... “el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada por el POT a ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento ...mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios”.

496 La Ley de Planeación de 1983 reservó la categoría de 'plan' al Plan Nacional de Desarrollo, debiendo denominarse a los otros planes 'programas'.

o programas municipales de desarrollo urbano; ...los programas de desarrollo urbano de centros de población y ...los programas de desarrollo urbano derivados”, respondiendo con ello a la lógica del sistema federal del Estado mexicano integrado por tres ámbitos de gobierno.

A nivel estatal, bajo los criterios generales de la LGAH, las leyes de desarrollo urbano precisan y regulan sus propios sistemas ‘derivados’ de planes urbanos, que pueden ir de la simplicidad a la excesiva complejidad.

Los planes que consigna la legislación de los asentamientos humanos pueden dividirse por sus características intrínsecas y por sus efectos diferenciados sobre propietarios y administraciones o autoridades públicas en dos grandes géneros.

El primero, el de los planes de carácter indicativo que consignan lineamientos de política a nivel nacional, estatal, regional o de zonas conurbadas, con prescripciones y normas ‘obligatorias’ para el sector público, pero sin determinaciones vinculantes para los propietarios, que incluye al Programa Nacional de Desarrollo Urbano⁴⁹⁷, los programas estatales de desarrollo urbano⁴⁹⁸ y los programas de ordenación de zonas conurbadas⁴⁹⁹, así como otros planes similares que contemplan las legislaciones estatales.

El segundo, el de los planes municipales vinculantes⁵⁰⁰ que establecen fundamentalmente la zonificación y señalan acciones para la conservación, mejoramiento y crecimiento al interior de los centros de población, que obligan a los propietarios —independientemente del régimen de propiedad de que se trate—, así como a las autoridades a su aplicación y control, que son en rigor los planes ‘urbanísticos’ de interés para el presente análisis, a los que denominaremos planes urbanos.

497 Al respecto, la LGAH (artículo 13) establece —de forma abreviada— que el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, contendrá “el diagnóstico de los asentamientos humanos; ...[la] distribución de la población y las actividades económicas; ...la estructura de [los] sistemas urbanos y rurales; ...la estrategia [y políticas] de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población; ...las orientaciones para el desarrollo sustentable;...las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; ...las estrategias para prevenir impactos negativos en el ambiente [de] la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; ...los lineamientos que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo urbano; ...las metas en la calidad de vida; ...los requerimientos de reservas territoriales y los mecanismos para satisfacerlas; ...los instrumentos financieros para el desarrollo urbano”.

498 Cuyo contenido es definido por las leyes de los estados, de forma similar a los que consigna la LGAH para el plan nacional, parafraseando sus conceptos en función de las especificidades regionales y el grado relativo de avance de la gestión urbana gubernamental.

499 Para los cuales la LGAH (en su artículo 24) establece —de forma abreviada— que contendrán ...“la congruencia del programa... con el programa nacional de desarrollo urbano, los mecanismos de planeación regional, ...los programas de desarrollo urbano de las entidades federativas y los municipios respectivos; ...la circunscripción territorial de la conurbación; ...las bases para la... ejecución de... proyectos; ...la determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, así como de la preservación y equilibrio ecológico; ...y las acciones e inversiones para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos”. Al respecto debe considerarse que sólo se ha expedido un plan de zona conurbada, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, aprobado en 1998 por el Secretario de la SEDESOL, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Gobernador de Edomex y publicado en los correspondientes diarios o gacetas oficiales de gobierno.

500 Los planes municipales comprenden los ‘planes o programas municipales de desarrollo urbano’, los ‘programas de desarrollo urbano de centros de población’ y sus ‘programas derivados’.

La LGAH establece que sus disposiciones son ...”de orden público e interés social ...que las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los municipios.harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano y que ...el ejercicio del derecho de propiedad de bienes inmuebles ubicados en [los] centros de población, se sujetará a los planes o programas de desarrollo urbano aplicables”.

Es importante precisar que en México las autoridades municipales fueron relegadas al inicio de la planeación de los asentamientos humanos y sus atribuciones les fueron formalmente reintegradas a partir de 1983, con las reformas del artículo 115 constitucional, al conferirles la facultad de zonificar, prestar los servicios públicos básicos y autorizar el desarrollo urbano, que hicieron de la planeación y gestión urbana una función preeminentemente municipal⁵⁰¹ y la reforma subsecuente de la LGAH.

El hecho de que los municipios ejerzan dichas funciones, aunado a la extensión territorial y grado de urbanización variable de los municipios⁵⁰², así como que la zonificación sólo tiene sentido al interior de un centro de población, originaron los ambiguos conceptos de ‘planes o programas municipales de desarrollo urbano’ y ‘programas de desarrollo urbano de centros de población’ que consigna la LGAH, que precisa que es a nivel municipal donde se regulan los usos del suelo al interior de los centros de población⁵⁰³.

Los planes urbanos tienen un contenido variable, según las diferentes leyes urbanas de los estados, las cuales sin embargo establecen, *grosso modo*, que contendrán “la zonificación, así como las acciones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

Siguiendo el sistema de cascada, de los planes urbanos derivan los planes parciales y los planes sectoriales; los planes parciales ordenan y regulan un área específica de un centro de población, precisando la zonificación y las acciones de conservación, crecimiento y mejoramiento de los planes de nivel superior; los planes sectoriales regulan los elementos o componentes que integran una actividad o servicio urbano⁵⁰⁴.

El ordenamiento y acondicionamiento del territorio, en la práctica, se pretende realizar mediante la ‘zonificación’ —principal instrumento de la planeación urbana nacional— que establece regulaciones a los usos del suelo, el cumplimiento de obligaciones restringidas de hacer y dar al aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria⁵⁰⁵, la acción directa gubernamental, así como un conjunto incipiente de instrumentos de fomento a las acciones de los agentes urbanos —a los que nos referimos en el apartado de gestión-ejecución urbana.

501 En contraste con lo que sucedía antes de la reforma, cuando la planeación urbana como materia ‘concurrente’, ejercida en la práctica por los gobiernos federal y estatales.

502 Ya que existen municipios totalmente urbanos, de extensión territorial reducida (como es el caso de los municipios en diversas áreas metropolitanas) y municipios de gran extensión territorial, con múltiples centros de población en su interior, como los municipios de los estados del norte de la república.

503 No en balde la LGAH vigente establece que “los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad”.

504 Tales como transporte, vialidad, agua potable, alcantarillado, al interior de un centro de población, para ordenar la acción del sector público.

505 A través de su fraccionamiento, urbanización, edificación y venta.

Dentro del sistema nacional de planeación urbana el Distrito Federal constituye un caso especial⁵⁰⁶, derivado de su organización político-administrativa singular⁵⁰⁷ —por ser la ciudad capital— y de que todo su territorio sea urbano, con la excepción del área rústica al sur de la ciudad, que juega un importante papel en su conservación ecológica.

En lo que respecta al grado de flexibilidad de la planeación urbana, puede decirse que los procedimientos para formular, aprobar y modificar los planes urbanos son rígidos e indiferenciados⁵⁰⁸, pues no distinguen entre tipos de planes, ni entre su formulación y modificación.

Esta situación, aunada al hecho de que los planes son muy ‘deterministas’ —tema al que nos referimos en las secciones de ‘clasificación y calificación’ del suelo— demanda un gran esfuerzo para aprobarlos, genera ‘fórmulas’ para eludir sus prescripciones —fuente de corrupción e inseguridad jurídica— e impide adecuar sus prescripciones vía la gestión de programas o proyectos concretos, concertados con las autoridades competentes.

Podemos concluir que el sistema de planeación urbana es confuso y sobrecargado, situación que se agrava por la existencia de los planes municipales de desarrollo socioeconómico —emanados de la Ley de Planeación—, planes que abordan la misma temática, aunque con enfoque diferente; en complemento, que es desarticulado y sus planes con frecuencia inconsistentes, por pruritos autonómicos, así como por la simple descoordinación entre niveles y sectores de la administración pública.

Esta situación se agudiza porque la LGAH no prevé mecanismos coercitivos para garantizar la coherencia entre niveles de planeación, ni sanciones al desacato de las directivas de los niveles superiores, situación que comienzan a paliar algunas disposiciones estatales⁵⁰⁹, que contemplan la expedición de ‘dictámenes de congruencia’.

Que el ‘deber ser’ de sus prescripciones contrasta notoriamente con la realidad, lo que permite calificar a la planeación de los asentamientos humanos de ‘asignatura pendiente’; al respecto, considérese la baja eficacia de sus prescripciones, por no decir su desacato casi generalizado, por los particulares y frecuentemente por las autoridades, que ya comentamos ampliamente, lo que no obsta para reconocer avances significados en algunas entidades federativas y municipios, en lo particular en localidades urbanas dinámicas.

506 Los planes urbanos del Distrito Federal tienen características diferentes de los del resto de las entidades federativas; el Plan General de Desarrollo Urbano, formulado por el Gobierno de la Ciudad es un plan urbano que vincula a los propietarios, en contraste con los planes de desarrollo urbano de los estados; los planes urbanos de las delegaciones —equivalentes a los municipios— y parciales son formulados también por el Gobierno de la Ciudad; finalmente, todos los planes son aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a diferencia del resto del país donde los aprueban los cabildos municipales.

507 El Distrito Federal está integrado por demarcaciones territoriales denominadas ‘delegaciones’ con facultades restringidas—en vez de municipios como en las entidades federativas— dependientes del gobierno de la capital y la planeación urbana, destacada por su desarrollo relativo a nivel nacional, es competencia del gobierno de la ciudad.

508 La LGAH establece criterios sobre el procedimiento a seguir para aprobar y modificar los planes urbanos —que desarrollan las leyes urbanas de los estados—, así como que deben inscribirse en los registros públicos de la propiedad y en los registros especializados en materia de desarrollo urbano de cada estado.

509 Como es el caso del Estado de México que en el libro quinto de su Código Administrativo establece en su artículo 5.25 que “los planes de desarrollo urbano de competencia municipal y sus programas, deberán sujetarse a las políticas y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y cuando corresponda, a las del respectivo plan regional de desarrollo urbano; los que se realicen en contravención a esta disposición, serán nulos y no producirán efecto jurídico alguno”.

Lo expuesto alimenta la percepción cada vez más generalizada entre especialistas, funcionarios y políticos de la urgente necesidad de reorientar la planeación urbana, para dar respuesta eficaz a los avasallantes problemas urbanos.

Impone reflexionar sobre la forma de conferirle 'flexibilidad', atenuando su carácter vinculante en aras de una mayor flexibilidad, privilegiando los acuerdos de voluntades a las prescripciones detalladas *ex ante* de los planes urbanos y estableciendo procedimientos simplificados para actualizarlos.

Aceptar que una planeación urbana rígida y en exceso vinculante, sin instrumentos de gestión del suelo, no es seguramente la mejor opción en el momento actual, cuando se impone una planeación estratégica de carácter más flexible y centrada en la concertación de acciones entre los agentes públicos, sociales y privados del desarrollo urbano, con una definición clara de sus derechos y obligaciones en el aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria.

2.3.2. Clasificación y calificación del suelo.

2.3.2.1. Referentes desarrollados.

En ninguno de los ordenamientos estudiados el suelo se clasifica a efectos de definir su contenido jurídico-económico en los términos vinculantes del derecho español.

En todos los ordenamientos estudiados se contempla la zonificación o 'calificación' del suelo con mayor o menor detalle, base histórica y racionalizadora del planeamiento físico-espacial, que limita las opciones de su aprovechamiento económico, mediante el establecimiento de usos recomendables, admisibles con condiciones y prohibidos, salvo justificación de interés público o social.

En **España** la clasificación del suelo —en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable— es la base del establecimiento por la ley y el planeamiento del régimen urbanístico de la propiedad del suelo; así, los derechos y deberes de los propietarios de suelo son diferentes según la clase de suelo en la que resulte incluido un determinado terreno.

Otra cosa distinta es la calificación o zonificación —*zoning*— de los usos del suelo, con valor orientativo a los usos admisibles y restrictivo a los expresamente prohibidos por razones justificadas, cuyo efecto jurídico económico se realiza al pedir la licencia concreta de edificación y uso.

Se entiende por calificación del suelo la adscripción de una tipología edificable y destino global o concreto a cada metro cuadrado de suelo afectado por la ordenación⁵¹⁰; las diferencias que el planeamiento establece a través de la 'calificación' del suelo —residencial, industrial, zona verde, 'viario'— son paliadas o eliminadas a través de las técnicas de distribución de beneficios y cargas.

En los **Estados Unidos** los planes dividen el espacio físico en urbano y agrícola, 'clasificación' del suelo a la que no se articula ningún régimen jurídico; en complemento, los planes proceden a una calificación global de los terrenos y a la fijación de los usos específicos.

510 El grado de detalle de la calificación del suelo es diferente en función de la clase de suelo de que se trate: en suelo urbano la calificación es pormenorizada; en suelo urbanizable es global, necesitándose la aprobación de un plan parcial que la pormenore.

Esta técnica recibe la denominación de *zoning* y a la norma que concreta tales usos, *zoning ordinances*⁵¹¹.

En **Francia** no existe la distinción entre clasificación y calificación; sólo cabe hablar de 'zonificación reglamentaria' —*zonage réglementaire*— que bajo criterios objetivos sirve para determinar la admisibilidad de usos del suelo urbanos a los agentes urbanizadores.

Los *PLU* contienen simultáneamente una calificación global⁵¹² y otra pormenorizada de los usos del suelo⁵¹³, los cuales pueden ser exclusivos, dominantes o prohibidos, no obstante, existe una enorme flexibilidad en cuanto a estas calificaciones.

En **Inglaterra** los *structure plans* definen las grandes orientaciones y los *local plans* las localizaciones de los usos generales y en su caso, algunos detalles complementarios.

La asignación final de usos a cada área —referida indicativamente en la zonificación— es fruto de la concesión del *planning permission*.

2.3.2.2. Referentes latinoamericanos.

En **Brasil**, la clasificación del suelo la establecen los planes directores mediante una 'macrozonificación', que separa el suelo urbano del rural —a partir de la delimitación del perímetro urbano—, hace explícito el destino que se le quiere dar, determina las áreas donde se pretende incentivar, inhibir o 'calificar' el desarrollo urbano, así como las reglas generales de política que aplican.

En complemento, determina las áreas que deben ser protegidas⁵¹⁴ por razones ambientales, agrícolas o para la preservación de los recursos naturales, como el agua y los bosques, las cuales desafortunadamente se establecen frecuentemente a posteriori, cuando los recursos naturales ya fueron degradados por las actividades urbanas, en ocasiones de forma irreversible⁵¹⁵.

Finalmente, delimita las áreas donde la propiedad no está cumpliendo su función social y pueden aplicarse medidas para la urbanización, parcelación y edificación compulsorias, empleando los instrumentos de gestión-ejecución a los que hacemos referencia en los apartados subsecuentes.

Sus determinaciones tienen fuerza legal y no son simplemente indicativas, como ocurría antes de la aprobación del EC.

A partir de la macro zonificación los planes directores establecen una zonificación más detallada, la cual tiene la función de proteger a la población de actividades con impacto urbano o ambiental, limitando su implantación indiscriminada y confinándolas en perímetros industriales o

511 Que pueden ser dictadas por los Ayuntamientos como consecuencia de la habilitación contenida en la Constitución del Estado o en la Carta Municipal.

512 Zonas prefijadas nacionalmente: urbanas U, naturales N y espacios sometidos a régimen especial.

513 UA, UB, UR según sus destinos residenciales, industriales, etc., dominantes, así como NA, naturales de urbanización futura, NB, de edificabilidad reducida, NC, de protección agrícola o minera y ND, de protección especial, parques, bosques.

514 Con potenciales constructivos nulos o muy bajos.

515 Tanto por las personas de bajos ingresos en búsqueda de vivienda, como por las personas de ingresos elevados que edifican sus residencias en áreas prohibidas por su elevado valor paisajístico.

de servicios, mediante prescripciones detalladas para áreas menores del territorio urbano municipal —usos del suelo, coeficientes de aprovechamiento, tasas de ocupación, entre otros—, incluso a nivel de manzana, complementadas con normas arquitectónicas, que aseguren el bienestar social y la calidad de vida.

La zonificación puede implantarse mediante la expedición de una ley por separado o formar parte del propio plan director.

En **Colombia**, los planes prevén tres tipos de básicos de suelo: urbano, de expansión urbana y rural; el suelo urbano está constituido por las áreas del territorio municipal o distrital ocupadas por usos urbanos⁵¹⁶; el suelo de expansión urbana está constituido por la porción del territorio municipal destinada a la crecimiento de la ciudad, que se habilitará durante la vigencia del POT, según lo determinen los programas de ejecución⁵¹⁷; el suelo rural está constituido por los terrenos no aptos para uso urbano⁵¹⁸.

Al interior de estas clases se pueden establecerse las categorías de suelo suburbano y de protección; el suelo suburbano lo constituyen las áreas dentro del suelo rural en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones⁵¹⁹; el suelo de protección está constituido por las áreas localizadas dentro de cualquiera de las anteriores clases por sus características ambientales, por ser necesarias para la provisión de infraestructura o servicios o por ser zonas de riesgo; los municipios y distritos deben establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas.

La ley 388 no utiliza el término ‘calificación’ para la definición de normas de uso y edificabilidad; la asignación de normas de uso e intensidad de uso del suelo está sujeta a la definición de las concomitantes obligaciones urbanísticas, así como de los instrumentos que se emplearán para sufragar los costos que implican.

Utiliza el término ‘calificación’ en dos casos: calificar y localizar terrenos para la construcción de vivienda de interés social y para determinar terrenos como objeto de desarrollo de construcción prioritaria, instrumentos que no han sido cabalmente aplicados por las administraciones municipales.

2.2.2.3. El caso de México.

La LGAH consigna diversas ‘clasificaciones del suelo’ dado su carácter ambivalente ante la planeación urbana y el ordenamiento territorial, así como la profusión de sus conceptos.

516 Por contar con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación.

517 Su determinación se ajusta a las previsiones de crecimiento urbano y a la posibilidad de dotación de infraestructura, servicios públicos y equipamientos colectivos.

518 Por razones de oportunidad o por su destino a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales.

519 De uso, intensidad y densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo que establecen la Ley 99 de 1993 y la Ley 142 de 1994.

Destaca entre ellas, para el tema que nos ocupa, la clasificación en áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables⁵²⁰, la cual es desarrollada en detalle por las diversas leyes estatales de desarrollo urbano.

Así, las leyes urbanas de los estados definen como áreas urbanas a las constituidas por zonas edificadas total o parcialmente y en donde existen servicios, sin perjuicio de que coexistan con predios baldíos o carentes de servicios; como áreas urbanizables a las que reúnen condiciones para ser dotadas de servicios y se reservan para el futuro crecimiento de los centros de población; como áreas no urbanizables a las que se excluyen del desarrollo urbano, por ser tierras de rendimiento agrícola, pecuario o forestal o áreas de protección ecológica.

Los planes urbanos —planes municipales de desarrollo urbano y planes de centros de población—, establecen con mayor precisión dicha clasificación —con excepciones notables⁵²¹—, dando lugar a lo que se denomina la ‘zonificación primaria’, delimitando los centros de población y definiendo los usos del suelo globales, en contraste con la zonificación secundaria o ‘calificación’ de los usos del suelo, a la que nos referimos después.

La clasificación de los usos del suelo —en lo particular la definición del límite del crecimiento urbano— genera derechos y obligaciones diferenciales al aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, aunque sólo de forma primaria o incipiente, en comparación con lo que sucede en otros países, donde la legislación define con precisión, en función de ella, el contenido económico del derecho de propiedad.

En lo que respecta a la zonificación, que es la que ‘califica’ o delimita el contenido jurídico de la propiedad, los planes urbanos atienden, con variantes menores, los principios que establece la LGAH.

Así, los planes urbanos establecen la ‘calificación de los usos del suelo’ o ‘zonificación secundaria’, mediante la determinación pormenorizada de las áreas que integran los centros de población, los aprovechamientos predominantes, los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados, las edificabilidades máximas y un conjunto variado de regulaciones al aprovechamiento de la propiedad.

Al respecto, las leyes urbanas de los estados y sus reglamentos contemplan un conjunto abigarrado, prolijo y sistemático de prescripciones sobre las normas de ordenación que pueden contemplar los planes urbanos, de las cuales citamos, de forma abreviada, las correspondientes al Distrito Federal, que ha sido tradicionalmente referente nacional de la planeación urbana —ver notas ⁽⁵²²⁾ y ⁽⁵²³⁾ a pie de página.

520 La LGAH define a los centros de población como las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reservan a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros.

521 El Distrito Federal, por su carácter territorial sui géneris, donde la Ley Desarrollo Urbano y su Plan General de Desarrollo Urbano sólo consideran la existencia de suelo urbano y de suelo de conservación ecológica.

522 Para el caso del Distrito Federal su Ley de Desarrollo Urbano consigna las siguientes: «...la zonificación determinará los usos permitidos y prohibidos, así como los destinos y reservas de suelo para las diversas zonas determinadas en los programas; ...dichas zonas podrán ser [en] suelo urbano: habitacionales, habitacionales con comercio, habitacionales con oficinas, habitacionales mixtas, de equipamiento urbano e infraestructura, industria, espacios abiertos, áreas verdes, entre otras; ...[en] suelo de conservación: de rescate ecológico, de producción rural—agroindustrial; de preservación ecológica»; «...el reglamento de la Ley, establecerá las clases de los usos y destinos, ...así como la especificación de aquellos usos sujetos a licencia de uso del suelo».

Puede concluirse de lo anterior que las prescripciones de la zonificación son 'deterministas y rígidas', lo que genera importantes efectos negativos, pues hace difícil modificarlas para adecuarlas a la cambiante realidad

Sin embargo dicha consideración resulta secundaria ante la limitada eficacia de la zonificación a nivel nacional, con la excepción de las áreas urbanas que albergan a las clases pudientes de la sociedad, donde la zonificación asegura el *status* socioeconómico, confiere seguridad jurídica a la propiedad y genera calidad de vida.

Dicha ineficacia se manifiesta en lo particular en las colonias populares que albergan a los grupos mayoritarios, con necesidades, usos y costumbres diferentes a los que subyacen en los criterios y normas de la zonificación, transplantados de los países desarrollados; se magnifica en los procesos informales mayoritarios de poblamiento, que se realizan en contravención flagrante de las prescripciones urbanas.

Lo expuesto impone ponderar con seriedad la reorientación de la regulación de los usos del suelo, transitando de una zonificación 'pormenorizada y determinista' a una de carácter más general, flexible y negociada, centrada en el control de las actividades molestas, peligrosas o nocivas, así como en la negociación con propietarios y desarrolladores sobre el establecimiento de infraestructura y servicios previos a la implantación efectiva de los usos, sobre la base de estudios de impacto urbano y ambiental.

2.3.3. Estándares urbanísticos y ambientales.

2.3.3.1. Referentes desarrollados.

En todos los ordenamientos estudiados se contemplan normas y parámetros urbanísticos y ambientales de aplicación directa; en ninguno de los ordenamientos estudiados existen estándares, reglas directas o cánones de equidistribución reglada de cesiones obligatorias y gratuitas, en el sentido del derecho español.

En los ordenamientos que admiten un urbanismo concertado, la administración y los promotores 'negocian la cuantía y naturaleza de las cesiones'.

En **España** los estándares de suelos de reserva para equipamientos públicos y ambientales tienen un valor determinante en los efectos de la equidistribución de cargas y beneficios, ya que su suelo ha de ser cedido gratuita y obligatoriamente a los municipios, debidamente urbanizados

523 En complemento, su reglamento establece que ...»las normas de ordenación establecidas en los programas se referirán a restricciones y especificaciones para los aprovechamientos urbanos, ...zonificación, usos del suelo, tablas de usos del suelo, destinos y reservas del suelo y uso del espacio urbano, ...vía pública, alineamientos, zonas federales y derechos de vía, ...equipamiento y servicios urbanos, ...intensidad de la construcción permitida, considerando alturas de edificación, ...dimensiones mínimas de los predios, ...restricciones de construcción al frente, fondo y laterales, ...coeficientes de ocupación y utilización del suelo, ...captación de aguas pluviales y descarga de aguas residuales, ...áreas de valor ambiental, ...áreas, zonas, sitios e inmuebles de valor histórico, arqueológico y artístico o típicos y de conservación patrimonial; ...estacionamientos; ...restricciones, limitaciones y especificaciones de imagen urbana", entre otros.

por los propietarios⁵²⁴; los estándares para equipamiento y ambientales son regulados por ordenanzas municipales concretas⁵²⁵.

No existen en los **Estados Unidos** normas que establezcan estándares urbanísticos aplicables a nivel de la Unión o de sus estados, pues es competencia local su determinación; los 'municipios' establecen normas urbanísticas y para la edificación, así como de calidad ambiental en ejercicio de su *police power* general.

Además de las prescripciones municipales existe una importante legislación ambiental de competencia de la Unión y de los estados; como resultado de su aplicación se imponen a los desarrolladores diversas clases de 'exacciones', *exactions*: las *offsite exactions* o *improvements* y las *impact fees*; su legitimidad y su exigibilidad están vinculadas a su razonabilidad y a su relación con el interés público.

En **Francia** el Código Urbanístico contienen estándares de densidad, altura, distancias —que operan de manera imperativa en ausencia de *PLU* y en otros casos de manera subsidiaria respecto de sus determinaciones—; sin embargo no existen propiamente estándares o cánones de cesiones de suelo con la urbanización; los estándares normativos medioambientales los establece la legislación sectorial nacional.

No obstante, al aprobarse las actuaciones —en particular las *ZAC*— se establecen prescripciones específicas sobre los equipamientos a edificar en los programas correspondientes y de calidad ambiental, así como se fijan las tasas e impuestos especiales que constituyen la contribución de constructores y urbanizadores a su financiamiento.

Cada construcción puede estar sometido a dos regímenes: al régimen general facultativo de tasas locales, *taux locales d'équipements*⁵²⁶, o al régimen de las contribuciones complementarias compensatorias⁵²⁷, entre las cuales merecen destacarse el *plafond legal de densité*, las contribuciones especiales⁵²⁸ y las contraprestaciones en especie⁵²⁹.

524 La cuantía (según cada legislación autonómica) oscila entre 30 y 60 m² de suelo de cesión obligatoria de uso público interno a la actuación por cada vivienda o 100 m² construidos, además, los sistemas generales exteriores de función municipal que se definan en cada plan (con estándar mínimo de 5 m²s/habitante para parques urbanos).

525 De ruido, emisiones, higiene, aparcamientos, seguridad, vertidos, recogidas, depuración, etc.

526 Para ciudades superiores a 10 mil hab., de naturaleza fiscal y carácter de tanto alzado, del 1 al 5% del valor de mercado de las superficies construídas.

527 Las contribuciones compensatorias pueden ser de tres tipos: (i) Pago por sobrepasar el techo legal de densidad o de edificabilidad, *versement pour dépassement* del *PLD* fijado (en m²t/m²s) facultativamente (desde la Ley de 23—XII—1986) por los *PLU*, por el cual se liquida el equivalente a precio de mercado del suelo necesario en la propia parcela para que lo edificado siga respetando dicho techo. (ii) Participación por sobrepasar el *coefficient d'occupation du sol*, *COS*, señalado en cada caso y solar por el *PLU*, equivalente al precio de mercado del suelo virtual necesario para generar la edificabilidad requerida por encima del *COS*. En ambos casos si la Administración cree que el precio declarado no es conforme puede adquirir preferentemente dicho solar por ese precio o puede remitirlo al juez de expropiaciones para que lo fije más ajustado al mercado. (iii). Pago por la 'no realización de plazas de aparcamiento', cuando el constructor no puede satisfacer el estándar exigido por el *POS* (del orden de 25 mil F por plaza), afectado a la realización de estacionamientos públicos.

528 Las 'contribuciones especiales' son numerosas para equipamientos públicos y espacios verdes, para descentralizar industrias y actividades terciarias o para la realización de obras específicas.

529 Las contraprestaciones en especie son obras exigibles al promotor o constructor para mejorar la vialidad, conexiones de infraestructuras sanitarias, de agua, etc..

En **Inglaterra** no existen fórmulas de equidistribución reglada de obras o cesiones de tierra; los estándares urbanísticos y de calidad ambiental pueden estar contenidos en el *structure plan* del condado o el *local plan* del distrito.

Si bien no son vinculantes, no pueden ser ignorados o contradichos y son impuestos a los solicitantes de los permisos, *planning permission*, vía negociación.

En complemento, la legislación de otros sectores⁵³⁰ contiene determinaciones ambientales a ser cumplidas.

2.3.3.2. Referentes latinoamericanos.

En **Brasil** la Ley de urbanización determina que en los casos de proyectos inmobiliarios de gran escala una parte de la superficie de los terrenos donde se implanten sea destinada a equipamientos públicos; en complemento, la Ley de parcelación del suelo establece donaciones para equipamientos públicos cuando se subdividan lotes para la construcción de edificaciones independientes.

Los planes directores no establecen normas o prescripciones sobre la edificación; ello compete a los códigos de obras y a las leyes específicas de uso y ocupación del suelo expedidas por los consejos municipales.

Las externalidades —entendidas como los efectos generados por los derechos de desarrollo adicional concedidos y/o facilidades infraestructurales creadas por el poder público— generan contrapartidas de diversa índole, sobre las cuales no existe un estándar o canon único para el pago de su equivalente económico, mediante la cesión del suelo o la realización de obras de urbanización, pues en cada operación se establecen parámetros a partir de los elementos legales referidos.

Por ejemplo, en el caso de las ‘operaciones urbanas consorciadas’, que concesionan derechos adicionales de edificación, la ley establece una contrapartida mínima del 50% del valor creado por el cambio de los índices urbanísticos.

En **Colombia** la ley 388 no regula los estándares urbanísticos y ambientales; contiene una alusión general que indica ...”determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción a las necesidades colectivas”.

Diversos decretos nacionales que regulan el manejo del espacio público establecen índices de ‘espacio público efectivo’ para las áreas urbanas⁵³¹ y porcentajes mínimos de cesiones urbanísticas gratuitas para vivienda de Interés social⁵³².

Los estándares y parámetros urbanísticos y medioambientales son definidas a nivel municipal, en los planes de ordenamiento territorial; cuando las áreas de cesión para zonas verdes y servicios son inferiores a las exigidas por las normas urbanísticas o cuando su ubicación es inconveniente, se puede compensar la obligación de cesión en dinero o mediante otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos municipales.

530 De bosques, aguas, agricultura, protección ambiental.

531 15 m²/habitante.

532 25% del área neta urbanizada en lotes unifamiliares de 35 m².

2.3.3.3 El caso de México.

Las regulaciones relativas al uso e intensidad de uso del suelo —tales como densidades de construcción, número de niveles edificables y alturas máximas, entre otras— están contenidas en la zonificación que establecen los planes urbanos, de la responsabilidad de los gobiernos municipales.

La subdivisión, urbanización, edificación y venta de suelo urbano en lotes o de espacios construidos, a través de una serie de figuras tales como fraccionamientos, conjuntos urbanos, habitacionales y de servicios, condominios y relotificaciones, están sujetas a una serie de obligaciones reguladas por las leyes estatales de desarrollo urbano.

Finalmente, las regulaciones relativas a la edificación en términos de diseño arquitectónico y estructural para asegurar su habitabilidad, seguridad e higiene están contenidas en los reglamentos de construcción expedidos por los gobiernos de los estados o los ayuntamientos.

Dichas regulaciones establecen obligaciones de hacer relativas a la urbanización —dotación de infraestructura y servicios básicos— y de dar, dentro de las cuales destacan la ‘donación’ de porciones del suelo urbanizado que asumen los desarrolladores, principalmente a través de la figura de fraccionamientos, que es el mecanismo básico a través del cual se incorpora formalmente suelo al desarrollo urbano.

Los estándares resultantes de donación, habilitación con infraestructura y equipamiento de la tierra son diversos, ya que dependen de cada ley estatal; en algunos casos son detallados y rígidos, mientras que en otros casos, son imprecisos y laxos, tal como lo consignan diferentes análisis (ver CONAFOVI 2005 b).

Resulta obvio que las obligaciones relativas al aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria sólo se cumplen en el poblamiento o desarrollo urbano formal —del orden de la mitad del poblamiento total— y no se cumplen en el precarismo o la informalidad.

Desde la década de los años noventa se expiden programas de ordenamiento ecológico conforme a las disposiciones de la LGEEPA y las leyes estatales correlativas; dichos programas conforman un nivel adicional de planeación del territorio, centrado en el aprovechamiento ambiental de los recursos naturales.

Sus disposiciones resultan relevantes en términos urbanos en las ciudades turísticas y en particular en sus zonas colindantes con las playas, ya que establecen prohibiciones y condicionantes al uso del suelo⁵³³ e imponen normas de preservación de los recursos naturales con efectos vinculantes en propietarios y desarrolladores.

En lo que se refiere a la existencia de estándares o cánones de pago o de cesión de suelo para compensar a la colectividad las externalidades generadas por los desarrollos, ha sido apenas hasta las décadas recientes cuando la legislación ambiental —a nivel nacional— y la legislación urbana —en algunas entidades federativas— comenzaron a regular los impactos ambientales y urbanos de los grandes proyectos, imponiendo la realización de obras de mitigación, con resultados apenas incipientes.

533 Densidades máximas para instalaciones hoteleras, entre otros.

2.3.4. Programación de acciones.

2.3.4.1. Referentes desarrollados.

En los países estudiados ni en la ley ni el planeamiento fijan plazos imperativos de ejecución, salvo en el último escalón de la autorización o licencia concreta; ésto no es óbice para que puedan convenirse.

En **España** los plazos y programas fueron básicos para el funcionamiento del sistema de gestión privada, sin embargo parece haberse entrado en una etapa en ya que no son importantes.

Al respecto, las leyes autonómicas suelen exigir diversos plazos para la ejecución del planeamiento⁵³⁴, los cuales en caso de incumplimiento arbitran la expropiación y la venta forzosa, aunque su aplicación ha sido muy escasa; algunas leyes autonómicas recientes establecen la posibilidad de la entrada de terceros no propietarios en la urbanización o edificación de los terrenos de los incumplidores.

En los **Estados Unidos** ni la legislación ni los planes urbanos estipulan plazos para urbanizar, edificar o usar.

En **Francia** tampoco existe una programación temporal vinculante; en el caso de las ZAC cuando el organismo promotor pacta con un tercero la ejecución de la urbanización, puede establecer por *contrat* —concesión o convenio— la programación temporal de la operación urbanística.

Por otro lado, las licencias —de construcción o de reparcelación— están sometidas a un plazo de caducidad de dos o cinco años, respectivamente.

No existe ningún sistema de expropiación o sanción administrativa por incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios; cuando edifiquen deberán pagar las tasas y cuotas urbanísticas correspondientes.

En **Inglaterra** no existe obligación alguna en materia de plazos; sin embargo, en la negociación que conduce al otorgamiento del *planning permission* pueden introducirse condiciones de esta índole; los permisos o autorizaciones de urbanización y construcción tienen una caducidad de cinco años.

2.3.4.2. Referentes latinoamericanos.

En **Brasil** la legislación establece plazos para la ejecución del urbanismo; el EC establece que los municipios fijarán plazos⁵³⁵ para el establecimiento de 'directrices de emprendimientos urbanísticos', la aprobación de proyectos de parcelación y edificación, la realización de fiscalizaciones y la expedición de documentos de verificación y conclusión de obras.

Asimismo, que cuando los planes directores establezcan la parcelación, edificación y utilización 'compulsoria' del suelo que no cumple su función social los propietarios sean notificados, para que la utilicen en los plazos por ellos establecidos, los cuales son registrados⁵³⁶,

534 Entre otros para aprobación del planeamiento, equidistribución, cesión y urbanización, solicitar licencia de edificación y edificación.

535 Y mientras no los establezcan tendrán como límite 60 días para realizar los actos administrativos referidos.

536 En los 'registros de Inmuebles' para transmitir las obligaciones a los compradores y/ o herederos.

a lo que se suma el hecho de que la administración municipal puede aplicar a los terrenos que no cumplan las funciones determinadas en los planes directores el impuesto progresivo en el tiempo, IPTU⁵³⁷.

Esto significa una carga muy pesada, pues si al término de 5 años el propietario no ha destinado sus terrenos a una función social el municipio podrá seguir cobrando la alícuota máxima hasta que eso ocurra⁵³⁸; puede además expropiar el inmueble para fines de reforma urbana.

En lo que respecta a la programación de acciones de la administración pública el EC instaura un mecanismo novedoso, la gestión presupuestal participativa⁵³⁹ para la discusión de 'planes plurianuales', 'directrices presupuestarias' y 'presupuestos anuales', como condición obligatoria para su aprobación por los consejos municipales.

En **Colombia** los planes de ordenamiento territorial no establecen plazos para la ejecución del urbanismo, excepción hecha de los casos en que se declara el desarrollo y construcción prioritarias antes referidos⁵⁴⁰, de manera que si los terrenos así declarados no son construidos o desarrollados en los plazos que se señalen, habrá lugar a la iniciación del proceso de enajenación forzosa en pública subasta, por incumplimiento de la función social de la propiedad

2.3.4.3. El caso de México.

La legislación urbana nacional, así como los planes urbanos no estipulan plazos para urbanizar, edificar o usar.

Aunque en los inicios de los ejercicios de planeación de los asentamientos humanos a nivel nacional —cuando se expidió la LGAH— los planes urbanos debían incluir un apartado de 'corresponsabilidad sectorial', que consignara los compromisos programáticos de los diversas entes gubernamentales, estos loables propósitos nunca se hicieron realidad, como resultado de la resistencia por parte de las dependencias y entidades gubernamentales de hacerlo, en función de sus intereses o visiones sectoriales, lo que se traduce en una descoordinación generalizada entre sectores y niveles de gobierno.

En complemento, en lo que se refiere a los particulares, los planes urbanos no contienen determinaciones sobre circunstancias de tiempo, modo o lugar para su cumplimiento, lo que impone que no asuman en ningún caso obligaciones de habilitar el suelo o edificar en tiempos predeterminados.

537 Es decir aumentarlo durante un período de 5 años hasta un máximo de 15% del valor venal establecido en la 'planta genérica de valores'.

538 Además el EC veda la concesión de exenciones o amnistías a este tipo de tributación progresiva.

539 El presupuesto participativo existe desde antes de la aprobación del EC y de los nuevos planes directores. La iniciativa tuvo origen en Sao Paulo y Porto Alegre, en la década de los 90. El Plan Director de São Paulo, aprobado, en 2002, fue objeto de audiencias públicas por un año, con la participación de desarrolladores, propietarios, movimientos de vivienda y de defensa de la calidad de vida en la ciudad. En Porto Alegre la ciudad fue dividida en regiones y la problemática por temas. Anualmente la Alcaldía hace dos reuniones plenarias: la primera, para la rendición de cuentas sobre el programa de del año anterior; la segunda, para determinar las prioridades del gasto para el siguiente año.

540 De conformidad con el Artículo 52 de la ley 388 de 1997 en el POT o en el programa de ejecución podrá preverse la Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria.

Como resultado de lo anterior no existen mecanismos que vinculen la planeación de los asentamientos humanos con la programación y ejecución de las acciones urbanas por parte de los gobiernos y mucho menos por los particulares, más allá del referente general de que la presupuestación debe ajustarse a las disposiciones de la planeación.

Ello impone desarrollar instrumentos para asegurar la 'ejecución del planeamiento', que vinculen la planeación urbana con la programación y ejercicio del gasto público.

2.3.5. Participación ciudadana.

2.3.5.1. Referentes desarrollados.

En todos los países estudiados existen garantías expresas para la participación ciudadana, así como de las otras administraciones públicas interesadas en los procesos de planificación; en líneas generales la participación pública en los procesos de planeamiento local tiene características muy similares: aprobación administrativa, información pública para recibir quejas u objeciones y aprobación definitiva por el órgano local y/o el órgano superior competente.

En algunos países se han arbitrado instituciones para hacer más efectiva la participación, como hacer que un agente de la autoridad no vinculado a la administración urbanística conduzca la fase de audiencia y la elaboración de un informe final imparcial⁵⁴¹.

Los márgenes de discrecionalidad política o de oportunidad —no de legalidad— de las administraciones públicas para adoptar unas u otras propuestas o alegaciones son siempre amplios; las mayores diferencias residen, no tanto en la participación ciudadana en la elaboración de los planes, sino en los requisitos de exposición pública de cada licencia de edificación para recibir impedimentos o aceptaciones por parte de los vecinos.

Como nota diferencial con el sistema español cabe mencionar que en los otros países sólo pueden alegar o reclamar contra el plan local los que sean propietarios o residan en el área, únicos 'interesados o afectados' titulares de derechos.

2.3.5.2. Referentes latinoamericanos.

En **Brasil** la Constitución de 1988 establece el principio de la participación popular y el EC consagra la gestión democrática en la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos urbanos; dicha participación popular supone el debate no solo en los órganos facultados para aprobarlos —*camaras de vereadores*— sino con la población, directamente o a través de sus representantes.

Comprende la conformación de consejos de desarrollo urbano⁵⁴², la realización de conferencias⁵⁴³, debates y consultas públicas a nivel nacional, estatal y municipal así como la aplicación a la gestión urbana de la iniciativa popular⁵⁴⁴, el referendo y el plebiscito.

541 Como es el caso de Inglaterra con el examen y discusión pública del plan y sus objeciones, *public inquiry*, que puede motivar por la no incorporación de las recomendaciones un recurso de alzada ante el Secretario de Estado.

542 El EC establece que deberán ser constituidos consejos de desarrollo urbano (órganos colegiados deliberativos) a nivel nacional, estatal y municipal, integrados por representantes del sector público y privado, por entidades de la sociedad civil y de los movimientos sociales. En el año del 2001 se instaló el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Muchos municipios tienen organismos semejantes funcionando desde antes de la expedición del propio EC.

Es claro que la participación de las distintas fuerzas sociales y políticas en la gestión urbana es dispareja, no existiendo un patrón de comportamiento homogéneo a nivel nacional.

En **Colombia**, la ley 388 establece que ...”en ejercicio de la acción urbanística las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deben fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones”, así como que la información pública ...”debe garantizarse como base de la consulta democrática en todas las fases del proceso de elaboración de los POT, los programas de ejecución y los planes parciales”, así como que ...”debe convocarse a propietarios y vecinos para que expresen sus observaciones y recomendaciones”, para lo cual establece los correspondientes procedimientos⁵⁴⁵.

Añade la ley que la participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición⁵⁴⁶, la celebración de audiencias públicas⁵⁴⁷, el ejercicio de la acción de cumplimiento⁵⁴⁸ y la intervención en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas⁵⁴⁹, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

Existen dos organismos de participación ciudadana que operan como instancias de consulta: los ‘consejos territoriales de planeación’ y los ‘consejos consultivos de ordenamiento’⁵⁵⁰.

Sin embargo, en la práctica, la participación referida se reduce en muchos casos a una mera consulta y a la emisión de opiniones, no obligatorias, por parte de los consejos territoriales de planeación.

2.3.5.3. El caso de México.

La legislación urbana nacional contempla la participación ‘social’ en la planeación y la gestión gubernamental; así, la LGAH⁵⁵¹ establece de forma ‘declarativa’ que “la federación, las entidades

543 El EC establece la realización de conferencias a nivel nacional, estatal y municipal, coordinadas por los correspondientes consejos, con la finalidad de proponer, discutir y evaluar políticas públicas sobre el desarrollo urbano.

544 Para la presentación de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano que pueden transformarse en leyes. Debe ser presentada por un número mínimo de ciudadanos.

545 El alcalde distrital o municipal deberá surtir los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana de los planes de ordenamiento territorial. Una vez revisado el proyecto de plan por las autoridades ambientales y metropolitanas se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta 30 días hábiles siguientes. Durante el período de revisión del plan se solicitarán opiniones a los gremios y agrupaciones profesionales, así como se realizarán convocatorias públicas para la discusión del plan, para lo cual se expondrán los documentos básicos en sitios accesibles y se recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas.

546 Derecho fundamental consagrado en la Carta política y desarrollado en el Código contencioso administrativo.

547 La Ley 489 de 1998 regula la figura de las audiencias públicas.

548 Consagrado en la Carta Política y desarrollado en la Ley 393 de 1997.

549 Regulado en el Decreto 1600 de 2005.

550 Instancias asesoras de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, integradas por funcionarios de la administración, los ‘curadores urbanos’ y representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano, a ser conformados en los municipios con población superior a 30.mil habitantes.

551 De forma abreviada consigna que ...“la autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa ...o de sus modificaciones, difundiénolo; ...establecerá un plazo y calendario de

federativas y los municipios promoverán ...la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

Dicha participación comprende “la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de planes o programas de desarrollo urbano... [y] la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población”, entre otro tipo de consideraciones.

La participación ciudadana referida debe ejercerse dentro de los periodos de consulta pública establecidos para que emitan opiniones, quedando la autoridad obligada a responder por escrito y de manera fundada a sus peticiones u observaciones.

En complemento, la LGAH establece que se ...“promoverá la constitución de agrupaciones comunitarias, bajo cualquier forma de organización”.

Las disposiciones citadas se repiten, con variaciones menores, en las leyes urbanas de las entidades federativas⁵⁵² y son el resabio de los intentos de reparar —hace varias décadas— la precaria democracia de un sistema presidencialista autoritario, los cuales han quedado desfasados por los procesos de reforma política que propenden a la legitimidad y representatividad de las autoridades y por ende a la gobernanza.

Como resultado de lo anterior la participación ciudadana en la planeación urbana sigue siendo limitada y desorganizada, con mecanismos ineficaces que se encuentran en crisis y plantean la necesidad de una reforma de los gobiernos locales.

Se circunscribe a grupos altamente politizados con propósitos reivindicativos —por ejemplo organizaciones vecinales ligadas a partidos políticos o grupos ‘caseroleros’ y a activistas de diversas causas —por ejemplo la ecológica—, lo que la politiza y distorsiona la participación, que se limitan prácticamente a ‘litigar’ la zonificación, el no establecimiento de usos y densidades de usos suelo que los ‘vecinos’ consideran contrarios a sus intereses.

No hace distingos entre los planes urbanos de carácter general y los planes parciales —que debieran contemplar procedimientos diferenciales de participación—, ni entre los ciudadanos y los propietarios con legítimo derecho a defender sus derechos ante los actos de la autoridad pública; no otorga en consecuencia garantías precisas y expresas a los ciudadanos.

Ello explica, en alguna medida, el surgimiento durante los últimos años de los Institutos Municipales de Planeación y los Consejos de Planeación, que integran a diferentes actores sociales con el objeto de conferir a la planeación urbana un carácter más permanente y eficaz, mediante la concertación de acciones, y propenden a su ciudadanizarla.

audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito ...[sus] planteamientos; ...las respuestas a los planteamientos improcedentes ...deberán fundamentarse y estarán a consulta ...en las oficinas estatales o municipales, durante [un] plazo [preestablecido]; ...previamente a su aprobación o modificación ...el plan o programa serán publicado en el órgano de difusión oficial del gobierno del estado y en los periódicos de mayor circulación ...y en su caso, en los bandos municipales”.

552 Las cuales contemplan la creación y operación de comisiones o comités conformados por representantes vecinales, industriales, de comerciantes o de instituciones académicas, etc., quienes están facultados para emitir opiniones y recomendaciones a las autoridades en materia de desarrollo urbano.

2.4. Ejecución de la planeación y la urbanización.

2.4.1. Aspectos conceptuales.

2.4.1.1. Referentes desarrollados.

En todos los ordenamientos objeto de estudio la ejecución urbanística es responsabilidad de la administración municipal, incluso en ocasiones la ejecución material de la urbanización, si bien a costa de los propietarios beneficiados.

En la mayoría de los casos la ejecución del planeamiento es de índole concertada o negociada para cada una de las operaciones urbanísticas; no obstante, cabe distinguir el ‘urbanismo concertado’ francés en el que la iniciativa e impulso programador son públicos, del inglés o americano en los que son privados.

El caso español representa un urbanismo público cuasi-concesional de ‘ejecución privada subsidiaria’, donde la iniciativa y legitimación son públicas, pero donde la financiación y ejecución material son en beneficio y a costa de los propietarios fundiarios.

En los países continentales la ejecución urbanística se rige por el derecho administrativo, sin desconocerse el trasfondo de derecho privado que existe en la materia; en los países anglosajones no se reconoce la distinción entre derecho privado —*civil law*— y derecho público —*public law*—; el derecho que ordena la ejecución urbanística es el derecho común —*common law*.

En **España** la competencia para urbanizar es de la administración municipal, que puede ejecutarla por sí misma o indirectamente a través de personas privadas, mediante concesión subsidiaria a los propietarios o mediante concurso público entre urbanizadores concesionarios de la obra pública.

La ejecución urbanística está basada en el valor originario y prescriptivo del planeamiento y en el principio de equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados.

En el suelo urbanizable opera una suerte de ‘subsidiariedad cuasi-concesional’ por la que al propietario fundiario le resulta atractiva o persuasiva su intervención activa en el proceso, a cambio de que se le garantice la financiación de las obras y un amplio margen de beneficios; así, los propietarios integrados en una unidad de gestión están obligados a ejecutar el plan que les afecta, *ie* urbanizar, redistribuir costes y beneficios, ceder gratuitamente los terrenos públicos señalados, así como el 10% del aprovechamiento medio para patrimonio público y fines de interés social —recuperación de plusvalías públicas.

La ejecución urbanística se rige por el derecho administrativo que se superpone al estatuto de la propiedad del derecho civil.

Los actores o agentes que despliegan el derecho de la ejecución del planeamiento son los propietarios de suelo —sistemas de compensación y parcialmente el de cooperación— y la administración —sistema de ‘expropiación urbanística, que carece de sentido y no suele aplicarse nunca⁵⁵³—, sistemas que en cuanto es aprobado el plan patrimonializan el 90% del valor medio añadido.

553 Ya que el justiprecio expropiatorio es el del valor urbanístico añadido y no el preexistente.

Los empresarios urbanizadores tienen una importancia secundaria en la legislación estatal; en algunas leyes recientes, con el sistema 'concurzal' el agente ejecutor del planeamiento es el urbanizador-concesionario seleccionado, ya sea propietario o no⁵⁵⁴.

En los **Estados Unidos** no es posible establecer una regla aplicable a toda la Unión; además, los actores varían según la iniciativa para la ejecución urbanística sea privada o pública, predominando la primera; no obstante, en lo general, los particulares realizan sus actuaciones previo acuerdo con la comunidad local sobre el pago de contraprestaciones por los costes externos generados, con base en las *zoning ordinances*, contraprestaciones que no pueden extralimitarse más allá de lo 'razonable'.

La ejecución urbanística privada centrada en un ejercicio cuasi irrestricto del derecho de propiedad y en la discrecionalidad de las autoridades locales para aceptar o no las propuestas de los promotores, ha generado procesos de exclusión generalizada —por ej. la no aceptación de la edificación de viviendas de interés social con fondos federales en los desarrollos residenciales—, a los que se engloba bajo la denominación de NIMBY⁵⁵⁵, que preocupan a las autoridades responsables.

En **Francia** la ejecución del planeamiento se caracteriza porque no existen 'sistemas orgánicos' de ejecución predeterminados⁵⁵⁶; se practica un urbanismo 'concertado o pactado' en cada actuación, en la que los particulares pueden participar, sin estar obligados a ello y la iniciativa pública es la más relevante.

La fórmula habitual de ejecución de la urbanización es la que se hace en las 'zonas de acondicionamiento concertado', *zones d'aménagement concerté*, *ZAC*; una vez delimitadas estas zonas, se procede a la elaboración de un 'plan de acondicionamiento de zona', *plan d'aménagement de zone*, *PAZ*, que contiene las normas urbanísticas de detalle aplicables; al mismo tiempo, se aprueba el programa de equipamientos públicos a desarrollar.

Los modos de gestión son tres: por gestión directa de la administración, por expropiación; por concesión administrativa a una 'empresa pública de desarrollo', *établissement public d'aménagement* o sociedad de economía mixta para la urbanización, *SEMA*, fórmula la más frecuente; por convenio con una sociedad privada urbanizadora seleccionada por concurso administrativo, en la que los particulares pueden aportar sus terrenos.

Las actuaciones privadas las realizan los constructores a través de las parcelaciones, *lotissement*, y las 'asociaciones inmobiliarias urbanas', *associations foncières urbaines*, *AFU*; en todos ellos la administración condiciona la actividad urbanizadora a su política territorial y en particular de vivienda y equipamientos públicos.

Sin embargo, la iniciativa pública es la que ocupa el papel principal, mientras que la privada ocupa un rol complementario.

En todo caso, las obligaciones de pagar las tasas de equipamientos locales, *taxe local d'équipement*, *TLE*, se refieren al constructor, urbanizador o emprendedor de las obras, cualquiera que sea su carácter.

554 Caso de la Ciudad de Valencia.

555 'Not In my back yard', donde quiera que sea pero no junto a mi casa, literalmente 'no en mi patio trasero'

556 No existe un encadenamiento entre el planeamiento y su ejecución, de iniciativa pública o privada..

La principal característica del planeamiento **inglés** radica en que es indicativo, mientras que el *development control* —autorizaciones y licencias— es la fase o momento en que se negocia con los interesados los términos de la actividad urbanizadora y edificatoria.

Por lo tanto el urbanismo inglés es indicativo, concertado y consensuado en cada actuación, no es prescriptivo ni garantista; la ejecución del urbanismo corre por cuenta de los promotores particulares⁵⁵⁷ —quienes negocian sus propuestas con la administración en término de *planning gains* y con los propietarios mediante opciones de compra.

2.4.1.2. Referentes latinoamericanos.

En **Brasil** los planes directores deben delimitar las áreas urbanas que no estén cumpliendo la función social de la propiedad, así como establecer los criterios para aplicar en ellas los instrumentos de gestión urbana que consigna el EC y de los que depende su ejecución, tales como la *outorga onerosa* del derecho de construir, las operaciones urbanas consorciadas, la transferencia del derecho de construir o la regularización fundiara, entre otros.

Cada intervención concreta requiere de la aprobación de una 'ley específica' por los consejos municipales⁵⁵⁸, con la participación de todos los actores interesados, las cuales una vez expedidas facultan a las autoridades para llevarlas a cabo.

Puede afirmarse que en Brasil la propiedad del suelo no está sometida a un régimen civilista ni a un régimen administrativo, sino que existe un ámbito propio de derecho urbanístico.

En términos generales en la ejecución de proyectos urbanísticos los propietarios del suelo venden sus propiedades a promotores-urbanizadores, los cuales a su vez gestionan sus proyectos ante la administración pública⁵⁵⁹.

En **Colombia** el POT determina las actuaciones urbanísticas en suelos urbanos y de expansión urbana, a ejecutar en **unidades de actuación urbanística**, mientras los planes parciales delimitan y caracterizan las actuaciones a realizar, en particular las obligaciones urbanísticas de los propietarios⁵⁶⁰, de conformidad con la programación de inversión pública y privada.

Las unidades de actuación urbanística son las áreas conformadas por uno o varios inmuebles a ser urbanizadas o construidas como unidades de planeamiento⁵⁶¹, para el reparto equitativo de cargas y beneficios, las cuales, una vez delimitadas y elaborados los correspondientes proyectos de actuación urbanística, que se someten a la aprobación de los propietarios —mediante el voto

557 Existen no más de quince grandes urbanizadores en toda Inglaterra.

558 Las cuales establecen las obras a realizar, los recursos o contrapartidas económicas a aportar por los gobiernos y desarrolladores, así como su forma de realización, ya sea por gestión directa o a través de licitaciones.

559 Puede ocurrir que un propietario del suelo sea también un promotor—urbanizador; sin embargo frente a la administración pública existe sólo un agente.

560 Las obligaciones urbanísticas se pueden clasificar en dos: las clásicas del urbanismo operacional como son las cesiones de tierra para los soportes colectivos de la urbanización y la financiación de obras de infraestructura; las ligadas a la regulación del mercado de la tierra y a la movilización de las plusvalías, como son la gestión asociada, la obligación de desarrollar o construir en tiempos definidos y la obligación tributaria de redistribuir las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado.

561 Con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos.

favorable de los que representen el 51% del área comprometida—, son sometidos a la consideración de las autoridades municipales.

La aprobación de actuaciones urbanísticas concreta la obligación de gestión o actuación asociada de los propietarios a través de ‘reajustes de tierra’⁵⁶², ‘integraciones inmobiliarias’⁵⁶³ y la ‘cooperación entre partícipes’.

Para facilitar e inducir estas formas de gestión asociada la ley 388 establece ‘derechos de construcción y desarrollo’⁵⁶⁴ y ‘fondos de compensación’, que pueden ser administrados mediante encargos fiduciarios.

En complemento la administración municipal tiene la potestad de iniciar procesos de enajenación forzosa en pública subasta o de expropiación de los predios de los propietarios renuentes, si previamente se ha decretado la declaratoria de desarrollo prioritaria.

Puede afirmarse para el caso que nos ocupa que la propiedad del suelo no está sometida ni a un régimen civilista ni a un régimen administrativo, sino que existe —así sea en formación— un ámbito propio de derecho urbanístico.

2.4.1.3. El caso de México.

En México el desarrollo urbano debe ceñirse a las prescripciones de un urbanismo ‘prescriptivo y dibujado’, en vez de las de un urbanismo ‘indicativo, concertado y debatido en cada actuación’, ya que los planes urbanos consignan los usos del suelo autorizados con sus correspondientes restricciones; ello no impide que los desarrolladores negocien con las autoridades sus desarrollos, dentro del marco del plan.

La ejecución de la planeación urbana en México es de la responsabilidad de la administración pública, en lo fundamental de los ayuntamientos.

La expedición de planes urbanos en México no conlleva la obligación de urbanizar ni edificar a los particulares; en términos generales puede decirse que las regulaciones contenidas en los planes no contienen determinaciones sobre las circunstancias de tiempo, modo o lugar para su cumplimiento; al respecto, la infraestructura y el equipamiento primario las determina el plan, sin dejar en claro a quien corresponde construirlas y con que mecanismo se llevarán a cabo; solamente, al autorizarse los fraccionamientos o conjuntos urbanos se imponen obligaciones a los desarrolladores para construir redes de infraestructura y equipamientos secundarios y se negocian, en su caso, las de carácter primario.

Tampoco obliga la autorización de urbanizar y edificar a cumplir condiciones respecto al producto terminado, tales como precio máximo o calidades, salvo cuando los desarrolladores, vía acuerdo de voluntades, convienen ciertas contraprestaciones por los aportes en tierra o recursos fiscales recibidos de las instancias gubernamentales para la realización de proyectos de interés social.

562 En suelo de expansión urbana.

563 En suelo urbano con tratamiento de renovación o redesarrollo.

564 Determinando índices de edificabilidad para los inmuebles que formen parte de unidades de actuación y su convertibilidad en derechos de construcción y desarrollo.

La normativa que rige la ejecución urbanística es limitada e incipiente, pues los ordenamientos jurídicos se concentran más en la formulación y aprobación de los planes urbanos que en su ejecución y cumplimiento; al respecto, la legislación es omisa en la coordinación intergubernamental para el desarrollo urbano y pobre en cuanto a las fórmulas de gestión pública-privada.

El problema de coordinación intergubernamental se acentúa en las zonas conurbadas⁵⁶⁵, donde según el artículo 115 constitucional ...“la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros”.

La ejecución material de la urbanización, tema que desarrollamos con mayor detalle a continuación, corre por cuenta de propietarios, pobladores, desarrolladores y gobiernos, de forma diferenciada según se trate del poblamiento informal o formal.

En lo que se refiere al poblamiento informal, mayoritario en terrenos ejidales, corre por cuenta de los propietarios-desarrolladores ilegales y en lo principal de los poseedores de los lotes, con el apoyo a *posteriori* de las autoridades urbanas de los tres niveles de gobierno, en programas de dotación de servicios básicos, regularización de la tenencia de la tierra y mejoramiento de la vivienda.

Los asentamientos irregulares, frecuentemente en áreas no urbanizables según los planes urbanos —áreas de preservación ambiental o zonas de riesgo, entre otras—, no cumplen con las prescripciones relativas al fraccionamiento de la propiedad y a la edificación y no cuentan con las licencias y autorizaciones *ex ante* que la ley prevé.

En lo que respecta al poblamiento formal, la ejecución material de la urbanización corresponde tanto a los particulares —propietarios y desarrolladores— como a las autoridades de los tres niveles de gobierno; la concertación entre particulares y autoridades para la ejecución del planeamiento se hace en lo principal a iniciativa de los particulares —a excepción de algunos grandes proyectos urbanos promovidos por los gobiernos federal y estatales.

2.4.2. Fórmulas de gestión o ejecución urbana.

2.4.2.1. Referentes desarrollados.

En cada uno de los referentes analizados existen diversas modalidades y combinaciones de ejecución urbanística.

Las formas de ejecución urbanística varían en función del sujeto que tiene la iniciativa; en **Francia**, la ejecución es predominantemente pública; en cambio en **Inglaterra y Estados Unidos** es predominantemente privada; en ninguno de los ordenamientos estudiados existen sistemas de ejecución privada reglados administrativamente al modo español.

En todos los ordenamientos estudiados la administración despliega la doble función de promotor e impulsor activo y de controlador pasivo de la ejecución urbanística; en los países continentales la administración es principalmente impulsora y promotora activa, pero también controladora de los procesos privados.

⁵⁶⁵ Que son las que se generan cuando “dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica”, según el citado artículo.

Asimismo, la administración interviene en el mercado del suelo bien como sujeto o agente del mercado —comprando y vendiendo suelo— o como regulador dotado de poderes imperativos como el expropiatorio y el derecho de tanteo y retracto.

El suelo para dotaciones se obtiene por cesión obligatoria y gratuita o por adquisición libre o coactiva, en cuyo caso la administración cobra en metálico las tasas, tributos o contribuciones correspondientes a los promotores o propietarios beneficiados y compra o expropia los terrenos requeridos, haciendo de intermediario financiero en la operación, lo que implica que el costo de la urbanización corre por cuenta de los desarrolladores y/o propietarios; en ninguno de los países examinados existe el reparto obligatorio entre los propietarios, administrativamente reglado, que conlleve la cesión obligada y gratuita de los terrenos públicos necesarios, así como de suelos con aprovechamiento lucrativo⁵⁶⁶, como sucede en el caso español.

En Inglaterra y los Estados Unidos la administración es fundamentalmente pasiva, mera policía de control de la ejecución privada, pero a cambio tiene mayores márgenes de discrecionalidad a través de la negociación *case by case* con los promotores, controlando su ejecución; el principal instrumento de control es, en todos los casos, la licencia o permiso de edificación.

La original modalidad de la gestión urbanística **española**⁵⁶⁷ puede ser calificada de urbanismo público de 'ejecución privada subsidiaria cuasi-concesional por los propietarios de suelo'⁵⁶⁸.

La iniciativa pública puede ser por 'sistema de expropiación'⁵⁶⁹ y por 'sistema de cooperación' o modo mixto entre la iniciativa pública —que gestiona el proceso— y los propietarios del ámbito de gestión —que reparcelan sus terrenos y adelantan y financian los costes de urbanización y cesión.

La iniciativa privada puede ser por 'sistema de compensación'⁵⁷⁰ o por 'sistema concurrencial' para seleccionar mediante licitación pública al urbanizador concesionario de las obras⁵⁷¹.

Los terrenos para equipamientos e infraestructuras dentro de cada sector de plan parcial —sistemas locales— o en el seno de un área de reparto con varios de ellos —sistemas municipales generales— se obtienen por 'cesión' gratuita y obligatoria⁵⁷².

566 10% del valor lucrativo total creado por el plan.

567 Que se instaura con la Ley del Suelo de 1956.

568 Debido a que la legislación ha tratado de tutelar las relaciones, derechos, deberes y compromisos que se establecen entre todos los propietarios fundiarios —agrupados forzosos en una mancomunidad de gestión encargada subsidiariamente de realizar todas las obras públicas en lugar de la propia Administración con cargo a los beneficios obtenibles por el valor añadido de los terrenos—, así como de las relaciones de éstos con los industriales constructores—urbanizadores, interviniendo para garantizarles a los primeros la conservación de su propiedad y amparando a los más débiles de los propietarios rústicos originarios, teóricamente los más frágiles y vulnerables ante estas operaciones financieras y empresariales de alto riesgo y muy larga duración.

569 Directa por la Administración o mediante concurso entre concesionarios adjudicatarios de las obras, entre otras variantes de las CCAA.

570 Gestión, ejecución y financiación íntegra entre los propietarios del suelo afectados, incluso con propietario único y expropiación del renuente minoritario.

571 Que serán íntegramente costeadas por los propietarios mediante adjudicación de algunos solares urbanizados, tras la preceptiva reparcelación de todos los terrenos afectados.

La administración local interviene definiendo su política urbanística en el plan y luego controlando y disciplinando a los propietarios en sus actividades.

Interviene también activamente en el impulso de desarrollos urbanísticos estratégicos⁵⁷³ con capitales mixtos o públicos, así como estableciendo patrimonios municipales de suelo⁵⁷⁴, PMS, con el fin de contar con reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y regular el mercado de terrenos.

En los **Estados Unidos** la gestión urbanística es en general de carácter privado, a cargo del *developer o subdivider*, sin embargo, también es posible encontrar supuestos de gestión pública o mixta.

El promotor privado —*subdivider*— debe ceder los suelos aptos para dotaciones, así como costear la urbanización, para cumplir con la normativa urbanística de la actuación; en caso de no hacerlo, el municipio no puede aprobar la urbanización y no se puede producir su integración efectiva al núcleo urbano⁵⁷⁵.

La administración despliega la doble función de policía y promotor: como policía controla la ejecución de la urbanización y de la edificación; como promotor impulsa distintas políticas, en particular las de la vivienda social, utilizando recursos federales, *federal funds*; su participación en el mercado de suelo es limitada, circunscrita a la de naturaleza policial.

El planeamiento en **Francia** se ejecuta mediante un urbanismo concertado o consensuado en cada actuación, de ejecución pública o privada, en el cual la administración actúa como promotora y como policía.

La ejecución pública consiste en que la administración delimita una 'zona de acondicionamiento', *ZAC*, expide el plan correspondiente, *PAZ* y promueve la construcción de viviendas, comercios, industrias o servicios, así como la dotación del equipamiento requerido; la administración promotora puede asumir o no los riesgos financieros de la operación urbanística, ejecutándola por gestión directa⁵⁷⁶, *régie directe*, o indirecta⁵⁷⁷, *contrat*; los modos privados de ejecución para subdividir y urbanizar la propiedad son dos: la lotificación, *lotissement* y las asociaciones inmobiliarias urbanas, *association foncière urbaine*, *AFU*.

Los suelos para dotaciones se obtienen por cesión obligatoria y gratuita⁵⁷⁸ o por adquisición pactada o forzosa; en este caso, una vez calificado el suelo por el plan local de urbanismo, *PLU*,

572 A cambio de poder transferir el 90% del valor medio añadido por el plan (aprovechamiento medio) desde éstos suelos de destino público a los terrenos edificables en la propia área de reparto (reparcelación intra e intersectorial).

573 Areas de servicios, centros direccionales, parques industriales o empresariales, espacios abiertos, entre otros.

574 Administrando las cesiones —para viviendas o usos de interés social— de hasta el 10% del aprovechamiento medio de suelo lucrativo creado por el plan, ejercitando los derechos de tanteo y retracto, y en su caso mediante la expropiación.

575 En todo caso, estas obligaciones o *exactions* deben ajustarse a los términos de la norma habilitadora del poder municipal no pudiendo exceder de lo razonable.

576 Mediante un *établissement public d'aménagement (EPA)* (por ej. el *rond—point de la Défense* en París) o una concesión administrativa (*concession d'opération d'aménagement*).

577 A una sociedad urbanizadora local de economía mixta (*SEMA*), forma la más extendida y practicada;

578 De viales, en la que la cesión obligatoria de terrenos sólo está prevista hasta el límite del 10% de la superficie del terreno.

como emplazamiento reservado, los propietarios pueden solicitar de la administración o beneficiario de la reserva la adquisición de los terrenos dotacionales por vía de convenio⁵⁷⁹.

En la fase de gestión-ejecución la administración actúa como agente inmobiliario en la urbanización, especialmente en el caso de las ZAC, donde obtiene importantes plusvalías resultantes de las operaciones urbanísticas que dirige, lo cual ha generado controversias.

Como se ha indicado, la principal característica del urbanismo **inglés** radica en el carácter 'indicativo' del planeamiento y 'negociado' de la gestión.

Los promotores privados —que ejecutan mayoritariamente el planeamiento— solicitan a la autoridad local, *local planning agency*, un permiso, *planning permission*, para la propuesta que formulan; tras las consultas, examen, evaluación e información pública la agencia puede denegar o conceder la autorización, la cual queda recogida en un acuerdo, *agreement*, que consigna las contrapartidas privadas, *planning gains*, por concepto de externalidades en beneficio de la comunidad.

En Inglaterra no hay obligaciones legales relativas a cesión de suelos públicos y equipamientos, ni estándares de reservas, las cuales no obstante se concretan al otorgamiento del *planning permission*; la utilización de la expropiación, *compulsory purchase*, es hoy 'excepcional', aunque está prevista en la legislación urbanística.

La administración impulsa el desarrollo urbanístico mediante ayudas financieras; en los últimos años, la intervención gubernamental se ha visto sensiblemente reducida, con una fuerte desregulación para reducir los trámites y atraer la inversión⁵⁸⁰; no obstante, continúa la intervención de la administración en la promoción, en particular la asociada a la vivienda social.

2.4.2.2. Referentes latinoamericanos.

En **Brasil** el papel principal de la administración pública en la ejecución del urbanismo es la elaboración del plan director y la aprobación de sus leyes complementarias, que determinan los procesos de urbanización en el territorio municipal; para hacerlos operativos el Estatuto de la Ciudad, EC, consigna diversos instrumentos para la gestión urbanística.

Dichos instrumentos —algunos de los cuales ya existían en la legislación previa y eran aplicados en la práctica— denominados en el estatuto 'instituciones jurídicas y políticas', son los que presentan mayores potencialidades para una gestión operativa centrada en la concertación de acciones de los agentes públicos, privados y sociales para conferir a la propiedad su función social.

Los instrumentos jurídicos y políticos más relevantes que consigna el EC⁵⁸¹ son los siguientes: la '*outorga onerosa*' del derecho de construir; la parcelación, edificación y utilización compulsorios; la declaración de zonas especiales de interés social; las operaciones urbanas 'consorciadas e interligadas'; el derecho de preferencia; la transferencia del derecho de construir; la expropiación;

579 Transcurrido un año desde la solicitud sin que sea atendida, podrán acudir ante el Juez administrativo competente en materia de expropiación para que declare la transferencia forzosa y fije el precio de adquisición, el cual se fijará por el del mercado, como si no estuviera afectado por un emplazamiento reservado.

580 Que se concreta en las fórmulas de las *simplified Planning Zones*, *Entreprise Zones* y en las *Urban Development Corporations*.

581 En su Capítulo II de Instrumentos de Política Urbana.

la regularización '*funditaria*' y la asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidades y grupos menos favorecidos.

La inclusión del 'suelo creado' en el EC —que subordina el ejercicio del derecho de edificar a la función social del suelo— hace que la renta que genera la autorización de desarrollo sea compartida entre el propietario y el Estado y que más allá de un coeficiente básico y hasta un coeficiente máximo sea objeto de *outorga onerosa* por parte del poder público; ello permite la captura de plusvalías por parte de la administración municipal para el financiamiento del desarrollo urbano⁵⁸².

La expedición de 'leyes municipales' para la utilización, parcelación o edificación compulsoria del suelo urbano no utilizado, subutilizado o no edificado, imponen la utilización social del suelo y frenan la especulación inmobiliaria; al respecto, resulta importante considerar que en caso de que tales disposiciones no sean cumplidas por los propietarios las autoridades municipales podrán cobrar un progresivo durante cinco años⁵⁸³, IPTU, al cabo de los cuales podrá expropiarse el inmueble pagando con títulos de la deuda pública.

En el ámbito del mejoramiento urbano, destaca el establecimiento de 'zonas especiales de interés social' y de leyes específicas para fijar las contribuciones de mejoras⁵⁸⁴ para el financiamiento de la dotación de servicios básicos.

Las operaciones urbanas *consorciadas*⁵⁸⁵ son intervenciones en grandes áreas de la ciudad donde una 'ley específica' permite cambios en los coeficientes de aprovechamiento del suelo, *suelo creado*, a cambio de los cuales los propietarios beneficiados por las valorizaciones de sus terrenos entregan contrapartidas económicas en forma de infraestructura, servicios o viviendas sociales al gobierno municipal; dichas operaciones se financian con el lanzamiento al mercado de 'certificados de potencial adicional de construcción', *CEPAC*⁵⁸⁶.

Las operaciones *interligadas*⁵⁸⁷ permiten a los desarrolladores privados o públicos la modificación de los índices y características de uso y ocupación del suelo en terrenos de su propiedad, a cambio de los cuales construyen y donan a los municipios viviendas de interés social para contribuir a la reducción de los tugurios.

582 Un ejemplo interesante es el caso de la construcción del anillo de circunvalación de Sao Paulo, concluida a comienzos del 2004

583 Con progresividad en el tiempo y valor máximo de 15%.

584 En términos de lo que establece el Código Tributario Nacional.

585 Formas de urbanización previstas en la Constitución Federal de 1988, antes mismo de la reglamentación de sus artículos 182 y 183 en el Estatuto de la Ciudad del 2001, así como en las leyes orgánicas de varios municipios entre ellos el de São Paulo. Al inicio de los años 90 fueron propuestas y aprobadas algunas operaciones en el municipio de Sao Paulo, entre ellas la de Anhangabaú Agua Branca, Faria Lima y Agua Espraiada. Cada una de estas operaciones urbanas tuvo características especiales, mostrando que este instrumento de intervención puede ser aplicado en distintos contextos para resolver distintos problemas.

586 Emitidos sobre el total del área adicional de construcción generada por la operación.

587 Las primeras iniciativas surgieron en 1986. Un proyecto de ley fue aprobado en 1987 y sancionado como ley n° 10 209. Las primeras operaciones *interligadas* empezaron a ser realizadas en 1988. Después de cerca de 10 años de funcionamiento y la aprobación de más de 150 proyectos, los cuales rindieron cerca de US \$150 millones en contrapartidas, lo que permitió la construcción de más de 12 mil habitaciones de interés social; las *operaciones interligadas* fueron desactivadas por una acción del Ministerio Público en 1988, aduciendo que el ejecutivo estaba usurpando atribuciones del legislativo al realizar cambios en la Ley de Zonificación.

En el caso de Brasil el suelo requerido para infraestructura, equipamientos públicos y para vivienda de interés social puede ser adquirido mediante cesiones⁵⁸⁸, la aplicación del derecho de preferencia, *preempción*, la transferencia del derecho de construir y desde luego la expropiación.

El EC consigna el derecho de preferencia⁵⁸⁹ y determina que ...“una ley municipal basada en el plan director, delimitará las áreas en las que incide”, así como su vigencia; el derecho podrá ser ejercido cuando el poder público municipal necesite adquirir tierra para programas de vivienda y desarrollo urbano de interés público y beneficio social⁵⁹⁰, prevé la transferencia del derecho de construir en los casos de regularización de la tenencia de la tierra y la generación de oferta de suelo para la vivienda de interés social⁵⁹¹, para que los particulares truequen terrenos en áreas de interés para la administración a cambio de derechos de construcción en otros terrenos de su propiedad, sin desembolsos excesivos como los que generan las expropiaciones.

La expropiación de suelo relacionada con la ejecución de los planes directores urbanos está consignada en el EC, que establece que “después de cinco años de cobranza del IPTU⁵⁹² progresivo sin que el propietario haya cumplido con la obligación de parcelar, edificar o utilizar, el municipio podrá decidir la expropiación del inmueble, pagando con títulos de la deuda pública⁵⁹³”.

En complemento, especifica la forma como serán determinadas las indemnizaciones; al respecto, no se computan expectativas de ganancia, ganancias cesantes o intereses compensatorios y los títulos de la deuda pública utilizados para la expropiación no podrán ser utilizados para el pago de tributos.

En Brasil, con la aprobación del EC, los instrumentos de intervención administrativa y financiera para impulsar y regular el mercado de suelo se ampliaron; actualmente las administraciones municipales cuenta con múltiples instrumentos, lo que se traduce en que no deben circunscribirse a un papel de control sobre el cumplimiento de las prescripciones urbanas, sino asumir el de agente impulsor del urbanismo deseado; queda por dilucidar, habida cuenta del corto tiempo transcurrido desde la expedición del EC, la eficacia de sus instrumentos, una vez que sean puestos en acción de forma generalizada.

En **Colombia** la ley 388 contempla una serie de instrumentos para la ejecución de los planes de ordenamiento territorial⁵⁹⁴, en ‘unidades de actuación urbanística’ definidas como ...”las áreas

588 Las cesiones proceden por ley en los casos de la parcelación del suelo o la realización de proyectos de urbanización por desarrolladores inmobiliarios.

589 Potestad del poder público para adquirir inmuebles urbanos objeto de alienación onerosa entre particulares.

590 Regularización de la tenencia de la tierra, vivienda de interés social, constitución de reservas territoriales, ordenamiento de la expansión urbana, equipamiento comunitario, espacios públicos, áreas verdes y protección de áreas de interés ambiental, histórico o cultural.

591 Aunque su finalidad principal es la preservación de inmuebles de valor histórico; al respecto, la TDC ya había sido consagrado en la ley 9.725 para inmuebles del patrimonio histórico o cultural en el municipio de Sao Paulo; en otras ciudades importantes de Brasil existían mecanismos semejantes.

592 Impuesto a la propiedad inmobiliaria, equivalente al impuesto predial.

593 Estos títulos deberán ser aprobados por el Senado y deberán ser rescatados en un plazo máximo de hasta diez años.

594 Con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos.

conformadas por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitadas por los POT, a ser urbanizadas o construidas como unidades de planeamiento⁵⁹⁵.

Las actuaciones urbanísticas pueden ser desarrolladas por propietarios individuales o por grupos de propietarios asociados voluntaria o obligatoriamente, por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre los sectores público y privado.

Para la gestión asociada en actuaciones urbanísticas la ley contempla diversos instrumentos.

El reajuste de tierras —en suelo de expansión urbana— o la integración inmobiliaria —en suelo de renovación o redesarrollo— cuando se requiera una nueva definición predial, así como para garantizar la distribución equitativa de cargas y beneficios⁵⁹⁶; los instrumentos referidos facilitan la transferencia a la administración del suelo requerido para obras de urbanización.

La ‘cooperación entre partícipes’ aplica cuando no se requiere una nueva configuración predial y las cargas y beneficios pueden ser repartidos en forma equitativa entre los propietarios; requiere de la aplicación de instrumentos como la valorización, la participación en plusvalías o las compensaciones, así como de la constitución de una entidad gestora —encargo fiduciario— que garantice el desarrollo de la unidad de actuación⁵⁹⁷.

Finalmente la ley establece que para la realización de programas o proyectos públicos podrán crearse entidades especiales de carácter público o mixto para su ejecución.

Para evitar la retención de terrenos o que los propietarios se resistan a la gestión asociada la ley 388 prevé que los POT decreten el desarrollo o construcción prioritaria de los terrenos para los que se defina una actuación urbanística al corto plazo⁵⁹⁸, sujeto a venta forzosa en pública subasta⁵⁹⁹, según se indicó con anterioridad.

El alcalde ordenará mediante resolución la enajenación forzosa de los inmuebles, indicando el uso o destino que deba dárseles —de conformidad con lo establecido en el POT y sus normas urbanísticas— la cual se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria de los inmuebles; una vez inscrita la orden de enajenación puede iniciarse el procedimiento de pública subasta⁶⁰⁰.

595 Según la ley 388 en sus apartados sobre financiación, las cargas locales de una determinada ‘unidad de actuación a cargo de los propietarios comprenden las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y equipamientos comunitarios y la realización de redes secundarias de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos; las cargas generales comprenden la infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos y deberán ser recuperados mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones.

596 Los aportes en suelo se restituirán con los lotes de terreno resultantes, a prorrata de los aportes, mediante certificados de construcción o mediante pago en dinero. Los lotes adjudicados quedarán afectados al cumplimiento de las cargas y al pago de los gastos de urbanización correspondientes al desarrollo de la unidad de actuación.

597 Quedando afectados los lotes adjudicados al cumplimiento de las cargas y al pago de los gastos de urbanización de la unidad de actuación.

598 Para generar oferta de tierra urbanizada, en especial para vivienda de interés social.

599 Ha lugar a la iniciación del proceso (por incumplimiento de la función social de la propiedad) cuando los terrenos localizados en suelo de expansión y suelo urbano declarados de desarrollo prioritario no se urbanicen o construyan dentro de plazos predeterminados.

600 El precio base definido por peritos inscritos en la lonja de propiedad raíz u otras entidades especializadas, no podrá ser inferior al 70% del valor comercial del inmueble.

En complemento, existen la expropiación judicial y por vía administrativa, las cuales pueden realizarse ‘a favor de terceros’ —como fórmula de soporte a la gestión asociada— cuando se establezca un contrato que garantice la utilización de los predios para el propósito para el que fueron expropiados.

La administración municipal puede, en complemento, expedir certificados de derechos de construcción generados por la propia operación o proyecto urbanístico, para apoyar la ejecución de las unidades de actuación urbanística u otras formas de gestión asociada; en complemento, la ley contempla la constitución de bancos inmobiliarios o bancos de tierra, los cuales pueden adquirir suelo mediante enajenación voluntaria, expropiación, derecho de preferencia o asociación con particulares.

2.4.2.3. El caso de México.

En México, la ejecución de los planes urbanos o mejor dicho la urbanización de las ciudades —con alto grado de independencia de lo que estipulan los planes urbanos— corresponde a los particulares —propietarios y desarrolladores—, a los grupos sociales, así como a las autoridades urbanas de los tres niveles de gobierno, lo que permite calificarla de una forma mixta de ejecución urbana.

El orden de los factores expresado no es casual; refleja la reversión de lo que acontecía cuando surgió la planeación de los asentamientos humanos⁶⁰¹, época en que la inversión en el desarrollo urbano era mayoritariamente pública, situación que se ha revertido pues ahora es mayoritariamente privada y social.

El papel de la administración —los gobiernos— en el desarrollo de las ciudades en el país es como en todos los países del mundo simultáneamente de agente directo y de policía de control subsidiario; sin embargo, en contraste con los países desarrollados y en vías de desarrollo referentes del presente análisis, las fórmulas de actuación ‘público-privadas’ en el desarrollo urbano —en complemento a su intervención directa, a la que nos referimos más adelante— son primarias y limitadas.

Así, en rigor, México no cuenta con ‘sistemas de actuación’ que articulen las acciones de los agentes públicos, privados y sociales del desarrollo urbano en la tarea de ‘hacer ciudad’; la legislación nacional, en particular la LGAH, no contempla instrumentos de gestión predeterminados que regulen la forma como los particulares articulan sus acciones entre ellos o con la administración en la ejecución de los planes urbanos.

Contempla, a lo sumo, algunas previsiones o declaraciones genéricas para que los sectores urbano y agrario gubernamentales ‘articulen sus acciones’, así como las de los ejidatarios en la constitución de reservas territoriales y la regularización de la tenencia de la tierra.

Dichas previsiones en la legislación urbana y agraria nacional consignan —de forma resumida— que la federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas para establecer una política integral de suelo urbano, evitar la especulación inmobiliaria, reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de predios y asegurar la disponibilidad de suelo.

601 En la década de los 70s cuando la inversión pública en la industria de la construcción era mayoritaria, tal como apuntamos con anterioridad.

En complemento, que ...”la federación suscribirá acuerdos de coordinación con las entidades federativas y los municipios, así como convenios de concertación con los sectores social y privado [donde] se especificarán los requerimientos de reservas territoriales, [sus] acciones e inversiones, los mecanismos para articular la regularización de la tenencia de la tierra urbana con la dotación de infraestructura y servicios urbanos, las medidas que propicien el aprovechamiento de predios baldíos [y] los instrumentos financieros para [dotarlos] de infraestructura y servicios urbanos”, prescripciones que como anotamos antes han resultado solamente declarativas..

Por su parte, a nivel de los gobiernos locales, existen algunos desarrollos ‘urbanísticos’ normativos incipientes, relativamente recientes—inspirados en legislaciones extranjeras⁶⁰²— para la participación activa y conjunta de la administración con el sector privado y los grupos sociales organizados en la ejecución del planeamiento y la urbanización, que han permitido llevar a cabo algunas obras de infraestructura o equipamiento.

Pueden mencionarse entre ellos los casos del Distrito Federal y el Estado de Jalisco, donde se ha intentado aplicar herramientas específicas tales como los ‘polígonos y sistemas de actuación’ con la participación activa de propietarios, inversionistas y autoridades en proyectos urbanos específicos.

Sin embargo, sus prescripciones son de carácter declarativo, generales, imprecisas y complejas, que no establecen derechos y obligaciones claros, que no contemplan sanciones para el caso de incumplimiento, ni mucho menos las condiciones para que la autoridad pública ejerza actos de imperio por interés público y beneficio social.

En suma, dichas prescripciones no conforman auténticas instituciones para la concertación de acciones en la ejecución del planeamiento, cuestión que resulta fácil demostrar al constatar su inoperancia; véase al respecto la nota a pie de página (⁶⁰³) que resume las prescripciones abreviadas correspondientes al Distrito Federal, el cual ha sido tradicionalmente referente nacional de los gobiernos estatales y municipales en la planeación urbana.

En México las mecánicas de urbanización —en términos de la participación de los diferentes agentes urbanos— cambian según se trate de los procesos básicos de poblamiento referidos en el apartado de Problemática urbana, responsables de los patrones de crecimiento y cambio de las ciudades del país: informal, a través de incontrolados procesos precaristas, y formal, mediante la edificación masiva de vivienda de interés social.

La ejecución material de la urbanización en los procesos informales de poblamiento —que por definición infringen las prescripciones urbanísticas que rigen el aprovechamiento de la propiedad

602 En lo particular los casos español y francés.

603 Para el caso del Distrito Federal la Ley de Desarrollo Urbano establece, de forma abreviada, que ...”la ejecución de los programas se podrá llevar a cabo mediante la constitución de polígonos de actuación, donde se podrá aplicar la ‘relotificación’ y ‘relocalizar’ los usos y destinos del suelo; .que los propietarios de los inmuebles ubicados en una área de actuación pueden solicitar la constitución de un polígono de actuación y la aplicación de los sistemas de actuación social, privada o de cooperación; que los sistemas de actuación serán coordinados por la autoridad; .que en caso de que los propietarios incumplan las obligaciones que les derivan la administración pública podrá intervenir, mediante convenio, para la conclusión del proyecto; que] para la ejecución de los programas los propietarios o poseedores podrán asociarse entre sí o con la administración pública mediante cualquiera de las figuras que establezca la legislación civil o mercantil; que sólo mediante convenio la autoridad podrá ocupar los predios de propiedad particular necesarios para la ejecución de las obras calificadas de utilidad o de interés públicos”.

inmobiliaria—, mayoritariamente en tierras ejidales, se realiza *expost* a la conformación del asentamiento.

La construcción de redes secundarias — agua, drenaje, guarniciones, banquetas y nivelación y eventualmente pavimentación de las calles principales— corre por cuenta de los pobladores, en largos períodos de tiempo, con el apoyo de los tres niveles de gobierno, a través de fórmulas y programas cambiantes en el tiempo, tal como lo comentamos antes.

La dotación de obras de cabeza, de infraestructura y equipamiento primario la realizan los tres niveles de gobierno con cargo a sus recursos fiscales, una vez los asentamientos irregulares se han consolidado.

La ejecución material de la urbanización en los procesos formales de poblamiento para la edificación masiva de vivienda de interés social corresponde tanto a los particulares —propietarios y desarrolladores— como a las autoridades urbanas de los tres niveles de gobierno.

En lo que respecta a los particulares, su participación en la ejecución material de la urbanización es significativa y creciente, en virtud del incremento sustantivo de la edificación de vivienda de interés social durante los últimos años, a cargo de promotores o desarrolladores privados, como resultado, entre otros factores, de los máximos históricos alcanzados en el otorgamiento de créditos a la vivienda de interés social por el Gobierno Federal —ver CIDOC y SHF, 2008, en contraste con lo que sucedía hace unas cuantas décadas cuando la edificación de la vivienda de interés social corría por cuenta de los institutos nacionales de vivienda.

La edificación de vivienda conlleva la integración, urbanización y subdivisión del suelo — mayoritariamente de origen ejidal— y la edificación y venta de las viviendas o espacios construidos, a través de una serie de figuras que consignan las leyes y reglamentos estatales de desarrollo urbano⁶⁰⁴, las cuales imponen a los desarrolladores obligaciones de urbanizar y dotar de equipamiento a los desarrollos.

Sus estándares son diversos, ya que dependen de las disposiciones estatales en la materia; en algunos casos son detallados y rígidos, mientras que en otros son imprecisos y laxos —ver CONAFOVI, 2005.

En este contexto, la incorporación de tierra rural al desarrollo urbano no está regida exclusivamente por la legislación urbana nacional, pues otras prescripciones —en lo particular agrarias y expropiatorias— inciden en ella de forma determinante.

Destacan al respecto, las prescripciones para desincorporar la tierra ejidal del régimen agrario e incorporarla al desarrollo urbano por ejidatarios, promotores, desarrolladores, pobladores y gobiernos, tanto en procesos informales como formales, por la importancia del ejido en la expansión de las ciudades que mencionamos antes.

En lo que respecta al poblamiento informal, dichas prescripciones regulan la expropiación de tierra ejidal para regularizar la tenencia de la tierra, establecer, explotar o conservar servicios y fraccionarla para titular lotes —solares urbanos— a las grandes mayorías, *expost* al poblamiento.

En cuanto a la regularización de la tenencia de la tierra la ley agraria establece que ...”los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados”; por su parte la LGAH considera de utilidad

604 Fraccionamientos, conjuntos urbanos, habitacionales y de servicios y condominios.

pública dicha regularización en los centros de población y plantea que ...” la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para la acción integrada del sector público que la articule con la dotación de servicios y satisfactores básicos en programas de mejoramiento urbano integrado”.

En lo que se refiere al fraccionamiento de la tierra para titular solares urbanos la legislación agraria establece que ...”cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población” podrán conformarse zonas de urbanización ejidal, ...”tierras destinadas al asentamiento humano que integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido”; que ...”la asamblea podrá delimitarlas en la forma que resulte conveniente, respetando la normatividad aplicable”, para que ...”los núcleos de población se beneficien por la urbanización de sus tierras”; que ...”los solares serán de propiedad plena de sus titulares; que todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar, cuando ello sea posible” y que ...”una vez satisfechas las necesidades de los ejidatarios, los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen avecindarse”.

Al respecto, la ley agraria establece que ...”queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas”; que ...”en toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas reservadas para el crecimiento de un centro de población se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la LGAH”; que ...”para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento se requerirá la intervención de las autoridades municipales correspondientes y se observarán las normas técnicas que emita la [SEDESOL]”.

Las referidas normas técnicas (ver SEDESOL 1994) reiteraron la obligación de cumplir las prescripciones que establece la planeación de los asentamientos humanos; resultaron un ‘llamado a misa’, pues consignan, a lo sumo, algunos requisitos de validez de la titulación de los solares urbanos tendientes a asegurar la prevalencia de las prescripciones urbanas sobre las determinaciones de los núcleos y autoridades agrarias..

Así, en las áreas regularizadas por CORETT y las zonas de urbanización ejidal en la periferia de las ciudades las prescripciones urbanas y agrarias referidas difícilmente se cumplen; son distorsionadas, eludidas o simplemente desacatadas en procesos regidos por actores del sector agrario coludidos con autoridades municipales y estatales.

Dichos procesos tienen por objeto la venta irregular indiscriminada de lotes, a convalidar a posteriori mediante la regularización o la expedición de títulos de solar urbano, que alimentan la urbanización anárquica y la especulación inmobiliaria.

Los actores principales que participan en ellos son los ejidatarios —representados por las asambleas ejidales⁶⁰⁵—, los promotores o gestores⁶⁰⁶, el RAN —a cargo de la expedición de los títulos de solar urbano— y los adquirentes finales de los lotes, familias pobres mayoritariamente del sector informal de la economía.

605 Las cuales son según los artículos 22 y 23 de la Ley Agraria “...el órgano supremo del ejido, ...en las que participan todos los ejidatarios, ...[con] competencia exclusiva [en el] señalamiento y delimitación de las áreas...para el asentamiento humano [o] ...fundo legal”.

606 Usualmente técnicos provenientes del sector agrario y del INEGI con experiencia en los programas de certificación ejidal (PROCEDE).

De los dos mecanismos referidos la titulación de solares ha venido adquiriendo preeminencia como instrumento facilitador de la informalidad en terrenos ejidales —desde la reforma de 1992 de la Ley Agraria—, en detrimento de la regularización tradicional de la venta ilegal de lotes por la CORETT, que prevaleció en el país durante más de medio siglo.

Lo expuesto pone de manifiesto el desarrollo y adaptación de la informalidad a las cambiantes circunstancias del país, con el surgimiento de un ‘neoprecarismo urbano’ recreado por el corporativismo agrario, que se sustenta en las instituciones agrarias, las cuales no sólo no dan respuesta a los problemas para los cuales fueron creadas, sino que los reproducen.

En lo que se refiere al poblamiento formal, la ley agraria regula las condiciones y los procedimientos para que los ejidatarios adquieran el dominio pleno sobre sus parcelas y puedan enajenarlas a desarrolladores, las tierras de uso común sean aportadas a sociedades mercantiles o civiles, así como la tierra ejidal sea expropiada para crear reservas territoriales, *ex ante* al poblamiento.

En ambos procesos de poblamiento, informales y formales, la intervención directa del Estado resulta central, a través de la inversión pública y la expropiación de la tierra para proyectos urbanos de interés público y beneficio social.

En lo que se refiere a la inversión pública, primera forma de intervención directa gubernamental en la urbanización, las diversas leyes orgánicas federal, estatales y municipales facultan a una multiplicidad de dependencias y entidades gubernamentales a construir infraestructura primaria, redes de servicio y a dotar de equipamientos a la población para cumplir con sus funciones, sin quedar claramente definidos y de forma excluyente sus ámbitos competenciales, lo que propicia la descoordinación, como comentamos más arriba..

Dichas inversiones se subordinan a criterios y prioridades de gasto público muchas veces no congruentes con las políticas y planes urbanos y se realizan mayoritariamente a cargo de los recursos fiscales globales o generales de los gobiernos.

Al respecto, cabe mencionar que las acciones de urbanización gubernamentales no son por lo general autofinanciables, ni recuperan las plusvalías que generan en los predios circunvecinos, las cuales son captadas por los propietarios de la tierra, tema al que nos referimos en la sección de financiamiento urbano.

En complemento, la inversión gubernamental no asume, por lo general, la ejecución integral, comprensiva y sistemática de los planes urbanos, tanto en el crecimiento periférico como en el mejoramiento urbano, por sectores de la ciudad o por áreas de actuación, sino que se restringen a intervenciones individuales y fragmentadas en el tiempo y en el espacio.

En lo que respecta a la expropiación, por causa de utilidad pública y mediante indemnización previa, es la segunda forma de intervención directa de la administración en el desarrollo urbano para adquirir suelo para la dotación de infraestructura y equipamientos públicos, combatir al precarismo urbano, edificar vivienda de interés social y realizar grandes proyectos urbanos⁶⁰⁷ (ver Saavedra C., 2006).

607 Considérese al respecto que en el período 1968—2004 el gobierno federal realizó 2,684 expropiaciones, por 258 mil has; 230 mil has. pertenecientes a núcleos agrarios (129 mil para regularización de la tenencia de la tierra, 70 mil para crecimiento urbano —reservas territoriales—, 20 mil para infraestructura y 5 mil para vivienda) y 26 mil a otros propietarios.

Se encuentra regulada en diversos ordenamientos federales y locales —ver nota a pie de página (608) con las disposiciones legales más relevantes— y ha sido ejercida fundamentalmente por el gobierno federal, mayoritariamente en terrenos ejidales, en marcado contraste con otras fórmulas de adquisición de derecho público⁶⁰⁹.

Esta situación se explica porque hasta fechas recientes sólo podía desincorporarse del régimen agrario los ejidos mediante la expropiación⁶¹⁰, facultad exclusiva presidencial y porque sólo en última instancia se recurre a la expropiación de la propiedad privada.

En cuanto a la dotación de infraestructura y equipamientos públicos la expropiación de tierra ejidal ha sido uno de los renglones más importantes de actividad de la Secretaría de la Reforma Agraria, SRA, durante las últimas décadas —tanto para la realización de grandes infraestructuras o equipamientos del Gobierno Federal, como a solicitud de los gobiernos locales⁶¹¹— y factor determinante de los procesos urbanos.

En lo que respecta al combate al precarismo urbano, la expropiación de terrenos ejidales tuvo un crecimiento exponencial a partir de mediados del siglo pasado, pues fue el instrumento principal del gobierno federal para su “infructuoso combate”, mediante programas correctivos de regularización de la tenencia de la tierra, así como programas preventivos de constitución de reservas territoriales.

608 Las causas de utilidad pública que fundamentan la procedencia de las expropiaciones, se encuentran enunciadas en diferentes ordenamientos: la citada Ley de Expropiación, las leyes expropiatorias de los estados, la LGAH y la Ley Agraria, entre otras. Entre las causas de utilidad pública relacionadas con el desarrollo urbano destacan: la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; la ejecución de planes de desarrollo urbano; la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular; la ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; la conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales, entre otras. La Ley de Expropiación federal establece normas procedimentales para la expropiación (tales como tramitar el expediente correspondiente por la dependencia competente ante el Ejecutivo Federal, para que éste, en su caso, haga la declaratoria mediante un decreto), recursos administrativos de revocación (ante la autoridad que haya tramitado el expediente respectivo, que en los hechos y para los efectos del recurso se convierte en juez y parte) y de reversión (ante la autoridad que haya integrado el expediente cuando al término de cinco años a partir del decreto expropiatorio no se hayan destinado los bienes al fin que dio sustento a la declaratoria, lo que se traduce en su devolución o reintegración, previa devolución de la indemnización recibida), normas para el pago de indemnizaciones (que deberán pagarse al término de un año a partir de la declaratoria de expropiación, en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie, que serán cubiertas por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio y cuando pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización). La Ley Agraria y su reglamento establecen para la tierra ejidal y comunal una serie de normas específicas en materia procedimental (entre las cuales destaca que la expropiación deba ser solicitada por cualquier autoridad a la SRA para la gestión del decreto expropiatorio ante el Ejecutivo Federal), formas de pago de las indemnizaciones (atendiendo a su valor comercial, previo avalúo de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, CABIN, cuando los bienes expropiados sean terrenos de uso común, la indemnización se pagará al núcleo agrario, cuando afecten a tierras parceladas a los titulares, por conducto del Fondo Nacional de Fomento Ejidal) y procedimientos para la reversión de las expropiaciones (el Fondo podrá solicitar la reversión cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto al señalado en el decreto expropiatorio; cuando no se haya pagado la indemnización o cuando los afectados conserven la posesión de las tierras transcurridos cinco años sin que se haya satisfecho la causa de utilidad pública), entre otros.

609 Tales como la ocupación temporal, total, parcial o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines de Estado o en interés de la colectividad, que contempla la Ley de Expropiación, reglamentaria del artículo 27 constitucional y de aplicación federal, precepto que con algunas variantes reproducen las leyes expropiatorias estatales.

610 Hasta que se reformó en la legislación agraria en 1992.

611 Previa transferencia de la tierra expropiada a los gobiernos locales.

Se tradujo, al año 2000, en la regularización de más de dos millones de lotes, lo cual permite calificarla como la política 'de facto' para la dotación de vivienda a los pobladores de menores ingresos durante la segunda mitad del siglo pasado.

Asimismo, permitió la constitución de reservas territoriales para programas sociales de vivienda y desarrollo urbano por los gobiernos locales, con el apoyo del gobierno federal, con una superficie del orden de 55 mil has., resultados magros en términos de las necesidades que genera el crecimiento urbano nacional⁶¹².

Lo expuesto, aunado a la casi nula dotación de suelo para los equipamientos públicos en los asentamientos irregulares, se ha traducido en el deterioro paulatino del bienestar social y la calidad de vida en las ciudades.

Finalmente, en lo que respecta a la realización de grandes proyectos urbanos, la expropiación fue utilizada también durante la segunda mitad del siglo pasado, principalmente en proyectos turísticos⁶¹³, con los cuales el Estado obtuvo grandes plusvalías por su acción urbanística al reclasificar y recalificar sus patrimonios.

Sin embargo, la expropiación como instrumento de gestión gubernamental urbana se encuentra en crisis, en creciente desuso, por los conflictos que genera su inadecuada regulación, que han provocado incluso la cancelación de importantes proyectos de relevancia nacional⁶¹⁴.

Esta situación obedece a un conjunto de factores, a ponderar para restituirle su carácter de acto de imperio y de instancia última de la gestión urbana gubernamental para conferir al suelo su función social; resaltan entre ellos la modificación al régimen agrario de 1992 que ratificó, explicitó y afirmó la propiedad plena ejidal y detuvo su expropiación indiscriminada —lo cual es encomiable—; su desvirtuamiento 'político' —al transformar la expropiación en 'acuerdos de voluntades', *ie* expropiaciones concertadas en vez de actos de imperio—; la falta de criterios y procedimientos claros y expeditos —en lo particular en materia de indemnizaciones—; finalmente al cúmulo de complicaciones que impone el sistema jurisdiccional mexicano para su ejercicio⁶¹⁵.

Lo expuesto impone la necesidad de modernizar la institución expropiatoria —instrumento central de una eficaz gestión urbana— para transparentarla y eficientarla.

La LGAH no establece, más que de forma tangencial, otras formas de adquisición gubernamental de suelo de derecho público para los equipamientos públicos.

En lo que respecta al derecho de preferencia consignado en la legislación agraria y urbana⁶¹⁶ prácticamente no se utiliza, debido a que solamente aplica en las zonas de reserva señaladas en

612 El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2000—2006 consigna la cifra de 96 mil has. como requerimientos de suelo urbano para el sexenio, cifra significativamente mayor que la superficie histórica expropiada para la constitución de reservas territoriales.

613 Tales como los desarrollos turísticos de Cancún, Ixtapa Zihuatanejo, Los Cabos y Huatulco.

614 Como es el caso del aeropuerto internacional en Atenco, durante la pasada administración federal 2001—06 en el Edomex, entre otros.

615 En lo particular las relacionadas al abuso del juicio de amparo.

616 En el artículo 47 de la LGAH, que establece el derecho de preferencia a las transmisiones onerosas de dominio en zonas de reserva.

los planes de desarrollo urbano, por fallas en su implementación, así como por la falta de recursos públicos suficientes y oportunos.

Finalmente, la intervención directa del Estado para inducir y regular los mercados del suelo con propósitos urbanísticos y de edificación de vivienda de interés social en el momento actual es mínima, tanto a nivel declarativo, como en el terreno de las acciones concretas; al respecto, el subsidio a las familias pobres para darles capacidad de compra en el mercado formal y sustraerlas de la informalidad es incipiente y poco significativo en relación a las ingentes necesidades de vivienda.

Podemos concluir de lo expuesto que la ineficacia de la gestión urbana y los procesos irracionales de urbanización de nuestras ciudades resultantes son el resultado de la desarticulación de las acciones de los agentes públicos, privados y sociales del desarrollo urbano, de la falta de instrumentos para articular sus acciones, producto de arraigadas falencias, limitaciones y perversiones, los cuales sólo comenzarán a revertirse hasta que asumamos la reforma radical de las instituciones que la rigen.

Entre tanto, la planeación de los asentamientos humanos continuará siendo una planeación 'discursiva'⁶¹⁷, y desde luego una asignatura pendiente.

2.4.3. Financiamiento del desarrollo urbano.

2.4.3.1. Referentes desarrollados.

Los costos de la ejecución del planeamiento recaen en las administraciones o los particulares en función de los modos de ejecución, en particular del protagonismo de la administración.

En los sistemas en los que la administración urbaniza, como es el caso de Francia, corre con parte o todos los gastos materiales y financieros, sin perjuicio de que los recupere, por la vía fiscal o del mercado; en los sistemas en que la ejecución es privada —EUA, Inglaterra y España— los promotores son los que soportan los gastos; excepto el caso español, donde los propietarios los sufragan íntegramente.

En los ordenamientos analizados la fiscalidad inmobiliaria tiene una finalidad eminentemente recaudatoria; sin embargo, en algunos países sirve como instrumento eficaz de recuperación de plusvalías para subvenir las necesidades de interés colectivo en las áreas objeto de operaciones urbanísticas.

En **España** los procesos de urbanización, a cargo y cuenta del valor urbanístico añadido a las propiedades, no sólo no le cuestan a la administración local, sino que obtiene gratuitamente los suelos de uso público y además 10% del aprovechamiento total creado en cada actuación para el patrimonio municipal; en las actuaciones concursales pueden ofertarse mayores beneficios públicos.

La fiscalidad en el urbanismo tiene más carácter recaudatorio que coadyuvante de la ejecución del planeamiento; existen tanto tributos estatales como autonómicos y locales; el catastro es un inventario de la riqueza inmueble nacional; tiene finalidad fundamentalmente fiscal y su actualización es periódica.

617 Feliz expresión acuñada por el urbanista brasileño Flavio Villaca.

En los **Estados Unidos** el principio rector es el de la autofinanciación de toda operación urbanizadora por cuenta de los particulares que la ejecutan.

La fiscalidad inmobiliaria es un instrumento al servicio de objetivos de interés general, entre los que cabe incluir los urbanísticos; no existe, en lo general, una relación estrecha entre fiscalidad y urbanismo.

En **Francia** el municipio recupera, en general, los gastos de urbanización por vía fiscal y tasas, cánones o tributaciones especiales

Los tributos inmobiliarios ocupan un importante papel en el urbanismo, dado que no existe un sistema de deberes o cargas inherentes al aprovechamiento de la propiedad; se pretende así, mediante variadas figuras, recuperar las plusvalías generadas por la urbanización y contribuir a la financiación de los equipamientos públicos.

En **Inglaterra** la urbanización no resulta gravosa a los municipios porque las autoridades utilizan su poder de otorgar o denegar los *planning permission* para conseguir contrapartidas que garanticen términos satisfactorios para la comunidad local; si las contrapartidas exigibles por la administración, *planning gains*, no hacen rentable la operación privada, ésta no se realiza, debiendo buscarse otra localización menos gravosa o con mayores incentivos y subsidios nacionales en zonas deprimidas

La fiscalidad inmobiliaria tiene una finalidad fundamentalmente recaudatoria para la prestación de los servicios.

2.4.3.2. Referentes latinoamericanos.

En **Brasil** los impuestos aplicados a la propiedad urbana han tenido por finalidad casi exclusiva el aspecto recaudatorio, en complemento a objetivos sociales —por su progresividad o cuando eximen a los más pobres—, de inducción de la actividad económica⁶¹⁸ o de formas de urbanización, como cuando se exige para atraer industrias 'limpias'.

La urbanización que valoriza los terrenos a los que sirve ha sido tradicionalmente costeadada con recursos públicos, a pesar de que la legislación brasileña contempla la contribución de mejoras⁶¹⁹ de tiempo atrás⁶²⁰, la cual no ha sido utilizada con frecuencia porque requiere de la expedición de una 'ley específica' y genera resistencia de la población a pagar por tales beneficios.

La contribución de mejoras puede ser considerada bajo dos perspectivas: de valorización — como caso particular de recuperación de plusvalías— y de recuperación del costo de la obra — pago de los propietarios de la parte alícuota que les corresponde—; en cualquier circunstancia su

618 La tendencia de los municipios brasileños de conceder ventajas a los inversionistas a través de exenciones resultó en una 'guerra fiscal' en la que la administración pública perdió y los inversionistas ganaron. Muchas empresas tuvieron exenciones por más de 15 años y los pocos empleos creados con las inversiones difícilmente compensaron la reducción de los ingresos municipales.

619 La CM es un tributo generado por la valorización inmobiliaria resultante de la construcción de obras públicas por el gobierno, que se traduce en el aumento del patrimonio de los propietarios.

620 La contribución de valorización surgió en la ciudad de Sao Paulo durante los años 20 con el nombre de *Taxa do Calçamento*, tasa de pavimentación, que hacía que los beneficiados tendían que pagar sus costos. El mecanismo fue consagrado en la Constitución brasileña de 1934 y ha estado presente en todas las demás hasta la de 1988.

aplicación enfrenta problemas, en particular el hecho que las áreas pobres de las ciudades son las más necesitadas de obra pública y donde habitan los pobladores con menor capacidad de pago⁶²¹.

En complemento, el obstáculo político, conformado por la oposición —en particular de las clases medias— a pagar cargas que se estiman desmesuradas y que no se traducen en servicios públicos de calidad, lo que impone garantizar para su cobro efectivo que sean resultado de un acuerdo entre los beneficiados por la inversión y no de decisiones unilaterales del poder público.

Con la aprobación del Estatuto de la Ciudad, EC, y la creación de mecanismos para la captura de plusvalías y el reparto de cargos y beneficios de proyectos de urbanización los municipios cuentan con nuevas fuentes de recursos que les evita recurrir de forma generalizada a las contribuciones de mejoras.

Los tributos municipales más importantes son el impuesto predial y territorial urbano, IPTU y el impuesto sobre servicios, ISS⁶²²; el Código Tributario Nacional consigna como base de cálculo del IPTU el valor venal del inmueble, es decir su valor de mercado.

Al respecto, resalta la aplicación progresiva del IPTU a los terrenos que no cumplen su función social, a la que hicimos referencia, como utilización urbanística de la imposición fiscal inmobiliaria.

En lo que respecta a la eficacia de los catastros existe una gran variedad de situaciones; con la informatización creciente de sus actividades los catastros tienden a ser más precisos y actualizados.

En **Colombia** la financiación de la urbanización depende de las determinaciones que adopten los municipios en los planes de ordenamiento territorial.

Pueden adoptar la decisión de que las cargas generales del desarrollo urbano sean financiadas a través del impuesto predial o tarifas —derechos— por la prestación de servicios públicos, en cuyo caso se vuelven gravosas; pueden, en contrapartida, hacer participar a los propietarios de los costos de urbanización.

Existen diversas contribuciones para hacer partícipes a los propietarios en el financiamiento urbano, entre las cuales destacan el impuesto predial unificado, IPU⁶²³, gravamen real que recae sobre los bienes inmuebles⁶²⁴ que unifica una serie tributos municipales⁶²⁵, así como la

621 Situación a la que se suma la consideración de 'justicia social' de que los sectores más antiguos de la ciudad recibieron los beneficios de las inversiones públicas sin pagar por ellos.

622 Se cobra a las actividades no relacionadas con la industria o el comercio.

623 El hecho generador es ...»la propiedad del bien inmueble el día del vencimiento del periodo fiscal respectivo»; la base gravable es el avalúo catastral o autoavalúo, el cual no puede ser inferior al 40% de su valor comercial; el sujeto pasivo es el propietario, poseedor o comunero, los cuales deben responder solidariamente por el pago del impuesto; las administraciones municipales pueden exonerar de su pago a los propietarios de menores ingresos; las tarifas del IPU son fijadas por los concejos municipales o distritales y oscilan entre el 1 y el 16 por mil del valor del avalúo.

624 Sean urbanos, suburbanos o rurales, edificados o no.

625 El impuesto predial, el impuesto de parques y arborización, el impuesto de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral.

contribución de valorización⁶²⁶, tributo al que se define como una ...”contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local⁶²⁷”.

En complemento, la **participación en plusvalías** derivadas de la acción urbanística del Estado contemplada en la ley 388 —clasificada por los tributaristas como un tributo *suigeneris*— que puede definirse⁶²⁸ como la captura por la administración de un porcentaje del incremento del precio del suelo que genera la actuación gubernamental, que se traduce en pagos en dinero, tierra o en una participación en los proyectos urbanísticos, con porcentajes o tarifas que fluctúan entre el 30 y el 50%, de acuerdo con lo que decidan los concejos municipales.

La participación en plusvalías no se asume como un simple instrumento recaudatorio sino como un elemento central de los mecanismos de gestión del suelo para aplicar el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios urbanos; los recursos generados se destinan a las acciones que preestablece la ley⁶²⁹.

2.4.3.3. El caso de México.

El financiamiento del desarrollo urbano —en términos de fuentes de recursos— corre por cuenta tanto de los particulares —propietarios, desarrolladores, grupos organizados y familias—, como de los tres niveles de gobierno, en particular los municipios, de forma variable según los procesos de poblamiento formales e informales y fórmulas de gestión-ejecución referidas.

En los asentamientos irregulares el precio de la tierra y la exigua urbanización inicial —que se circunscribe a la delimitación y traza de las urbanizaciones y a la nivelación de las principales calles que les dan acceso— son cubiertos con los ingresos de propietarios y promotores de los desarrollos informales provenientes de la venta ilegal de lotes a las familias pobres, mediante pagos en efectivo al corto plazo⁶³⁰.

626 El hecho generador es de la ejecución de obras de interés público, siempre y cuando valoricen los inmuebles aledaños; la base gravable es el costo de la obra; los municipios o entidades que la apliquen podrán disponer —por razones de equidad— que se distribuyan contribuciones sólo por una parte del costo de la obra; las tarifas serán determinadas por las ‘asambleas departamentales’ y los ‘concejos municipales o distritales’.

627 Es la única excepción al precepto constitucional de que solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, ya que esta contribución, creada desde 1921, puede ser impuesta por la Nación, el departamento, municipio o distrito o cualquiera otra entidad de derecho público por cuya cuenta se realice la obra.

628 Es un tributo que afecta sólo al suelo; la base gravable es el incremento en el precio del suelo; se establece por medio de avalúos (realizados por zonas geoeconómicas homogéneas, por método residual, para momentos en el tiempo antes y después de la acción urbanística); el hecho generador es la autorización específica para destinar un terreno a un uso más rentable (incorporación de suelo rural, consideración de suelo rural como suburbano; modificación de la zonificación o autorización de mayores aprovechamientos del suelo); requiere de un acuerdo —o ley municipal que defina las condiciones generales de su aplicación; una vez aprobada se le difunde en prensa de amplia circulación y se inscribe en el registro inmobiliario.

629 No menos del 40% para la adquisición de predios para vivienda de interés social prioritaria; la construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, de áreas de recreación y equipamientos sociales en asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado; la ejecución de proyectos de recreación, parques y zonas verdes que conforman el espacio público urbano; la recuperación de centros; el financiamiento de la infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general; la renovación urbana; y el mantenimiento del patrimonio cultural.

630 El precio de los lotes para las familias pobres (al contado o en facilidades hasta dos años plazo, sin intereses) varía según sus niveles de ingreso, oscila entre \$200.00 y \$300.00/m², en lotes entre 100 y 200 m², equivale a grosso modo a 3 veces el salario mínimo anual (\$45 mil pesos).

Los poseedores, una vez asentados, gestionan ante las autoridades la introducción de los servicios básicos —agua potable, electrificación y escuelas— y la regularización de la tenencia de la tierra, acciones que son cubiertas con cargo a cuotas de recuperación de las familias, subsidiadas significativamente por los tres niveles de gobierno, las cuales eventualmente se organizan para su dotación mediante ‘faenas’.

Para el caso de los particulares en la edificación masiva periurbana de vivienda de interés social, las erogaciones para adquirir e integrar la propiedad, construir obras de cabeza e infraestructura primaria y dotar de redes de relleno y servicios a los conjuntos habitacionales son cubiertas mayoritariamente por los desarrolladores, con cargo a sus utilidades de la venta de las unidades resultantes, mediante crédito hipotecario de largo plazo.

Las erogaciones de los tres niveles de gobierno para construir obras de cabeza e infraestructura primaria, tanto para los desarrollos formales como los informales, así como para la dotación de servicios y la regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos irregulares —porción significativa del costo global del desarrollo urbano—son cubiertas con cargo a sus recursos fiscales⁶³¹; sin una definición clara de sus ámbitos de responsabilidad ni de sus mecánicas de aplicación, como lo comentamos más arriba.

Al respecto, no contamos con información pública clara y confiable sobre dichas erogaciones gubernamentales y menos sobre su eficacia, cuestión que debe ser materia de investigación exhaustiva a fin de racionalizarlas.

Para abordar el tema de las fuentes de recursos de los gobiernos locales para financiar el desarrollo urbano —en particular los municipios— finalmente responsables de la atención directa de las necesidades comunitarias, así como de su recaudación y gasto, resulta importante reiterar consideraciones que hicimos en la sección de Financiamiento de los servicios básicos del apartado de Problemática urbana.

La primera es la reducida imposición fiscal nacional en comparación con los referentes internacionales considerados, la cual es de menos de la mitad para el caso de los países desarrollados.

La segunda es su centralización, en términos de recaudación pero también de gasto, del orden de 4 a 1.5 veces respectivamente, en comparación con países desarrollados⁶³².

Ello hace que se califique a México⁶³³ como un país federal en el gasto y unitario en el ingreso⁶³⁴; pues en lo que respecta al gasto los gobiernos locales ejercieron en 2005 más del 48% de los recursos totales⁶³⁵.

631 Impuestos a los ingresos y al comercio, así como ingresos petroleros del gobierno federal y transferencias del gobierno federal, impuestos a la propiedad inmobiliaria y derechos por la prestación de servicios públicos de los gobiernos estatales y municipales.

632 Impuestos locales/impuestos totales y gastos locales/gastos totales; algunos datos comparativos: México del orden de un 15 y 30%, 2005, vs 59 y 68% en Suiza, 58 y 61% en Canadá, 45 y 45% en los EU, 22 y 32% en España y 20 y 28% en Francia, respectivamente en 1995 (INEGI 2006, OECD, 2001).

633 Ver Enrique Cabrero en Revista Nexos, Federalismo o feudalismo, noviembre del 2008.

634 Más que países unitarios como Francia, Reino Unido y Chile.

635 En marcado contraste con lo que sucedía dos décadas atrás, pues a inicios de los 80s la federación centralizaba el 85% del gasto, 14.2% los estados y 1.8% los municipios.

Finalmente su desequilibrio horizontal, pues los 20 municipios más poblados reciben un sexto de las transferencias federales y recaudan un tercio de los ingresos propios municipales⁶³⁶.

Lo expuesto explica, en buena medida, la penuria generalizada de las haciendas locales —en particular municipales—, la cual en el pasado obedeció al centralismo gubernamental pero en el momento actual es el resultado de su viciada dependencia de las transferencias federales que inhiben el desarrollo de sus capacidades propias.

Las fuentes principales de los recursos de los gobiernos locales para el desarrollo urbano, en particular municipios, son las transferencias del gobierno federal; en complemento sus ingresos propios, impuestos a la propiedad inmobiliaria y derechos por la prestación de servicios.

Según datos del INEGI⁶³⁷, en el período 2002-2006 los ingresos y gastos estatales y municipales se estabilizaron y crecieron moderadamente⁶³⁸, por encima de la inflación, manteniendo una relación estable, del orden de 4 veces, aunque ampliándose al margen los ingresos relativos de los estados.

Ello confirma que la centralización histórica de la recaudación y en particular el ejercicio del gasto se ha atenuado durante los últimos años, como resultado de los avances en materia de coordinación fiscal⁶³⁹, así como del incremento de los ingresos propios en un conjunto reducido de gobiernos locales a los que nos referimos más adelante.

Lo expuesto se traduce en que los recursos fiscales cada vez están mejor distribuidos y los estados y municipios comienzan a ser actores reales de las políticas de desarrollo, con fórmulas de coordinación más eficaces para la transferencia de recursos federales, en diversos temas o cuestiones, entre las cuales se encuentra el combate a la pobreza y el desarrollo urbano⁶⁴⁰.

En lo que respecta a los impuestos a la propiedad —parte principal de los ingresos propios municipales— su recaudación es competencia de los gobiernos municipales, tal como lo establece el artículo 115 constitucional⁶⁴¹.

Dicha disposición se encuentra en la base de los impuestos predial, sobre adquisición de inmuebles y de plusvalía, así como de las contribuciones de mejoras municipales, entre otros gravámenes, de los cuales el impuesto predial es el más significativo.

Sin embargo, el esfuerzo fiscal mexicano en cuanto a contribuciones a la propiedad es sorprendentemente bajo, ha oscilado entre 0.17 y 0.2% del PIB durante los últimos años, muy por debajo de los países desarrollados⁶⁴² y del promedio latinoamericano⁶⁴³, a excepción de unas

636 Ibidem.

637 A partir del año 2002 se cuenta con información pública en la materia a nivel nacional; Ver INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2002-06.

638 Pasando los ingresos estatales de 494 a 698 mil millones y los municipales de 112 a 164 mil millones de pesos.

639 Parte integrante de los persistentes procesos de democratización y descentralización de la vida nacional, a partir de la década de los 80s, cuando llegaron a su fin las 'presidencias imperiales' y el desarrollo estabilizador.

640 Mediante el Programa HÁBITAT, que transfiere recursos federales a estados y municipios por conducto de la SEDESOL, en programas focalizados en el marco del combate a la pobreza urbana.

641 Corresponde a los municipios 'administrar libremente su hacienda', los cuales "...percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles".

642 La participación del impuesto predial como porcentaje del PIB en los países desarrollados alcanza las siguientes cifras: Inglaterra: 3.7%, USA: 3.0%, Francia: 2.3% y España: 1.9%..

643 Argentina y Chile recaudaron en 1996 el 1.4% del PIB (datos del FMI)

cuantas entidades federativas y municipios⁶⁴⁴; en complemento, no es uniforme a nivel nacional, a pesar de los esfuerzos de modernización catastral⁶⁴⁵ y de los registros públicos de la propiedad⁶⁴⁶ realizados durante los últimos años.

Ello obedece a la viciada dependencia de las haciendas locales en las transferencias federales, que inhibe la recaudación fiscal local, a lo que se suma la falta de determinación política y capacidad técnica de los ayuntamientos, fenómenos generalizados que no han podido revertirse a pesar de los esfuerzos de modernización catastral.

Finalmente, debe destacarse que aunque las legislaciones estatales contemplan contribuciones con propósitos 'urbanísticos' —contribuciones de mejoras, sobretasas del impuesto predial a los terrenos baldíos e impuestos a las plusvalías— sus prescripciones por lo general son tibias y prácticamente no se aplican, con efectos muy limitados en la realidad, lo que se traduce en una prácticamente nula inducción fiscal de los procesos urbanos, así como una muy escasa recuperación de las plusvalías generadas por la acción gubernamental⁶⁴⁷, lo cual amerita una cuidadosa consideración.

La segunda fuente de ingresos propios de los gobiernos locales para el financiamiento urbano, en particular los municipios, son los derechos por la prestación de servicios públicos.

Destacan por su importancia a nivel nacional los derechos por suministro de agua potable y uso del drenaje, tanto en términos de la relevancia de los servicios, como por los recursos que generan y debieran generar.

En muchas ciudades del país —en particular el Distrito Federal—, a diferencia de lo que sucede en el norte de la república, los derechos por suministro de agua están altamente subsidiados, lo que impone reducir los subsidios de forma significativa, máxime si se consideran los déficits crecientes del líquido; en complemento, se registran adeudos muy importantes por parte de los usuarios —en particular dependencias y entidades gubernamentales que se niegan a pagar por el servicio—, así como se registran prácticas difundidas de mal uso del agua⁶⁴⁸

Ello impone reestructurar tarifas, establecer sanciones y llevar a cabo acciones punitivas contra los evasores del pago, así como contra el mal uso del agua, a fin de incrementar los recursos que se aplican a financiar el desarrollo urbano.

Como resultado de lo expuesto podemos concluir que los recursos de los gobiernos locales para el financiamiento urbano, en particular los ayuntamientos, son exiguos, máxime si comparamos con países desarrollados, y se aplican de forma desorganizada y harto discrecional, con escasos controles gubernamentales y ciudadanos.

644 Entre los cuales destaca el Distrito Federal, así como algunos municipios ubicados en la frontera norte —como es el caso de Mexicali— y en las zonas turísticas —como es el caso de Puerto Juárez o Cd. de Cancún.

645 En muchas entidades federativas las funciones de catastro son ejercidas por los gobiernos estatales y en otras, por los municipios —en zonas metropolitanas o donde se implantan las ciudades medias— aunque los ingresos recaudados —impuestos predial y traslado de dominio— queden a favor de los ayuntamientos

646 A cargo de los gobiernos estatales.

647 A lo que se suma la forma como el gobierno federal aplica el impuesto sobre la renta a la primera enajenación de parcelas ejidales privatizadas —mediante la adopción del dominio pleno—, pues las exenta del pago del impuesto, lo que permite a los ejidatarios y eventualmente a los desarrolladores capturar las plusvalías que genera la incorporación de tierra rústica al desarrollo urbano.

648 Potable, tratada y aguas negras.

Que, tras cinco lustros de reformas orientadas a la descentralización, no queda claro a quién corresponde resolver los problemas públicos, pues los tres niveles de gobierno actúan en los mismos frentes y compiten por recursos, competencias y clientelas, lo que refuerza la idea de que la ausencia de un proyecto federal capaz de armonizar las responsabilidades y recursos de los tres niveles de gobierno se ha convertido en obstáculo a la gobernabilidad.

Sin embargo, según Provencio E., 2008⁶⁴⁹ ...”asistimos a un progresivo declive del centralismo, con un peso creciente de los gobiernos estatales, la reivindicación de la libertad municipal y la adopción de prácticas de control y rendición de cuentas, promovidos a nivel local, aunque la desconfianza trabe los procesos de descentralización”.

Ello impone considerar el tema del federalismo fiscal en el financiamiento del desarrollo urbano, sus bases de coordinación y los mecanismos que apuntan a una mejor cooperación intergubernamental en el desarrollo urbano, dejando la operación de los programas urbanos a cargo de las entidades federativas y los municipios, con el apoyo financiero y bajo la norma del gobierno federal, para transitar del centralismo e intervencionismo federal a un sistema coordinado de actuación de los tres niveles de gobierno

Lo expuesto hace que a la gran mayoría de los municipios del país —salvo casos atípicos que cuentan con recursos para hacerle frente⁶⁵⁰— el financiamiento del desarrollo urbano les resulte altamente gravoso, lo que impide que asuman sus responsabilidades en el ordenamiento y acondicionamiento del territorio.

Explica en importante medida el desarrollo urbano ‘descapitalizado’ y excluyente de nuestras ciudades, con evidentes limitaciones en infraestructura, redes de servicio y equipamientos públicos, a excepción de unas cuantas ciudades y los reducidos enclaves donde se concentran las clases privilegiadas.

Hace de la reforma emprendida hace más de tres décadas para hacer al municipio responsable del desarrollo urbano una reforma demagógica y falaz, mientras no se modifiquen sus términos para darle sustento financiero.

Dicha situación, sin embargo, no es en lo fundamental un resultado de la pobreza; se origina en persistentes y arraigados vicios y limitaciones, como la baja imposición fiscal nacional y su concentración en el gobierno federal, la predisposición de los gobiernos locales a depender de las transferencias federales—descuidando la generación de ingresos propios— y la incapacidad para gestar fórmulas coordinadas y concertadas de actuación para financiar la urbanización, recuperando para la colectividad las plusvalías que genera el desarrollo urbano.

Al respecto, los exiguos recursos que recaudan y aplican los gobiernos locales al financiamiento urbano —en particular los municipios— no habrán de multiplicarse entre tanto no se ponga coto a los intereses que juegan en torno al aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, capturando de plusvalías⁶⁵¹ o rentas que genera el desarrollo urbano, intereses en la base de los patrones irracionales de crecimiento y cambio de las ciudades y sus distorsiones, como es el alto costo de la tierra y la vivienda de interés social.

649 También en Revista Nexos, Federalismo o feudalismo, noviembre del 2008.

650 Tales como los que concentran las familias de altos ingresos, como el municipio de Garza García en Monterrey o la delegación Cuajimalpa en el DF.

651 Plusvalía: acrecentamiento del valor de una cosa por causas extrínsecas a ella; Diccionario de la Real Academia Española, 1992.

En complemento, mientras no se subsane la deficiente cooperación de los agentes urbanos en el desarrollo de nuestras ciudades, creando instituciones eficaces y transparentes que articulen sus acciones para dar respuesta a las necesidades que la sociedad organizada enfrenta.

La problemática del financiamiento del desarrollo urbano constituye, en suma, la manifestación flagrante de la ineficaz gestión urbanística nacional.

2.4.4. Valoraciones urbanísticas.

2.4.4.1. Referentes desarrollados.

Todos los ordenamientos jurídicos estudiados, excepto el español, obedecen la regla según la cual el valor del bien es el valor actual de mercado del uso y características existentes; no existen en ellos criterios legales de valoración urbanística o valores administrativizados, salvo como precios de referencia interna o con fines fiscales, casi siempre muy lejos de los del mercado.

El valor del suelo es determinado mediante tasación pericial por localización, uso y estado; a su valor de uso existente se adiciona una estimación razonable del valor futuro que el planeamiento confiera al suelo, ‘apreciado’ por el tasador; el cual tiene un efecto tanto multiplicador como reductor del valor.

Para el justiprecio expropiatorio se tiene en cuenta dicho valor de mercado en el momento anterior al del plan que legitima la expropiación; todos los ordenamientos estudiados contemplan la indemnización por privación del derecho a edificar, así como por la imposición de limitaciones que sean irrazonables.

En el caso de **España** la valoración del suelo es a precios de mercado sobre la base de su aprovechamiento urbanístico futuro garantizado por ley⁶⁵²; es decir, se incluyen en el derecho inherente a la propiedad urbana ‘valores de futuro’ derivados directamente del planeamiento con sus expectativas de beneficio.

Las valoraciones están fijadas por ley estatal —‘nacional’— para garantizar que estén referenciadas a los respectivos estatutos de la propiedad según las clases de suelo y los aprovechamientos otorgados por el plan.

En suelo no urbanizable el valor se obtiene considerando el uso existente, por el método de comparación de valores de fincas análogas o en su defecto, mediante la capitalización de las rentas rústicas; en suelo urbano y urbanizable el valor se determina por un método residual *ad hoc*⁶⁵³ que permite determinar su ‘valor básico de repercusión’, considerando el aprovechamiento que le corresponda según el plan y el valor de la hipotética construcción futura, deducido de las ponencias de valores catastrales⁶⁵⁴: por tanto, mientras que en suelo no urbanizable se valora en función del uso existente, en suelo urbanizable y urbano se valora en función del aprovechamiento futuro contemplado por el plan.

Las posibles indemnizaciones por no autorizar urbanizar o edificar son diferentes según la clase de suelo de que se trate; en suelo rústico —no urbanizable— no es indemnizable el no

652 Que incluya los valores expectantes atribuidos por el plan, según su clasificación y calificación.

653 Restando al precio máximo en venta del producto terminado los costes de construcción y financieros.

654 Que se obtiene a partir de valores de mercado

otorgamiento de una autorización; en suelo urbano y urbanizable las limitaciones de las facultades otorgadas por el plan, derechos adquiridos, son indemnizables.

En el caso español, ante la disyuntiva igualdad *versus* eficacia, se apuesta claramente a favor de la igualdad entre propietarios de un ámbito de gestión; lo anterior queda expresado en el principio jurídico de la equidistribución⁶⁵⁵ de cargas y beneficios derivados del planeamiento urbano en áreas de reparto, sectores o unidades de actuación, contemplado en los sistemas de actuación que establece la ley.

En los **Estados Unidos e Inglaterra** el valor de la propiedad es el de mercado al momento de su tasación pericial que incorpora las expectativas razonables que su aprovechamiento futuro pudiera generar.

En los **Estados Unidos** la jurisprudencia, a efectos de fijarlo, ha ido aquilatando principios⁶⁵⁶ orientados a que la indemnización refleje el 'valor presente y futuro del que es susceptible el bien', incluyendo las plusvalías que el propietario podría haber adquirido.

Las limitaciones razonables al derecho de propiedad establecidas por la administración mediante el *zoning*, en ejercicio de su *police power*, no dan derecho a indemnización; en cambio, son indemnizables las limitaciones arbitrarias e irrazonables⁶⁵⁷; la compensación que se consiente puede consistir en la transferencia de los derechos de desarrollo⁶⁵⁸.

En términos de eficacia y equidad se intenta conjugar los dos polos: en favor de la igualdad opera la prohibición de tratos discriminatorios o arbitrarios entre los propietarios colocados en una situación similar; en favor de la eficacia operan los mecanismos dirigidos a favorecer las transacciones entre propietarios y la administración.

En **Inglaterra** el suelo se valora de acuerdo con el *current o existing use value*, que debe tener en cuenta lo que se puede materializar sobre el suelo, así como las contraprestaciones, *planning gains*, exigibles por la administración; no existen mecanismos de equidistribución entre los propietarios afectados, salvo los que ellos autoestablezcan.

El valor del suelo en las transacciones de promotores con propietarios es la resultante de la negociación o pacto entre los promotores y la administración.

El derecho a la indemnización como consecuencia de la limitación o pérdida del derecho a la edificación surge como consecuencia de la denegación o revocación del *planning permission*; en estos casos, el propietario puede obligar a la administración a que compre el suelo o lo expropie, *compulsory purchase*, con base en el uso existente.

655 Vigente desde 1956 y caso único en el derecho comparado.

656 Como los de justo precio de mercado, mejor y más intenso uso del terreno que pueda hacer el comprador, daño emergente y lucro cesante, etc.

657 En estos casos, se estaría ante un *taking* ilegal que hace nacer el derecho a una compensación en quien lo sufre. Son ejemplos de tales limitaciones las siguientes: la privación absoluta aunque temporal de edificar; la constitución de una servidumbre pública de paso en una propiedad privada, entre otros

658 *Transfer of Development Rights*, en el caso de edificios históricos o de espacios naturales, que pueden transferir su potencialidad de desarrollo, vendiendo a otro las facultades edificatorias no utilizadas y permaneciendo la propiedad del suelo (y del edificio histórico, en su caso) en manos de su titular.

Las valoraciones urbanísticas en **Francia** son fundamentalmente de carácter fiscal⁶⁵⁹ y se rigen por la normativa fiscal propia; ahora bien, no tienen una incidencia directa sobre los justiprecios expropiatorios.

La valoración del suelo por un juez a efectos expropiatorios tiene como base su valor fiscal, un año antes del comienzo del procedimiento expropiatorio⁶⁶⁰, no pudiendo la indemnización exceder las estimaciones fiscales anteriores; los propietarios no pueden exigir expectativas creadas por los planes, ya que éstas al no haberse realizado todavía no forman parte de los derechos de la propiedad.

El valor urbanístico en procedimientos de transferencia coactiva, si existe discrepancia en su valoración, es fijado sobre bases objetivas, *referé*, por el juez administrativo competente en materia de expropiación.

En relación a indemnizaciones por la privación del derecho a edificar es necesario reconocer la causa que ocasiona la limitación; si la limitación deriva de una servidumbre urbanística impuesta por el planeamiento rige el principio general de no indemnización previsto en el Código de Urbanismo; si causa daño a derechos adquiridos o altera el uso preexistente procede la indemnización a ser fijada por un tribunal administrativo.

En relación al dilema entre igualdad y eficacia, éste se resuelve, en líneas generales, en favor del principio de eficacia y con un claro protagonismo del promotor, sea la administración o empresarios privados.

2.4.4.2. Referentes latinoamericanos.

En **Brasil**, antes de la aprobación del EC la valoración de los terrenos por la expedición de planes directores o sus 'leyes de zonificación'⁶⁶¹, era apropiada por los propietarios; después de la aprobación del EC y la instauración de los principios de *suelo creado* y *outorga onerosa* del derecho de construir los propietarios deben pagar una contrapartida económica a la comunidad, con lo cual el valor creado por la planeación urbana es compartido entre los propietarios de los terrenos y la hacienda pública para financiar el desarrollo urbano.

El poder público no puede dejar de cobrar contrapartidas económicas, es decir dejar de aplicar el dispositivo de *outorga onerosa*, salvo en los casos que consigna la ley⁶⁶².

Las valoraciones urbanísticas pueden clasificarse en tres grupos: para expropiaciones por interés público, para expropiaciones que penalizan a los propietarios y para determinar las contrapartidas de la *outorga onerosa* del derecho de construir (ver Dallari A., 2001)

La Constitución Federal determina que las expropiaciones de inmuebles urbanos sean hechas con previa y justa indemnización en dinero; dichas indemnizaciones toman como referencia los

659 Los precios fiscales se actualizan a partir de la información derivada de las transacciones en las áreas urbanas sujetas a *droit de préemption* —tanteo y retracto— y por las declaraciones de los propietarios para edificar y sobrepasar el *PLD* o el *COS*.

660 Fecha de declaración de interés público.

661 La forma más común de valoración es el cambio de uso, especialmente de uso rural a urbano **G**o de edificabilidad.

662 El EC establece que la 'ley municipal' correspondiente deberá determinar los casos en que puede haber exención de la 'otorga onerosa', los cuales deben justificarse de forma objetiva, como sucede cuando se pretende estimular programas sociales de desarrollo urbano y vivienda.

valores de mercado al momento del acto expropiatorio, sin que existan por ley valores mínimos de garantía; en el caso de tierra rural las indemnizaciones son cubiertas con títulos de la deuda agraria por la tierra y con dinero por las mejoras.

En las valoraciones relacionadas con las expropiaciones urbanas que penalizan a los propietarios cuyos terrenos no cumplen su función social se considera el valor fiscal del inmueble⁶⁶³ y la indemnización puede ser cubierta con títulos de la deuda pública; en las valoraciones asociadas a las contrapartidas de la *outorga onerosa* o *suelo creado* se considera el incremento del valor de mercado de los terrenos que reciben un beneficio, sea por el cambio de uso del suelo o de las tasas de ocupación; para tales fines pueden ser utilizados dos criterios: el de la 'valorización del terreno' aplicando el método residual o el criterio del 'terreno virtual'⁶⁶⁴.

La ley no contempla indemnización a los propietarios cuando los planes directores establecen usos del suelo o coeficientes de edificabilidad que reducen los valores preexistentes de un terreno⁶⁶⁵.

En **Colombia** la ley 388 establece que el precio de adquisición de los inmuebles será igual a su valor comercial⁶⁶⁶; su reglamento⁶⁶⁷ define el valor comercial de un inmueble como ... "el precio más probable por el cual se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuaran libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que lo afectan.

En consecuencia, la noción de valor comercial está relativizada en razón de la expresión 'condiciones jurídicas', que incluye las normas urbanísticas que definen el alcance de la propiedad⁶⁶⁸; no incorpora en consecuencia al precio las expectativas urbanas; adicionalmente la citada ley ordena que al valor comercial se le descontará la plusvalía generada por el anuncio del proyecto que constituya el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización.

Las limitaciones urbanísticas impuestas a la propiedad no dan lugar a indemnización; sin embargo, la ley contempla algunas compensaciones por ciertas decisiones urbanísticas, apelando

663 Registrado en la 'planta genérica de valores'.

664 En este caso se supone que el desarrollador inmobiliario tendría la posibilidad de adquirir un terreno colindante con un área suficiente para ampliar el área construida hasta el límite deseado, criterio que ha sido muy poco utilizado.

665 Excepto en los casos previstos en el EC, que establece que una 'ley municipal', basada en el plan director podrá autorizar al propietario del inmueble urbano ejercer en otro lugar o alienar, el derecho de construir cuando su inmueble sea considerado necesario para la implantación de equipamientos, la preservación del patrimonio histórico, cultural o ambiental, así como para programas de regularización fundiaria, entre otros.

666 Determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la entidad que cumpla sus funciones o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes.

667 Que adopta la definición del International Valuation Standards Committee.

668 El citado decreto nacional establece los siguientes parámetros a tomar en cuenta en la determinación del valor comercial: la reglamentación urbanística vigente al momento de la realización del avalúo; la destinación económica del inmueble; la estratificación socioeconómica del bien; los aspectos físicos tales como área, ubicación, topografía y forma; las clases de suelo: urbano, rural, de expansión urbana, suburbano y de protección; el tipo de construcciones en la zona; la dotación de redes primarias, secundarias y acometidas de servicios públicos, así como la infraestructura vial y de servicio de transporte.

al principio de la igualdad del ciudadano ante la ley, como las ‘afectaciones por obra pública’⁶⁶⁹ o la conservación de inmuebles por razones históricas, culturales o ambientales⁶⁷⁰; dichas compensaciones son pagadas por una sola vez a los propietarios⁶⁷¹ y se limitan al suelo urbano y urbanizable.

Existe una gran diversidad de situaciones en materia de valoración de la propiedad, según sea el tamaño de las ciudades y el desarrollo institucional de los sectores públicos y privados⁶⁷².

2.4.4.3. El caso de México.

En México no existen ‘valoraciones urbanísticas’ como las contempla el derecho español; la legislación regula la valuación de la propiedad inmobiliaria con diversos propósitos, entre los cuales destacan para efectos urbanos, el expropiatorio y el fiscal.

La determinación de los valores de la propiedad inmobiliaria para efectos expropiatorios y de imposición fiscal –‘valuación’– se realiza, a partir de la década de los noventa⁶⁷³, atendiendo al principio del ‘valor comercial’, que modificó los principios aplicados con anterioridad⁶⁷⁴.

Las disposiciones legales que rigen las indemnizaciones expropiatorias están contenidos en la Constitución, las Leyes de Expropiación y Agraria federales y las leyes expropiatorias estatales, con prescripciones contradictorias.

La Constitución, en su artículo 27, consigna que el precio a fijar como indemnización ...“se basará en el valor fiscal que figure en la oficina de catastro”; en contrapartida, la Ley de Expropiación federal establece que el precio fijado como indemnización ...“será equivalente al valor comercial, sin que pueda ser inferior, en el caso de los bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras”, criterio que ha sido incorporado en la mayoría de las leyes locales en la materia; lo mismo sucede en materia agraria, pues la Ley Agraria establece que ...“el monto de la indemnización será determinado atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados”, con la excepción de la regularización de la tenencia de la tierra, cuando ...“se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización”.

669 Mientras se produce la adquisición del inmueble por parte de la administración pública se debe pagar una compensación que se calcula estableciendo el valor comercial del bien antes de la afectación y aplicando un rendimiento financiero a la tasa de interés bancario vigente al momento de la afectación.

670 La compensación se calcula considerando los valores comerciales del suelo del inmueble y de los inmuebles representativos colindantes no calificados como de conservación; los propietarios adquieren la obligación de adoptar las medidas de conservación que se especifiquen y de no hacerlo deben devolver la compensación recibida.

671 En dinero en efectivo, mediante la asignación de derechos transferibles de construcción y desarrollo, en pagarés de reforma urbana o a través de descuentos del impuesto predial por los fondos de compensación municipales o distritales.

672 Ciudades como Medellín y Bogotá cuentan con catastros propios con un buen nivel de desarrollo y sistematización, y con observatorios de mercado inmobiliario, pero no es la generalidad.

673 Cuando se reformaron la Ley de Expropiación Federal, las correlativas de los Estados, así como la Ley Federal de la Reforma Agraria como resultado de la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre México EU y Canadá en 1992.

674 De valor fiscal para las expropiaciones de la propiedad privada, de valor agrícola comercial o de valor comercial en función de su destino final para la tierra ejidal y comunal.

Para el caso de las expropiaciones que realizan los gobiernos estatales, como resultado del cambio de la Ley de Expropiación federal, los estados tienden a seguir el mismo criterio, aunque diversas entidades federativas continúan aplicando el criterio de valor fiscal o catastral.

Lo expuesto, que hace ‘inconstitucionales’ las prescripciones citadas, no ha sido impugnada, seguramente porque no existe interés de parte, pero en lo fundamental por el escaso desarrollo de una conciencia pública urbanística de la importancia de la cuestión bajo una óptica de eficacia y de equidad en el desarrollo urbano.

Respecto a la valoración fiscal del suelo, la reforma constitucional en materia municipal de 1999 dispuso que ...“antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad”.

Sin embargo, esta adecuación no ha tenido un alcance nacional debido a diferentes obstáculos, en particular, el alto costo político de su implementación por sus efectos tributarios; por su parte, la Ley del Impuesto sobre la Renta alude para los casos de ingresos por adquisición y enajenación de bienes inmuebles a una base referida al monto total de la transacción o sea a un valor venal, necesariamente comercial.

Como se puede observar la legislación mexicana prescribe que los valores expropiatorios y fiscales de la propiedad raíz son o deben equipararse a los valores comerciales o de mercado; por ende, no son valores ‘administrativizados’.

Sin embargo, la ley no precisa lo que debe entenderse por ‘valor comercial’ y mucho menos consigna los criterios operativos para calcularlo; existen, a lo sumo, algunas definiciones de los entes involucrados —por ej. de los gremios de valuadores— que giran alrededor de la idea de que el ‘valor comercial’ es el ingreso probable que se espera produzca la venta de un bien inmueble en un mercado competitivo y abierto, bajo condiciones de venta justa, en la que comprador y vendedor actúan prudentemente, con conocimiento del mercado⁶⁷⁵.

Dichas definiciones contemplan tácitamente los valores de futuro o las expectativas de ganancia que genera el desarrollo y por supuesto la planeación urbana, pues parten de la premisa de que en las conductas de los agentes económicos tiene una importancia significativa la percepción de la posición futura de los inmuebles en el mercado, así como de los riesgos de las operaciones.

En consecuencia, el concepto de valor comercial tiende a incorporar, en el momento actual, los aprovechamientos futuros derivados del plan; sin embargo, el enfoque referido no es generalizado, puesto que algunas entidades federativas establecen en sus leyes expropiatorias que el valor comercial de las propiedades no podrá incluir los aumentos o deméritos del valor que sufra el bien afectado por el fin u obra al que se haya destinado, lo cual debe tomarse como una manifestación clara de que existe resistencia a reconocer las expectativas derivadas del planeamiento como parte del justiprecio y en consecuencia a que se considere el ‘derecho a edificar’ como parte del derecho de propiedad.

675 Instituto Mexicano de Valuación.

La práctica valuatoria dista mucho de cumplir con las disposiciones referidas, tanto en materia expropiatoria como fiscal.

La valuación de la propiedad inmobiliaria para efectos expropiatorios la realizan las entidades gubernamentales con facultades en materia valuatoria —a nivel nacional y local—, en una primera instancia, y las entidades jurisdiccionales cuando no existe acuerdo entre las partes respecto del valor del bien a indemnizar⁶⁷⁶; la indeterminación teórica y operativa de lo que constituye el valor comercial y la forma de calcularlo ha traído como consecuencia criterios y posiciones institucionales diferentes, que han generado incluso graves conflictos de carácter político⁶⁷⁷.

En materia impositiva la valuación de la propiedad inmobiliaria corre por cuenta de las tesorerías municipales, sujeta a las prescripciones que establecen las leyes estatales de ingresos municipales; al respecto, la práctica valuatoria tampoco recoge el principio del valor comercial invocado por la ley, por falta de voluntad política para gravar la propiedad raíz, lo que se traduce en una subvaluación generalizada y una muy baja recaudación fiscal, a excepción de unas cuantas entidades federativas y municipios.

La aplicación del principio del valor comercial a la valuación de la propiedad inmobiliaria para efectos expropiatorios y fiscales que incorpora expectativas de ganancia enfrenta resistencias, tanto de los gobiernos —por el alto costo de las expropiaciones— como de los particulares —por los incrementos de la tributación.

Se traduce, para efectos de una eficaz gestión urbana, en que las plusvalías que genera la urbanización y en particular las acciones de gobierno sean capturadas por los propietarios y por los desarrolladores, lo que genera un cúmulo de problemas, en lo particular el encarecimiento de la tierra urbanizada y en consecuencia el alza del costo de la vivienda; en complemento, sustrae de la comunidad los plusvalores que genera, lo que la despoja de los recursos requeridos para el financiamiento del desarrollo urbano.

Lo expuesto remite a la conclusión de que resulta imperativo precisar legalmente el concepto de valor comercial de la propiedad inmobiliaria y de las formas para calcularlo, estableciendo de forma explícita que el valor comercial se refiera exclusivamente al uso y realidad existente previo a la expedición del plan.

676 Cuando se controvierta el monto de la indemnización, el juez que corresponda fijará un plazo a las partes para que designen sus peritos y para que designen en común un tercer perito en discordia. Contra la resolución que fije el monto de la indemnización no podrá interponerse ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o en su rebeldía por el juez.

677 Como la fallida construcción del aeropuerto internacional de la Ciudad de México durante los años del 2002 y 2003 en Atenco, Edomex, por un diferendo sobre los montos indemnizatorios.

2.5. Control y recursos.

2.5.1. Autorización de las acciones.

2.5.1.1. Referentes desarrollados.

En todos los ordenamientos estudiados se requiere permiso o autorización para urbanizar y edificar, se garantiza la publicidad del acto de otorgamiento de las autorizaciones y la administración cuenta con poderes de control sobre los actos autorizados; tanto preventivos como posteriores a la ejecución del acto; los países considerados no contemplan el trámite de información pública en los procedimientos de otorgamiento de la licencia, con la salvedad de Inglaterra.

En España, los Estados Unidos y Francia la licencia es declarativa y reglada desde el momento en que la facultad edificatoria forma parte del derecho de propiedad; su otorgamiento es obligado si se cumplen los requisitos establecidos en la legislación aplicable, en particular, la clasificación y calificación de los usos del suelo.

En **España** en caso de actuaciones de ejecución privada, la autorización para la ejecución de la urbanización la otorga el órgano municipal que aprueba el proyecto de urbanización.

El carácter 'reglado' de la licencia de edificación y su necesario ajuste con las determinaciones del planeamiento hacen rígida e innegociable la relación plan-licencia de edificación; el procedimiento de otorgamiento de licencia tiene las fases típicas de cualquier procedimiento administrativo; no existe un trámite de información pública⁶⁷⁸.

En los **Estados Unidos** por regla general se requiere de 'autorización o licencia del municipio' para la urbanización y/o edificación; no es preciso llevar a cabo un trámite de información pública.

En **Francia** se precisa el *permis de construire* o licencia para realizar cualquier acto de construcción o de modificación de las edificaciones existentes; no existe ningún trámite de información pública; las autorizaciones las conceden los municipios, salvo que no cuenten con *PLU*, en cuyo caso las conceden las autoridades departamentales; en todo caso, se precisa de un certificado de conformidad con las normas urbanísticas.

La administración despliega controles sobre la ejecución de la edificación en términos de la autorización; la conformidad se formaliza en el certificado de terminación de las obras.

En **Inglaterra** es preciso contar con el *planning permission* para cualquier desarrollo urbanístico o edificación⁶⁷⁹, para lo cual existe un trámite de información pública para dar publicidad al procedimiento; este permiso no es un derecho y es objeto de negociación; por lo tanto su contenido es libremente fijado por las partes, en particular en lo relativo a las condiciones de ejecución de la urbanización; una vez obtenido, se formaliza en un *development scheme* que habilita la obtención particularizada de cada *building permit* o permiso de edificación conforme al plan aprobado.

La administración actúa con enorme discrecionalidad en el otorgamiento de los permisos y en

678 Salvo para usos nocivos o peligrosos que se hace entre los vecinos próximos previsiblemente afectados.

679 Concedido generalmente por los consejos de distrito.

la imposición de condiciones; la ejecución de la edificación está sometida a controles tanto de la autoridad local como del *approved inspector* del Secretario de Estado del Medio Ambiente.

2.5.1.2. Referentes latinoamericanos.

En **Brasil** la licencia para la ejecución de urbanizaciones es otorgada por el poder público municipal, con la intervención de distintas secretarías de gobierno⁶⁸⁰; sin embargo, cabe al alcalde la autorización, la cual es válida cuando se publica oficialmente el acto administrativo.

Las licencias de edificación son concedida a los urbanizadores cuando sus proyectos están conformes con los planes directores, las leyes de zonificación y los códigos de obras; en casos de grandes proyectos deben presentarse también estudios de impacto urbano, *impacto de vicinhanza*⁶⁸¹; en el caso de demora en la expedición de la licencia opera la *afirmativa ficta* por silencio administrativo.

En **Colombia** toda subdivisión, loteo o parcelación en cualquier tipo de suelo está sujeta a licencia urbanística; en suelo urbano se precisa de una licencia de urbanización y de construcción, expedida de conformidad con el POT y los instrumentos que lo desarrollen; en suelo de expansión se requiere de la expedición previa de un plan parcial.

El estudio, trámite y expedición de las licencias de urbanización corresponde a los curadores urbanos⁶⁸² en aquellos municipios y distritos que cuenten con la figura; pueden ser titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción los titulares de derechos reales⁶⁸³.

La licencia de construcción⁶⁸⁴ está reglada por normas de carácter nacional y debe ajustarse a las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial municipal⁶⁸⁵; puede afirmarse que la licencia es constitutiva del derecho a edificar.

680 A través de un proceso administrativo con 4 fases: solicitud del interesado; instrucción (laudos técnicos, consultas jurídicas y con otros órganos de la administración); decisión (por un órgano de la administración o a un órgano colegiado); y aprobación, cuando la autoridad superior deba manifestarse.

681 Según el EC el análisis debe comprender: densificación demográfica, equipamientos urbanos y comunitarios, uso y ocupación del suelo, valorización inmobiliaria, generación de tráfico y demanda por transportes públicos, ventilación e iluminación, y paisaje urbano y patrimonio natural y cultural.

682 El curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo o de construcción, a petición del interesado, en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital le haya determinado como de su jurisdicción; el curador urbano es autónomo en el ejercicio de sus funciones y responsable conforme a la ley; ejerce una función pública de verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y construcción.

683 Entre otros, los propietarios del derecho de dominio a título de fiducia y los fideicomitentes de las mismas fiducias, la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores facultadas para adquirir inmuebles.

684 Son modalidades de la licencia de construcción la obra nueva, la ampliación, la adecuación, la modificación, la demolición y el cerramiento, las cuales se expiden con vigencia máxima.

685 El curador urbano o la autoridad encargada de expedir las licencias, deberá revisar el proyecto objeto de solicitud a fin de verificar el cumplimiento de las 'normas urbanísticas, de edificación y estructurales vigentes'; citará a los vecinos "...para que se hagan parte y puedan hacer valer sus derechos"; adicionalmente, deberá instalar una valla en lugar visible desde la vía pública, en la que se advierta a terceros sobre la iniciación del trámite de expedición de la licencia urbanística; posteriormente el curador urbano o la autoridad

Respecto a sanciones la ley 388 señala que ...”toda actuación que contravenga los planes de ordenamiento territorial o sus normas urbanísticas, dará lugar a la imposición de sanciones, incluyendo la demolición de las obras, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades civiles y penales de los infractores”.

2.5.1.3. El caso de México.

En México las autorizaciones para fraccionar y urbanizar el suelo urbano requieren de licencia previa, sujetas a las prescripciones establecidas en los planes urbanos y a la normatividad que consignan las leyes o reglamentos de las entidades federativas; su otorgamiento tiene un carácter eminentemente declarativo y reglado en el derecho mexicano.

La legislación estatal urbana ha venido regulando, de tiempo atrás las figuras del fraccionamiento, subdivisión y relotificación; más recientemente las de conjuntos urbanos y condominios; en complemento, regula la expedición de alineamientos y números oficiales de los predios, así como la expedición de dictámenes de factibilidad de dotación de servicios básicos — agua y drenaje en lo fundamental.

Sin embargo, el instrumento administrativo de control de los usos del suelo —desde la expedición de la legislación de los asentamientos humanos en 1976— es la autorización, constancia o licencia de uso del suelo municipal, el cual pretende asegurar la congruencia y compatibilidad de los usos del suelo consignados en los planes urbanos de los centros de población con las autorizaciones específicas de fraccionamiento, urbanización y edificación.

En algunos casos, limitados, se ha impuesto en complemento a lo anterior la evaluación del impacto ambiental e impacto urbano de los desarrollos, con el fin de reducirlos, mitigarlos o compensarlos, prerequisite de las autorizaciones referidas.

La expedición de licencias de uso del suelo, así como de autorizaciones para el fraccionamiento y la urbanización es de competencia municipal —por mandato constitucional— y están sujetas a las legislaciones estatales, que imponen variaciones en las diversas entidades federativas, las cuales no hacen distinciones entre ayuntamientos por tamaño o recursos, lo que impide que asuman flexiblemente sus responsabilidades con base en sus capacidades reales, así como que se establezcan fórmulas de cooperación con los gobiernos estatales.

Su expedición corre por cuenta de las direcciones de desarrollo urbano o dependencias similares responsables de los ayuntamientos, dependientes de los alcaldes, involucrando en algunas ocasiones a los cabildos; en lo que respecta a la evaluación de impacto ambiental y urbano es competencia en lo general de los gobiernos de los estados.

Si bien es cierto que existen mecanismos para la participación de profesionales⁶⁸⁶ y de consulta ciudadana en el otorgamiento de las autorizaciones referidas⁶⁸⁷, la participación de organizaciones civiles en su otorgamiento resulta incipiente y escasa⁶⁸⁸.

competente deberá revisar el proyecto objeto con el fin de decidir sobre la solicitud; vencido el plazo sin que se hubieren pronunciado, se aplicará el silencio administrativo positivo.

686 En algunas entidades federativas se exige la participación de profesionales denominados Directores Responsables de Obra que certifiquen que las condiciones y características del proyecto cumplen con los estándares urbanísticos y de edificación.

Las autorizaciones de fraccionar y urbanizar en México recaen y suponen el acuerdo y la voluntad específica del propietario, quien es el único que puede acreditar interés jurídico y asumir la responsabilidad de los proyectos, independientemente de la que puedan tener sus representantes legales o sus directores técnicos.

En México la edificación —al igual que el fraccionamiento y urbanización del suelo— requieren de autorización o licencia previa, sujeta a las prescripciones antes referidas y en particular a las leyes o reglamentos de construcción o sus análogos, según el Estado o Municipio de que se trate; su otorgamiento, también es de competencia municipal y se limita, evidentemente, al poblamiento formal.

Una vez obtenidas las autorizaciones pertinentes y realizadas las obras correspondientes los propietarios pueden disponer de los lotes o las edificaciones resultantes, previa acta de entrega recepción de las obras de urbanización y/o aviso de terminación de obra⁶⁸⁹.

Las licencias de fraccionamiento y urbanización, así como las de edificación derivan objetivamente de los planes urbanos, así como de las disposiciones reglamentarias de los gobiernos estatales en la materia; una vez otorgadas, los derechos adquiridos por los beneficiarios durante su vigencia —de duración variable— no pueden alterarse.

Sin embargo, la ley no establece controles sobre su otorgamiento y mucho menos procedimientos de información pública para su expedición, en marcado contraste con las prescripciones declarativas de la participación ciudadana en la planeación urbana, lo que permite importantes grados de discrecionalidad a las acciones de los funcionarios responsables y se constituye en fuente de corrupción.

Las autoridades que las emiten cuentan con facultades de control sobre los actos autorizados, pudiendo realizar acciones de verificación para asegurar que la ejecución de las obras se ajuste a las autorizaciones concedidas; en caso de violaciones a sus términos la autoridad está facultada para tomar medidas de seguridad —suspensión, clausura o demolición de obras—, aplicar garantías, imponer sanciones administrativas e incluso fincar responsabilidades penales.

Esta situación se traduce en un exceso de trámites —dilatados en el tiempo y de costo significativo— para fraccionar, urbanizar y edificar, producto en lo fundamental de la descoordinación entre la autoridad que otorga las licencias y los múltiples entes sectoriales que las validan —porque construyen infraestructura o prestan servicios—, así como de arraigadas tradiciones del servicio público; genera reclamos y controversias permanentes entre desarrolladores y autoridades locales, las cuales se dirimen, de forma cíclica y recurrente, mediante programas de desregulación y simplificación administrativa de los gobiernos locales.

2.5.2. Control de las acciones y sanciones.

2.5.2.1. Referentes desarrollados.

687 La consulta ciudadana en los casos que es requerida no es vinculante, sólo obliga a las autoridades a escucharlos previo a la autorización de que se trate.

688 Como es el caso reciente de algunos municipios que han creado Institutos de Planeación Municipales (IMPLANES), con estructuras ciudadanizadas que participan en el otorgamiento de las autorizaciones.

689 A lo que se suma el trámite de otro tipo de licencias y permisos, como las licencias de funcionamiento.

En España se pueden suspender cautelarmente las licencias de edificación para elaborar los planes, pero en los Estados Unidos y en Inglaterra no; cabe la posibilidad, igual que en Francia, de conceder licencia sobre la base de un nuevo plan en trámite.

El incumplimiento de las obligaciones de la ejecución urbanística está sancionado en todos los ordenamientos; las sanciones son variadas: pueden acarrear el no reconocimiento de lo edificado, la no prestación de los servicios públicos, la demolición de lo edificado e incluso la expropiación sancionadora.

En **España** la respuesta administrativa al incumplimiento puede consistir en la desclasificación del suelo, la sustitución por concurso del promotor, el cambio del sistema de gestión, la demolición de lo edificado indebidamente o la expropiación de derechos y la venta forzosa del solar y lo edificado en pública subasta.

En los **Estados Unidos** la respuesta administrativa de las autoridades locales es muy variada; en general consiste en el no reconocimiento de lo edificado.

En **Francia** el incumplimiento de las obligaciones del gestor de la ejecución urbanística produce la caducidad de la licencia correspondiente.

En **Inglaterra** las condiciones cuyo incumplimiento pueden determinar algún tipo de sanción están contenidas en el *planning permission*; su incumplimiento determina la caducidad de la autorización, así como puede determinar la demolición de la obra a expensas del propietario.

2.5.2.2. Referentes latinoamericanos.

En **Brasil** no existe la suspensión cautelar de licencias.

Las leyes, decretos o normas administrativas de cada municipio establecen las sanciones por incumplimiento de las obligaciones y compromisos en la ejecución urbanística, las cuales pueden consistir en la suspensión de la obra, multas pecuniarias y la exclusión del promotor y su empresa de futuras licitaciones promovidas por el poder público municipal.

En el caso de las operaciones urbanas *consorciadas e interligadas* los proyectos aprobados tienen que sujetarse a diversas restricciones y plazos; en caso de no ser respetados, los inversionistas pierden sus beneficios, en complemento a las sanciones de ley.

En **Colombia** no existe la suspensión cautelar de licencias; la expedición de la licencia de construcción está sujeta a que se cumplan las previsiones de las normas de planeamiento, incluidas las obligaciones urbanísticas.

2.5.2.3. El caso de México.

En la legislación mexicana no existe suspensión cautelar de licencias con motivo de la elaboración o la tramitación de un plan de desarrollo urbano; la regla general que aplica es la obligación de conceder las licencias ajustándose a los planes de desarrollo urbano aprobados, siempre que cumplan con las disposiciones del caso.

En caso de no contarse con un plan vigente aplican las leyes y reglamentos de fraccionamientos y edificaciones, con amplias facultades discrecionales de los cabildos; en algunas entidades federativas se prohíbe expresamente la urbanización de no contarse con plan.

Una vez obtenidas las autorizaciones éstas permanecen inalterables durante su vigencia y no pueden incluso ser afectadas por la expedición de otro plan que las contradiga o limite, en virtud del principio constitucional de la no retroactividad, que dispone textualmente que ...“a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

El incumplimiento de las obligaciones o compromisos puede referirse a las prescripciones de la zonificación o a las derivadas de autorizaciones para fraccionar y urbanizar, únicas que consignan obligaciones de hacer y dar a los propietarios o desarrolladores.

La reacción de la administración pública frente al incumplimiento de las disposiciones urbanas es variada, en cuanto al rigor de las sanciones, toda vez que depende de la normatividad vigente de las entidades federativas.

Sin embargo en términos generales podemos identificar —para el poblamiento formal— las sanciones que aplican las autoridades municipales⁶⁹⁰: frente a la violación del uso del suelo o el ejercicio en exceso de los derechos conferidos por una licencia de construcción o similar, a saber: rescisión de convenios, suspensión de trabajos, clausura parcial o total de obra, demolición o retiro parcial o total de la obra, intervención administrativa, pérdida de los estímulos otorgados, revocación de licencias, permisos y autorizaciones y multas.

Al aplicarse las sanciones, se toma en cuenta la capacidad económica del infractor, la gravedad de la infracción, las circunstancias particulares del caso y la reincidencia; la imposición de sanciones no exime al infractor de la responsabilidad civil o penal en que incurra.

Frente al incumplimiento de las obligaciones de hacer contenidas en las licencias de fraccionamientos o similares solicitadas por propietarios y desarrolladores —no impuestas por el planeamiento— que otorgan las diversas entidades federativas, las autoridades recurren a hacer efectivas las garantías otorgadas por los solicitantes..

2.5.3. Recursos contra los actos administrativos.

2.5.3.1. Referentes desarrollados.

En todos los ordenamientos caben recursos contra normas, planes y actos de ejecución, la cual se reduce, en lo general, a los titulares de derechos o intereses directos y legítimos perjudicados por el acto recurrido; la legitimación es muy variada y la instancia que se ocupa de los recursos varía en función de la peculiar organización administrativa y judicial de los países.

En **España** la legitimación activa para la impugnación de los actos de contenido urbanístico es muy amplia; además de los propietarios y demás titulares de derechos legítimos directamente afectados puede intervenir en los procedimientos cualquier persona física o jurídica para exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales el ajuste de los actos urbanísticos a la legislación y planeamiento urbanístico aplicable, mediante la **denuncia pública**.

En **Francia** la legitimación varía en función de la pretensión que se ejercite; si se pretende la simple anulación o declaración de ilegalidad, la legitimación es tan amplia que puede afirmarse que se está en presencia de una ‘acción popular’; en cambio, si se pretende, además de la

690 Siguiendo procedimientos administrativos que suponen el respeto de las garantías individuales de quien presuntamente cometió la infracción.

anulación, el reconocimiento de una situación jurídica subjetiva, se requiere contar con un interés directo.

En **Inglaterra** la legitimación es muy estricta; sólo el solicitante del *planning permission* puede interponer los recursos; por otro lado, el recurso se ventila ante los tribunales competentes.

2.5.3.2. Referentes latinoamericanos.

En **Brasil** el Estatuto de la Ciudad⁶⁹¹ permite que la ‘acción civil pública’ tenga como objeto la defensa del orden urbanístico; pueden promover una acción civil pública⁶⁹² los promotores del ministerio público⁶⁹³ y diversas personas morales⁶⁹⁴.

Las acciones civiles públicas no tienen plazo para ser resueltas, siendo las más demoradas aquellas que involucran cuestiones ambientales y expropiatorias e involucran intereses económicos y sociales poderosos.

En **Colombia** toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo relacionado con la aplicación de los instrumentos previstos en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997; la ‘acción de cumplimiento’ se dirigirá contra la autoridad administrativa que presuntamente no esté aplicando la ley o el acto administrativo; en complemento, las acciones o actuaciones urbanísticas están sometidas a los procedimientos generales de impugnación de los actos administrativos regulados por el Código Contencioso Administrativo.

2.5.3.3. El caso de México.

En materia de impugnación de los actos administrativos urbanísticos la LGAH establece que ...“cuando se estén llevando a cabo [acciones] que contravengan las disposiciones jurídicas [o] ...los planes o programas urbanos los afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes; dicho derecho se ejercerá ante las autoridades competentes, quienes oirán previamente a los interesados y deberán resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente”; sin embargo, la ley no establece con claridad quienes son los afectados y cómo acreditan su interés jurídico.

En complemento, algunas leyes estatales de desarrollo urbano contemplan figuras de acción pública o denuncia ciudadana, ante las autoridades competentes, en contra de quien realice aprovechamientos inmobiliarios contrarios a las determinaciones de los planes de desarrollo urbano, acciones de muy escasa aplicación⁶⁹⁵.

691 Ya que su artículo 53 altera el artículo 1o de la Ley 7.347 de 1985, Ley de Acción Civil Pública.

692 Según el artículo 5 de la Ley de Acción Civil Pública.

693 De la Unión, los estados y los municipios.

694 Autarquías, empresas públicas, fundaciones, sociedades de economía mixta o entidades que tengan por finalidad la protección del medio ambiente y el patrimonio artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico.

695 Porque imponen demandar a los órganos de la administración que realicen indagatorias y en su caso dicten las sanciones correspondientes.

Al respecto, resulta necesario distinguir entre la impugnación de los planes mismos y la de los actos derivados de su aplicación, así como entre los particulares perjudicados y los interesados en que se apliquen sus prescripciones.

Los planes de desarrollo urbano aprobados, publicados e inscritos por las entidades federativas o municipios pueden ser impugnados por los afectados en sus intereses jurídicos ante tribunales federales, tribunales locales o ante las propias autoridades administrativas.

La vía jurisdiccional federal sólo puede transitarse bajo consideraciones de inconstitucionalidad de los preceptos del plan o de los actos de aplicación consiguientes; en el primer caso, al aprobarse un plan, éste puede impugnarse mediante la figura del amparo directo; en el segundo, derivado de actos de aplicación del mismo, mediante amparo indirecto.

También puede acudirse a los tribunales estatales demandando la nulidad de los actos administrativos que le dieron origen; asimismo, existe la posibilidad de impugnar administrativamente un plan o sus actos de aplicación ante la propia autoridad administrativa que lo expidió, sujetándose al procedimiento administrativo correspondiente.

En México los tiempos de los procedimientos varían substancialmente dependiendo de las vías que se elijan; las acciones administrativas son más rápidas que las judiciales en términos generales; los procedimientos administrativos suelen durar meses, los procesos judiciales suelen durar años.

Como se puede apreciar la impugnación de los actos administrativos urbanísticos no tiene un sentido general, pues según la LGAH "...solamente los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes", disposición que parece restringirlo, aunque en los hechos dicha limitación es prácticamente inexistente y dicho derecho es casi universal⁶⁹⁶.

En consecuencia, la acción pública —tal como se la contempla en España para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales contencioso-administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los planes, programas, proyectos, normas y ordenanzas urbanas— no existe en México.

696 Cualquier interesado u ONG puede conseguir o acreditar fácilmente la residencia mediante cualquier figura civil o administrativa.

3. CONCLUSIONES FINALES.

En la presente sección se resumen las conclusiones del análisis comparativo de la gestión urbana en México con países seleccionados utilizado como modelo de contrastación de la hipótesis de investigación de la presente tesis⁶⁹⁷.

Reconociendo de antemano la preliminariedad y subjetividad de muchas de ellas —por razones políticas e ideológicas—, a precisar en estudios subsecuentes de mayor profundidad, estimo sin embargo que constituyen prueba fehaciente de la hipótesis de investigación propuesta.

Dicha hipótesis, en términos de diagnóstico, plantea que la irracionalidad de los procesos de crecimiento y cambio de las ciudades del país obedece a la deficiencia, insuficiencia, ausencia, contradicción e incongruencia de las instituciones que los rigen, las cuales conforman una 'selva jurídica y administrativa' en la base de un estado de desorganización social cercano a la 'anomia'.

En términos de guía para la acción, para revertir el incipiente desarrollo institucional, apunta a la creación de instrumentos para promover, coordinar, inducir y controlar las acciones de los agentes urbanos en la tarea de 'hacer ciudad', que permitan transitar de una planeación regulatoria de los usos del suelo a una eficaz, incluyente y sustentable gestión urbana.

Las conclusiones del análisis se presentan organizadas en los siguientes puntos: objeto de la planeación urbana, competencias gubernamentales, función social de la propiedad inmobiliaria, planeación, gestión y control del desarrollo urbano .

3.1. El objeto de la planeación urbana.

La planeación urbana —entendida como la acción pública para ordenar y acondicionar las ciudades— es un factor determinante de su desarrollo sostenido, incluyente y sustentable, así como del acceso de las mayorías a los satisfactores y servicios básicos, en particular vivienda.

Una eficaz e incluyente planeación urbana no eliminará la pobreza, el estancamiento de la economía, la desigualdad y la corrupción, entre otros graves problemas del país, pero es un factor estratégico para avanzar en su combate, por lo cual debe conferírsele una alta prioridad.

La intervención del Estado en los procesos urbanos ha existido y existirá siempre, en evolución constante, con denominaciones, objeto y métodos cambiantes; así la Ley General de Asentamientos Humanos promulgada en 1976 pretendió integrar la planeación urbana y la planeación regional.

La vaguedad, imprecisión y confusión de los conceptos y propósitos consignados en la LGAH generó múltiples problemas, puesto que ambas funciones, aunque interrelacionadas, son diferentes por su objeto, método y responsables, centrándose la primera en la delimitación de los derechos de aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria y la segunda en la asignación territorial de la inversión pública.

Lo expuesto impone distinguir la planeación urbana de la planeación regional por las repercusiones organizacionales, jurisdiccionales y legales negativas que genera confundirlas; hace necesario precisar el objeto, ámbito territorial de aplicación, metodología, instrumentos y

⁶⁹⁷ Las cuales incorporan apreciaciones y aportaciones de expertos de la academia y los sectores público y privado convocados expresamente para la discusión de los resultados del proyecto.

autoridades responsables de la planeación urbana, con énfasis en el papel del gobierno federal en apoyo de las iniciativas de los gobiernos locales y la sociedad organizada.

Lo expuesto no habrá de darse por decreto; será el resultado de un proceso acumulativo de desarrollo en la administración pública, la academia, la legislación y la organización ciudadana, a medida en que la sociedad experimente y se organice, en que cree instituciones.

3.2. Las competencias gubernamentales.

La articulación de las acciones de los tres niveles de gobierno, así como de los diferentes sectores de la administración pública en la planeación, gestión y control del desarrollo urbano es muy deficiente, lo que explica en importante medida los escasos logros de la planeación de los asentamientos humanos.

En materia de coordinación intergubernamental existe un debate equívoco sobre las facultades exclusivas o concurrentes de los tres niveles de gobierno en materia urbana, que prohija actitudes centralistas y municipalistas a ultranza y es origen de disputas entre los gobiernos federal, estatales y municipales, lo que explica en alguna medida la desarticulación de sus acciones.

Dicho debate es producto de la indeterminación de las funciones y atribuciones de los tres niveles de gobierno por las contradicciones que existen entre las disposiciones legales que las rigen —prescripciones constitucionales y de sus leyes reglamentarias—, animadas por motivaciones diferentes, que confieren facultades exclusivas a los municipios y en contrapartida establecen el principio de la ‘conurrencia’ en la planeación de los asentamientos humanos⁶⁹⁸.

A dicha situación se suma el hecho simple de que los gobiernos locales, en particular los ayuntamientos, disponen de capacidades y recursos variables, lo que impide dar un trato igual a los desiguales.

Al respecto, resulta importante considerar las posturas extremas que se dan sobre la forma de resolver el dilema, tales como la que sostiene que la municipalización del desarrollo urbano no puede revertirse, restando facultades a los ayuntamientos —a riesgo de volver a un pasado presidencialista o centralista—, que contrasta con la apreciación de que se han restado excesivas facultades a los estados para conferir las a los municipios, los cuales no pueden asumirlas ni ejercer, situación anómala en un país como México constituido mediante un pacto federal.

A pesar de lo expuesto, gana terreno la apreciación de que se requiere preservar el sistema ‘concurrencial’ pero acotándolo, mediante la definición clara de las facultades de los tres órdenes de gobierno en el desarrollo urbano, distinguiendo la definición, promoción e instauración de políticas urbanas a nivel nacional de la planeación, gestión y control directo de los procesos de crecimiento y cambio de las ciudades, a cargo de los gobiernos locales.

Ello impone, establecer esquemas flexibles de coordinación intergubernamental sustentados en los principios de solidaridad y subsidiaridad, que presuponen que las acciones se ejerzan por la autoridad más cercana a los problemas a los que se pretende dar respuesta, lo cual no obsta para que los niveles superiores suplan las acciones que no puedan realizarse eficazmente a nivel local por razones de escala, efectos difundidos o capacidad de respuesta.

698 Tales como las que se dan entre el artículo 115 y el artículo 73 constitucionales y sus leyes reglamentarias.

De que el sudesarrollo crónico de los gobiernos locales, en particular los municipios, no habrá de revertirse en tanto no asuman sus responsabilidades, a fin de dar respuesta directa y sin intermediarios a las necesidades de la comunidad —en particular la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios básicos— las cuales les han sido conculcadas por un añejo centralismo, un rancio corporativismo agrario y una grave descoordinación gubernamental.

Ello impone acelerar los procesos de transferencia de atribuciones y recursos a los gobiernos locales, en términos de un auténtico federalismo cooperativo, con el apoyo y bajo la norma federal, sujetos a un estricto control ciudadano.

En materia de coordinación intersectorial existe una grave descoordinación e incluso enfrentamiento entre los sectores urbano, agrario, ambiental y financiero de los gobiernos federal y locales en la planeación, gestión y control del desarrollo urbano, que se agudiza en ciertas actuaciones urbanas —por ejemplo la incorporación de tierra ejidal en la periferia de las ciudades— o en ciertas regiones o zonas —como las portuarias o turísticas de litoral.

Dicha descoordinación, resultado de la lucha por el poder entre sectores y grupos de la administración, de los intereses encontrados de sus clientelas políticas y de la inexperiencia en la gestión urbana producto de la juventud de sus instituciones, se traduce en un profuso y abigarrado conjunto de normas nacionales y locales urbanas, agrarias y ambientales, entre otras, que inciden directa o indirectamente en el desarrollo urbano.

Para superarla pudiera considerarse la integración de los tres sistemas formales de planeación que por ley inciden en el desarrollo urbano: la planeación del desarrollo, la planeación de los asentamientos humanos y el ordenamiento ecológico; en complemento, revisar y articular las prescripciones referidas de los tres ámbitos de gobierno y de sus sectores, para lo cual pudiera expedirse un 'Estatuto Urbanístico', como cuerpo especializado del derecho, con objeto y método propio, que las integre y dé congruencia.

3.3. La función social de la propiedad.

La propiedad del suelo, eje en torno al cual gira la planeación, gestión y control del desarrollo urbano, no es un derecho omnímodo, sino sujeto a obligaciones, con formas o modalidades diferentes tendientes a equilibrar los intereses privados y públicos, tal como lo consigna el viejo aforismo 'romano' de que "a cada uno lo que le corresponda pero de acuerdo con el derecho de la ciudad"⁶⁹⁹.

En consecuencia, la definición clara de los derechos y obligaciones del aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria es prerequisite de una gestión urbana eficaz, incluyente y sustentable.

La Constitución Política mexicana establece⁷⁰⁰, tal como lo asentamos antes, que: "...la propiedad de las tierras y aguas 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" y que "...la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", lo que implica que todo derecho de propiedad transmitido a los particulares es derivativo y por tanto puede ser pleno o precario, a voluntad de la Nación.

699 Atribuido a Justiniano, emperador bizantino, en el *Corpus Juris Civilis*.

700 En el tercer párrafo de su artículo 27.

Esta visión, supuestamente, fundamenta el derecho de propiedad del suelo urbano, lo sujeta a modalidades y regulaciones y es base de la legislación urbanística nacional para conferirle su 'función social', cuestión que amerita una cuidadosa consideración, la cual rebasa con mucho el alcance de la presente tesis.

Sin embargo, para ilustrar la genuina duda de si el marco legal vigente confiere a la propiedad del suelo urbano una función social congruente con los ingentes retos del desarrollo contemporáneo de nuestras ciudades, resulta pertinente hacer algunas consideraciones que ponen en duda la congruencia, suficiencia y orientación social de las prescripciones constitucionales y de su legislación secundaria en la materia que nos ocupa.

Para comenzar, el concepto de 'modalidad' que consigna la Constitución —entendido como forma o modo de propiedad— ha generado múltiples interpretaciones, tanto sobre las intenciones de los redactores de la versión constitucional original, como sobre su posterior aplicación para regular el aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, lo que se traduce en que la legislación secundaria —que reconoce a la propiedad un interés público y establece su regulación en beneficio social—, está sujeta a las interpretaciones de los diversos actores urbanos, lo que da lugar a controversias administrativas y judiciales respecto al sustento constitucional de las prescripciones urbanísticas.

En complemento, las prescripciones que consigna la legislación urbana nacional no aseguran la función social de la propiedad inmobiliaria en una gestión urbana moderna, pues en lo fundamental son limitaciones de 'no hacer', referidas a los usos del suelo —mediante la zonificación— y comprenden limitadas y primarias obligaciones de 'hacer' o de 'dar' a los propietarios de suelo y promotores para la ejecución de los planes urbanos.

Así, a título ilustrativo pueden considerarse la 'equidistribución' de costos y beneficios del desarrollo urbano, así como el combate a la especulación y la redistribución de las plusvalías que genera la acción gubernamental en el desarrollo urbano.

En lo que respecta a la equidistribución de cargas y beneficios la legislación mexicana es omisa en la materia, dejando de lado las prescripciones 'declarativas' de la legislación urbana nacional, lo que se traduce en el hecho de que no contamos con bases legales para imponer a los agentes urbanos la concertación de sus acciones en proyectos de interés público y beneficio social de desarrollo urbano y vivienda.

En lo que se refiere a la especulación, el marco legal vigente no la contempla, más que de forma lateral y parcial; la Constitución no aborda el tema⁷⁰¹, aunque la legislación nacional vigente se refiere a ella, con planteamientos declarativos de carácter general⁷⁰².

Finalmente, en México no existe un estatuto 'urbanístico' de la propiedad del suelo urbano que determine con precisión los derechos y obligaciones de los agentes urbanos, en particular desarrolladores y propietarios, pues el contenido jurídico de la propiedad inmobiliaria lo

701 A diferencia de otros países, como es el caso de España.

702 En su origen, la LGAH no consignó alusión alguna a la especulación; posteriormente, en 1993 estableció que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos "tenderá a mejorar la calidad de vida de la población urbana... mediante la regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular" y que "la federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales... con el objeto de evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda".

determinan la legislación civil y la legislación reglamentaria de la Constitución en materia agraria, urbana y ambiental, las prescripciones administrativas consignadas en los planes urbanos y las disposiciones reglamentarias de los gobiernos locales en materia de fraccionamientos y edificación, prescripciones que conforman una estructura compleja, abigarrada, desarticulada y disfuncional.

Lo anterior nos lleva a concluir que la LGAH, a pesar de haber sido presentada como la portadora de un nuevo régimen para la planeación urbana, fundada en la tesis de la función social de la propiedad, no modificó sustantivamente el contenido de los derechos de propiedad, quedando su ejecución sujeta a la capacidad y voluntad política de los gobernantes.

Ello explica la crítica que se hizo a la LGAH al momento de su expedición —a la que nos referimos en apartados anteriores—, cuando se la calificó de una ‘simple virtualidad’ —a pesar de su ‘espectacularidad’—, en vez de una iniciativa legal de ‘reforma urbana’.

Que el ejercicio del derecho de propiedad en México continúa favoreciendo el interés particular en vez del interés general, en lo especial mediante una desenfrenada especulación inmobiliaria que se traduce en la privatización de los beneficios y la socialización de los costos del desarrollo urbano.

Que resulta imperativo imponer obligaciones a la propiedad inmobiliaria para conferirle una auténtica función social, que asegure ‘el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantice el bienestar de sus habitantes’, lo que presupone que ‘atienda las exigencias de ordenación de la ciudad, expresadas en los planes urbanos’⁷⁰³, mediante una reforma urbana centrada en las atribuciones, derechos y obligaciones del aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria.

Con base en lo expuesto, puede concluirse que las bases legales de la propiedad inmobiliaria en México para conferirle una función social son precarias, confusas e incluso contradictorias, lo que impone su revisión cuidadosa para adecuarlas a la circunstancia actual, partiendo de la premisa de que aunque las modificaciones legales no aseguran el cambio, lo hacen posible.

Para ponderar dicha aseveración resulta útil considerar la forma como la legislación vigente aborda las cuestiones del valor actual y futuro del suelo, así como el derecho asociado a urbanizar y edificar.

En lo que se refiere al valor del suelo, la propiedad en México incluye todos los valores generados por el desarrollo urbano, lo que hace del propietario el ‘*dominus*’ de los aprovechamientos creados por la inversión pública o el plan —‘lotería de la zonificación’—, ya sea como propietario original o como desarrollador que adquiere la tierra para sus proyectos.

En lo que respecta al derecho de urbanizar y edificar, *ius aedificandi*, la planeación urbana impone límites, a través de la zonificación y de los reglamentos de fraccionamientos y

703 Tal como lo contempla la nueva Constitución de Brasil, 1988, que contiene un capítulo especial para el derecho urbanístico, con base en el cual se expidió en el 2001 el Estatuto de la Ciudad, que reglamenta sus artículos 182 y 183.

edificación⁷⁰⁴, en relación a las cuales la Constitución y la legislación secundaria no prevén mecanismos de compensación o indemnización⁷⁰⁵.

Estas dos situaciones resultan contradictorias, la primera con las prescripciones legales relativas a la expropiación, que contemplan indemnizaciones a partir de valores fiscales, comerciales o 'sociales', según sea el caso; la segunda con el concepto del propietario como '*dominus*' de los aprovechamientos creados por la inversión público o el plan.

Lo expuesto no debe llevar a la conclusión de que una reforma de las bases legales de la propiedad inmobiliaria con el fin de conferirle una efectiva función social no habría de resultar sencilla, máxime si consideramos la tradición civilista de la propiedad en México y el conservadurismo imperante.

Impone un cuidadoso análisis, pues existen posiciones opuestas o contrastantes; por una parte, las que consideran que el marco legal vigente es primario, confuso e indeterminado, por referirse a contextos o estadios del pasado, lo que impone modificar la Constitución; por otra, las que sostienen que el uso, disfrute y disposición del suelo puede regularse mediante la modificación de la legislación secundaria por los Congresos de la Unión y de los estados, pues la propiedad está 'modalizada'⁷⁰⁶, lo que no hace necesario modificar la Constitución.

3.4. La planeación urbana.

Del análisis comparativo realizado se concluye que la reformulación del paradigma vigente de la planeación de los asentamientos humanos para transitar de una planeación preeminentemente gubernamentalista y regulatoria a una eficaz e incluyente gestión urbana, centrada en la coordinación y concertación de acciones, debe contemplar la revisión del carácter, contenido y alcance de los planes urbanos, así como de la fuerza legal de sus prescripciones.

Resalta al respecto el caso de la planeación metropolitana, a la que debe conferirse la más alta prioridad por la magnitud y complejidad creciente del fenómeno a nivel nacional, por la descoordinación crónica de las acciones de los tres niveles de gobierno y por la decreciente participación del gobierno federal en la atención de los problemas metropolitanos que rebasan la capacidad de respuesta de los gobiernos locales.

En relación al carácter de la planeación resulta conveniente ponderar el énfasis prescriptivo de la planeación de los asentamientos humanos, centrada en visiones finalizadas de la ciudad y conferirle un papel más orientativo, de carácter estratégico, para darle mayor flexibilidad y eficacia.

En complemento, hacer una cuidadosa revisión de los diferentes planes urbanos que contempla la legislación —de zonas conurbadas, municipales, de centros de población y parciales, entre otras denominaciones— pues tienen objeto y contenidos similares y vinculan tanto a las autoridades como a los particulares, estableciendo una clara diferenciación entre los planes 'generales' —para regiones urbanas, zonas metropolitanas o ciudades— y los planes 'detallados'

704 Bajo el supuesto de que el derecho es conferido mediante un acto administrativo posterior, derivado de la actividad soberana del Estado y que no forma parte del contenido económico de la propiedad.

705 A menos que la limitación al aprovechamiento del suelo sea total, como es el caso del destino de la tierra para equipamiento, áreas verdes o servicios públicos, que impone la expropiación con la consecuente indemnización.

706 Pues se afirma que el sistema patrimonial mexicano descansa sobre la propiedad originaria de la nación que hace a toda potestad derivativa.

o focalizados —para zonas urbanas o polígonos de actuación—, confiriendo a los primeros una función básicamente orientativa y estratégica y a los segundos el establecimiento de prescripciones detalladas para su ejecución.

En cuanto al contenido y alcance de los planes urbanos, éstos genéricamente contienen dos tipos de prescripciones: las que regulan el uso del suelo, mediante la zonificación y las que territorializan las acciones de conservación, mejoramiento o crecimiento urbano.

Al respecto, es imperativo invertir los términos que prevalecen en la planeación de los asentamientos humanos y privilegiar las prescripciones que territorializan las políticas, programas o acciones en zonas específicas o polígonos de actuación, explicitando los derechos y obligaciones del aprovechamiento de la propiedad y los instrumentos de gestión urbana que aplican en ellos, para conferir a la planeación urbana un carácter más proactivo que regulatorio.

En complemento, reducir y simplificar la zonificación, circunscribiéndola a las zonas donde es demandada y resulta efectiva, así como limitándola al señalamiento de los usos prohibidos y en su caso condicionados a la elaboración de estudios de impacto urbano-ambiental, cuidando no se prohija la discrecionalidad y la corrupción.

Al respecto, resulta conveniente homologar los estándares urbanísticos de los gobiernos locales que norman las cesiones de suelo, la urbanización y la edificación, sujetos en su caso a ajustes regionales por clima o costumbres, atendiendo al hecho que el financiamiento a la vivienda es regulado a nivel nacional, lo que impone hacer similares en las diferentes regiones del país las cargas a los desarrolladores.

En relación a la obligatoriedad de los planes urbanos es conveniente reflexionar si los diferentes planes urbanos deben de ser vinculantes tanto para las autoridades como para los particulares, considerando que a mayor focalización o detalle sus prescripciones tienden a precisarse y concretizarse, lo que hace más natural o justificada su eventual aceptación por parte de los particulares, situación que no se da en México, donde todos los planes son vinculantes tanto para autoridades y como para particulares, con prescripciones que mayoritariamente no se cumplen.

En consecuencia de la anterior es conveniente que los planes urbanos generales, para circunscripciones territoriales amplias — regiones urbanas, áreas metropolitanas, municipios y centros de población— sean vinculantes únicamente para las autoridades, salvo el caso de restricciones no puntuales —por ejemplo la protección de zonas de valor ambiental.

En contrapartida que las prescripciones puntuales de los planes urbanos detallados vinculen tanto a las autoridades como a los particulares en zonas predeterminadas o polígonos de actuación; dichas prescripciones comprenderían tanto obligaciones de ‘hacer’ —a las que nos referimos en los apartados subsecuentes— como regulaciones al uso del suelo.

Lo expuesto simplificaría y agilizaría la planeación urbana, eficientaría la gestión urbana, así como transparentaría y haría menos conflictiva la participación ciudadana.

Finalmente, para replantear el paradigma vigente de la planeación de los asentamientos humanos debe considerarse la limitada participación ciudadana en la elaboración de los planes y programas gubernamentales, producto de diversos factores —tales como la obsolescencia de los mecanismos participativos, gestados en circunstancias políticas rebasadas— que no garantizan el ejercicio pleno de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas.

Dicha situación ha traído como consecuencia que las mecánicas de participación ciudadana que contempla la legislación nacional en la materia ha sido rebasada en múltiples localidades del país y sustituida por otros procedimientos novedosos de cogestión, tales como los Institutos Municipales de Planeación, que evidencian la necesidad de reformarla.

La participación ciudadana en la planeación urbana no debe circunscribirse a la elaboración de planes, sino ampliarse a la gestión y control del desarrollo urbano, que incluye la programación-presupuestación del gasto público y la autorización de programas y proyectos urbanos estratégicos, para lo cual deben instaurarse los procedimientos que los hagan operativos.

Impone ciudadanizar los procesos de planeación, gestión y control urbanos para que la comunidad se apropie de los programas y proyectos resultantes y se asegure su realización, independientemente de modas y periodos gubernamentales.

3.5. La gestión urbana.

El análisis comparativo internacional de la ejecución de los planes urbanos permite constatar algunas de las razones que explican la ineficacia de la planeación de los asentamientos humanos, en particular la inexistencia de instrumentos para una eficaz e incluyente gestión gubernamental.

Una primera constatación es la inexistencia práctica de instituciones que establezcan obligaciones 'de hacer' a los agentes públicos, privados, sociales del desarrollo urbano.

En lo que respecta a los gobiernos, aunque la legislación urbana establece que las prescripciones de los planes son obligatorias para las autoridades, en la práctica sus prescripciones no rigen la inversión pública que realizan los tres niveles de gobierno, la cual se realiza de forma discrecional, por las razones esbozadas en apartados anteriores.

Ello impone vincular la planeación urbana con la programación y presupuestación del gasto público, estableciendo los mecanismos y procedimientos atingentes, abiertos a la participación y sujetos al control ciudadano, con la imposición de sanciones a las autoridades responsables en caso de incumplimiento, lo que hace necesario articular la legislación urbana nacional con la Ley de Planeación y las prescripciones presupuestarias.

En lo que respecta a propietarios y desarrolladores sus obligaciones se circunscriben prácticamente a las de 'no hacer', en acatamiento de la zonificación y a las tradicionales obligaciones de dar al interior de los desarrollos —cesiones de suelo y construcción de infraestructura y equipamiento—, como contrapartida de las autorizaciones para urbanizar, edificar y vender.

Esta situación contrasta con lo que sucede tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo pioneros en la gestión urbana, donde los agentes urbanos asumen las externalidades de sus proyectos⁷⁰⁷, participan concertadamente en proyectos de gestión mixta⁷⁰⁸, así como urbanizan y edifican compulsivamente cuando su propiedad no cumple con su función

707 Internalizándolos, previa evaluación de impacto urbano—ambiental o reintegrando a la comunidad parte de las plusvalías capturadas, mediante figuras como las de 'suelo creado' brasileña o la captura de plusvalías colombiana.

708 Como la integración parcelaria para la expansión periférica o la regeneración urbana con múltiples variantes.

social⁷⁰⁹, situación que hace necesario ponderar la necesidad de reforzar y ampliar las tradicionales obligaciones urbanísticas de propietarios y desarrolladores.

Impone dotar de instrumentos a la gestión urbana para articular las acciones de los agentes públicos, privados y sociales en la tarea de 'hacer ciudad', asegurando la distribución equitativa de sus beneficios y costos.

Una segunda constatación que surge del análisis comparativo de la gestión urbana es el imperativo de reconformar o reorientar algunas de sus instituciones estratégicas.

El precarismo urbano es una lacra que debe erradicarse por sus costos económicos, sociales, ambientales y políticos; se origina en el hecho de que las mayorías no tienen capacidad económica para adquirir una mercancía cara: el 'espacio construido', que las obliga a ocupar áreas periféricas sin servicios básicos y construir sus casas progresivamente, de forma 'irregular'; se articula con prácticas clientelares de alta rentabilidad política, sustentadas en la ilegalidad que convierte a los pobladores en rehén político, así como con políticas urbanas equívocas, que generan un modelo de exclusión y una dinámica perversa de expansión periférica urbana horizontal.

Como consecuencia de lo anterior los gobiernos se encuentran enfrascados en un proceso complejo e interminable de regularización de la tenencia de la tierra y de dotación *expost* de satisfactores y servicios básicos que retroalimentan la informalidad, en círculo vicioso que no queda claro cuándo ni cómo podrá terminar.

En México, la informalidad que agobia a nuestras ciudades desde mediados del siglo pasado adquiere características especiales por la importancia y peculiaridad del régimen de propiedad ejidal y de los intereses corporativos económicos y políticos que lo sustentan, con fórmulas cambiantes según ha venido evolucionado el marco legal federal que lo rige; dicha situación genera graves problema competenciales entre sectores y niveles de gobierno, en la base del desarrollo urbano anárquico e incontrolada en tierras ejidales en la periferia de las ciudades.

Esta situación impone ponderar la descentralización a estados y municipios de la atribución federal de regularizar la tenencia de la tierra ejidal, transfiriéndoles las facultades, activos y recursos de la CORETT, así como la reforma de la Ley Agraria para eliminar la imprescriptibilidad de la propiedad ejidal y permitir que por decisión jurisdiccional los poseedores de lotes adquieran la propiedad por prescripción positiva, previa mediación y control públicos, como se hace en alguno de los países analizados.

Dicha descentralización traería como consecuencia que los gobiernos locales, estados y municipios, asuman sus responsabilidades, sin que los coarte el gobierno federal; en complemento simplificarían y harían más eficiente la regularización de la tenencia de la tierra y la dotación conjunta de servicios básicos en programas de mejoramiento urbano integrado.

La expropiación de la propiedad inmobiliaria es el instrumento de 'imperio' por excelencia del Estado en el desarrollo urbano; constituye la instancia última gubernamental para conferir al suelo su función social, previa declaración de interés público y mediante el pago de una justa indemnización, como lo atestiguan las instituciones que la rigen en los países desarrollados y en vías de desarrollo analizados.

709 Cuando la propiedad se retiene con propósitos especulativos, con sanciones en caso de desacato y bajo un estricto control ciudadano.

En México la expropiación fue durante la segunda mitad del siglo pasado la fórmula principal gubernamental para la adquisición de suelo para el desarrollo urbano, para la dotación de infraestructura y servicios, para combatir, infructuosamente, la irregularidad y para la realización de grandes proyectos urbanos, en particular turísticos; sin embargo, en el momento actual la **expropiación** como instrumento de gestión urbana se encuentra **en crisis**, en creciente desuso, por los conflictos que genera su inadecuada regulación, que ha provocado incluso la cancelación de importantes proyectos.

Destacan al respecto, la inconsistencia de las prescripciones expropiatorias y agrarias para determinar las indemnizaciones —en rigor, inconstitucionales⁷¹⁰—, la indeterminación legal del valor comercial que consignan, así como la falta de criterios y fórmulas operativas para calcularlo, que se traducen en avalúos que incorporan valores de futuro que encarecen la tierra e impiden la realización de programas sociales de vivienda y desarrollo urbano; en complemento, el cúmulo de complicaciones que impone el sistema jurisdiccional mexicano, en lo particular a través del juicio de amparo, que han transformado al acto de imperio en un acuerdo de voluntades, — ‘expropiaciones concertadas’—, que lo desvirtúan.

Lo expuesto debe ser objeto de un amplio debate; así, a la denuncia de la inconsistencia de las leyes agraria y expropiatorias y del imperativo de conformarlas con el espíritu de la Constitución para impedir la captura por los propietarios de las plusvalías generadas por las actuaciones gubernamentales se contraponen actitudes decimonónicas sobre el derecho absoluto de propiedad; a la declaración de la necesidad de mitigar la especulación para permitir a las familias pobres acceder a la vivienda formal, ya que el alto costo de la tierra servida se los impide, se contraponen la obligación del estado de generar oferta de tierra barata, al costo que resulte.

Como resultado de lo expuesto pueden considerarse diferentes propuestas para modernizar la institución expropiatoria, con el fin de hacerla más eficiente y transparente, entre las cuales pueden ponderarse: distinguir el acto administrativo⁷¹¹ del acto jurisdiccional, para determinar, en su caso, la justa indemnización; diferenciar las expropiaciones por causa de interés público de las expropiaciones ‘punitivas’⁷¹²; definir claramente el significado de valor comercial para efectos de indemnización, acotándolo al uso y realidad existente⁷¹³.

En todos los países existe el subsidio a los programas sociales de vivienda y desarrollo urbano, con recursos de los gobiernos nacionales que se transfieren a los gobiernos locales o las personas.

710 Porque la Constitución establece que “...el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras”; por su parte la Ley de Expropiación federal establece que “...será equivalente al valor comercial”, criterio que fue incorporado en las leyes locales en la materia; la Ley Agraria establece que el monto de la indemnización “será determinado ...atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados”, con la excepción de la regularización de la tenencia de la tierra, cuando “...se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización”, entre otras consideraciones legales.

711 Declaración del interés público por la autoridad competente, eventual apelación por parte de los afectados y transferencia de la propiedad.

712 A quienes no cumplen sus obligaciones urbanísticas, como sucede en el caso de Brasil.

713 De forma que no reconozca los incrementos de valor generados por las determinaciones o acciones gubernamentales que dan lugar a la expropiación.

En México, después de tres décadas de infructuosos intentos de intervención directa gubernamental en la generación de oferta de suelo barato —mediante la constitución de bolsas de tierra y reservas territoriales— y como resultado de largos debates sobre la pertinencia y factibilidad de subsidiar a la vivienda de interés social, en particular la del sector informal de la economía, se ha venido consolidando un consenso sobre las bondades del subsidio focalizado a la demanda, ‘al frente’, como la mejor fórmula para permitir que las familias pobres accedan a la vivienda y combatir la informalidad.

Ello se ha traducido en la asignación de recursos fiscales del gobierno federal para subsidiar la vivienda de las familias pobres, recursos reducidos todavía en relación a las ingentes necesidades, lo que impone integrarlos y multiplicarlos para conformar un ‘bono a la vivienda’, que junto al ahorro y el financiamiento —que se otorga en condiciones y a precios del mercado— les permita acceder a la vivienda formal.

Lo expuesto se justifica no solo por consideraciones de justicia social, sino por razones prácticas, pues resulta más económico el subsidio que afrontar los costos económicos y sociales de la irregularidad, la cual además no genera contribución fiscal.

Sin embargo, el subsidio generalizado a la vivienda de las familias pobres detonaría una demanda y consecuentemente una oferta complementaria de suelo servido que resulta imperativo controlar, para asegurar que el subsidio no sea apropiado por los propietarios como renta del suelo, ya sea mediante el establecimiento de controles de calidad y precio a la vivienda subsidiada o alternativamente al precio del suelo servido, cuestiones que resulta necesario ponderar.

Una tercera constatación que surge del análisis comparativo es que la fuente principal del financiamiento urbano debe ser la renta del suelo, en lo particular, con una visión pragmática y de corto y mediano plazo, mediante la redistribución o captura de las plusvalías⁷¹⁴ que genera el desarrollo urbano, en particular las acciones de gobierno.

En los países desarrollados la urbanización se financia con los impuestos a la propiedad inmobiliaria —impuesto predial básicamente—, complementados con contribuciones especiales de propietarios y desarrolladores para capturar las plusvalías que genera el desarrollo urbano, en especial las acciones de gobierno, a los que se suman recursos fiscales nacionales transferidos a los gobiernos locales para programas sociales de vivienda y desarrollo urbano.

En los países en vías de desarrollo, en contrapartida, la falta de recursos para el desarrollo urbano ha sido hasta la fecha manifestación flagrante de la ineficacia de la gestión urbana.

Sin embargo, algunos países pioneros comienzan a dotar a los municipios con novedosas instituciones para financiar el desarrollo urbano, con cargo a la renta del suelo urbano; destacan al respecto la ‘captura de plusvalías’ en Colombia y las ‘contribuciones de valorización’ y el ‘suelo creado’, en Brasil, entre otros, contraprestaciones que se aplican en beneficio de la comunidad.

En México la recaudación fiscal por concepto de impuesto predial es muy baja, la contribución de mejoras utilizada en el pasado dejó de emplearse de forma generalizada y no existen

714 Plusvalía: acrecentamiento del valor de una cosa por causas extrínsecas a ella; Diccionario de la Real Academia Española, 1992.

mecanismos para la captura de plusvalías⁷¹⁵, lo que explica, entre otros factores, el raquitismo de las finanzas municipales y su incapacidad de respuesta a los problemas urbanos.

Esta situación hace necesario emplear instrumentos como los mencionados para la redistribución o captura de plusvalías, en complemento del refuerzo de los programas de ‘modernización catastral’, que es la solución de fondo al financiamiento del desarrollo urbano a largo plazo.

Al respecto, los exiguos recursos que recaudan y aplican los gobiernos locales al financiamiento urbano —en particular los municipios— no habrán de multiplicarse entre tanto no se ponga coto a los intereses que juegan en torno al aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria por propietarios y desarrolladores, con su correlato de corrupción difundida.

Sin embargo, resulta importante considerar la existencia entre los expertos en la materia de posturas antitéticas, muestra elocuente de la escasa atención que se ha prestado al tema en la gestión urbana en nuestro país —en lo particular en términos de su impacto en el precio de la vivienda y del costo de dotación de los equipamientos y espacios públicos—, así como de su ideologización.

Así, al reconocimiento del origen social de la renta del suelo se contraponen la noción o de que la captura de plusvalías es un robo a los propietarios; a la aseveración de que la vivienda para los desarrolladores es un negocio industrial, preeminentemente financiero, a los que no conviene la especulación con la tierra —que sólo beneficia a los propietarios que la retienen hasta obtener la máxima plusvalía— se opone el argumento de que privar a desarrolladores de los ingresos por concepto de plusvalías desincentivaría la producción de vivienda; a la afirmación de que la valorización de la tierra periurbana por su incorporación a la ciudad genera enormes plusvalías —exentas del ISR en las primeras enajenaciones de tierra ejidal— que deben ser recuperadas por la comunidad, se oponen declaraciones del imperativo de hacer justicia a los campesinos olvidados.

Finalmente, resulta importante reiterar la idea de que la apropiación de la renta del suelo es un elemento central de la gestión urbana; que la redistribución, movilización o captura de plusvalías por interés público requiere de la reforma de las instituciones urbanas y fiscales, con reglas claras y transparentes que equilibren los intereses encontrados de propietarios, desarrolladores y grupos organizados, así como garanticen la seguridad jurídica; que dichas reformas son necesarias para un financiamiento sano de nuestras ciudades, para abaratar el suelo servido y ampliar en consecuencia los programas sociales de vivienda, así como para inducir procesos racionales e incluyentes de desarrollo urbano.

3.6 .El control y los recursos contra las autoridades.

Del análisis comparativo realizado se concluye finalmente que para reformular el paradigma vigente de la planeación de los asentamientos humanos se requiere modificar sustantivamente las instituciones de control del desarrollo urbano.

Al respecto, debe considerarse que el control del desarrollo urbano lo ejercen los municipios —sin distinción de sus capacidades y recursos, del tamaño, complejidad o impacto de los desarrollos, ni del hecho de que hayan expedido planes urbanos—, en lo principal mediante la licencia de uso del suelo, que exige trámites dilatados y se otorga con excesiva discrecionalidad.

715 En particular las que genera la incorporación a la ciudad de tierra periurbana, exentas en el caso de la tierra ejidal del ISR en las primeras enajenaciones, bajo el argumento de hacer justicia a los campesinos olvidados.

Esta situación impone reconsiderar la potestad exclusiva municipal en el control del desarrollo urbano o sujetarla, en su caso, a la supervisión de los niveles superiores de gobierno, así como implantar programas de simplificación administrativa para su ejercicio.

La gran mayoría de las acciones urbanas —subdivisión, fraccionamiento, urbanización y edificación, entre otras—, se realizan sin autorización y frecuentemente en desacato flagrante de las prescripciones urbanísticas, lo que impone reforzar el cumplimiento de la ley, mediante la tipificación de delitos urbanísticos y el refuerzo de sanciones —por ejemplo la urbanización en zonas riesgosas o la falsificación de documentos urbanísticos, así como el establecimiento de sanciones privativas de libertad a quienes lucran con la irregularidad⁷¹⁶.

En contrapartida, orientar la acción punitiva contra la autoridad que permite, tolera o promueve los asentamientos humanos irregulares y no contra los poseedores, así como asegurar que las penalizaciones vayan aparejadas con la generación de condiciones y opciones para prevenir los delitos, sustentadas en el reconocimiento de las causas económicas, sociales y políticas que los generan.

En México la forma como la legislación urbana nacional contempla la denuncia pública de las acciones gubernamentales que contravienen los planes urbanos, *ie*, como un derecho a ejercer ante las autoridades responsables de la gestión urbana, la limita o hace nugatoria.

Esta situación hace necesario ponderar el establecimiento de procedimientos transparentes y eficaces de denuncia pública que permitan a las personas y organizaciones afectadas por las determinaciones de planeación, gestión y control del desarrollo urbano exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales el ajuste de los actos de gobierno a la ley, así como, en su caso, la sanción de las autoridades responsables, para frenar su discrecionalidad y combatir la corrupción.

Para lograrlo resulta necesario ampliar los mecanismos de difusión de los actos de la planeación urbana y de los derechos y obligaciones urbanos de la ciudadanía, así como reforzar y reformar las instituciones de control ciudadano vigentes⁷¹⁷, de forma que se garantice la prevalencia del interés público en la solución de controversias y conflictos urbanos.

716 Como se hace en diversas entidades federativas, donde se castiga penalmente el tráfico ilegal de suelo urbano.

717 Revisando las figuras de procurador urbano y de procurador ambiental y del ordenamiento territorial creadas en algunas entidades federativas, incorporando a los tribunales administrativos y jurisdiccionales a la solución de litigios o controversias urbana, así como creando organismos técnicos especializados en el arbitraje.

COLOFÓN.

La presente tesis sostiene que los patrones y procesos irracionales de crecimiento y cambio de nuestras ciudades comprometen el desenvolvimiento nacional, lo que permite calificar a la planeación de los asentamientos humanos como 'asignatura pendiente'.

Que su ineficacia obedece a las inadecuadas instituciones que la rigen, incapaces de concertar las acciones de los agentes urbanos en la tarea de 'hacer ciudad', con base en una definición clara y transparente de sus atribuciones, derechos y obligaciones en el aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria.

Que resulta imperativo reformular el paradigma urbano vigente para ordenar y acondicionar las ciudades, a fin de dar respuesta a los retos que imponen la modernización de la economía, el combate a la pobreza, el incremento del bienestar social y la preservación ambiental.

Ello impone generar consensos amplios sobre la problemática urbana y sus vías de solución, a fin de alimentar una opinión pública desinformada y reencauzar una gestión gubernamental desorientada, que a nivel federal no reconoce siquiera la existencia de problemas urbanos.

Asumir que corresponde a los expertos en el urbanismo o desarrollo urbano, en particular los que se desempeñan en la academia, ejercer el liderazgo y asumir la responsabilidad de emprender un debate que permita discernir con claridad el objeto, método y responsables de la planeación urbana, los problemas prioritarios a abordar y las reformas institucionales que permitan transitar de una planeación regulatoria y declarativa a una gestión urbana eficiente, incluyente y sustentable.

Sólo los especialistas comprometidos pueden generar conciencia pública para que las autoridades políticas asuman sus responsabilidades.

ART, octubre del 2009.

ANEXO 1: INDICE METODOLÓGICO PARA EL ESTUDIO DE LAS LEGISLACIONES URBANÍSTICAS EN ALGUNOS PAÍSES OCCIDENTALES.

En el presente anexo se transcribe la guía metodológica original desarrollada por el Ministerio de Fomento español para realizar los Estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales (ver BETANCOR R., GARCÍA BELLIDO J., 2001), organizada en seis temas o paquetes, la cual fue consolidada por razones de índole pragmática en cinco temas para el análisis comparativo internacional de la gestión urbana en México, subsumiendo las cuestiones relativas a valoraciones urbanísticas y fiscalidad inmobiliaria en el tema de gestión-ejecución del planeamiento y ejecución de la urbanización.

La guía consigna los contenidos básicos del análisis por temas⁷¹⁸ y subtemas⁷¹⁹, de los cuales se resaltan⁷²⁰ los conceptos o definiciones del urbanismo español de difícil comprensión en México, que ameritan de traducción a nuestro léxico urbanístico o de una interpretación especial, con propuestas en notas a pie de página.

1. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y COMPETENCIAS URBANÍSTICAS.

Estructuración del Estado: niveles de división territorial y articulación competencial.

Competencias legislativas sobre urbanismo: nivel territorial en el que están residenciados las competencias legislativas sobre *urbanismo*⁷²¹, en su totalidad o en materias específicas.

Competencias de planeamiento, ejecución y control urbanístico: nivel territorial en el que están residenciados las principales competencias; Estado federal o central, estados o regiones y municipios; ¿existe una administración '*de tutela*'⁷²² y control de los actos de la administración municipal?

2. LA PROPIEDAD DEL SUELO.

Función social de la propiedad: fundamentos constitucionales o consuetudinarios; mecanismos e instrumentos para la consecución de la función social de la propiedad inmobiliaria; ¿impide la especulación inmobiliaria la Constitución o la ley?

Estatutos⁷²³ **de la propiedad del suelo:** ¿es civil o administrativo?; ¿lo definen las leyes o los planes?; ¿deriva del planeamiento o es previo a éste?; *contenido urbanístico mínimo de la propiedad*⁷²⁴. ¿hay un *ius aedificandi* mínimo⁷²⁵; regímenes urbanísticos específicos de la propiedad del suelo en cada clase o situación; obligaciones/deberes del propietario de suelo o

718 En negrillas y mayúsculas.

719 En negrillas.

720 En negrillas y cursivas.

721 El desarrollo urbano o la planeación de los asentamientos humanos.

722 Control de la legalidad de las actuaciones municipales y remisión en su caso a los tribunales contencioso—administrativos.

723 Regímenes urbanísticos de la propiedad del suelo: regulaciones a la propiedad en los centros de población.

724 Si la propiedad se compone de un paquete o conjunto de derechos de propiedad el contenido urbanístico mínimo sería el conjunto mínimo de derechos que otorgan a los propietarios los estatutos de la propiedad, pudiendo o no contemplar el derecho a edificar o a urbanizar.

725 Derecho a construir.

promotor en el urbanismo: cesiones, obras, uso, conservación, rehabilitación, etc.; diferenciar el *ius urbificandi*⁷²⁶ del *ius aedificandi*.

Indemnización por privación del derecho o facultad de edificar: ¿cuál es el reconocimiento que se hace al propietario del suelo, en su caso?: ¿un valor, una edificabilidad o un aprovechamiento?; ¿qué contenido mínimo de valor tiene la garantía expropiatoria del derecho de propiedad del suelo?; otros aspectos relativos al reconocimiento que se hace a efectos de indemnización a los titulares del derecho de propiedad del suelo.

Valoración económica de la propiedad del suelo: ¿valor actual o futuro del suelo?; ¿se considera la situación objetiva de la cosa preexistente al planeamiento o se incluyen en el valor del suelo valores de futuro del planeamiento o expectativas?; ¿quién es el propietario o *dominus* del aprovechamiento creado por el plan?

Igualdad vs eficacia: señalamiento de la línea por la que se inclina la legislación ante la disyuntiva en que se sitúa la propiedad frente al urbanismo de 'igualdad compensatoria' entre propietarios del suelo (*reparto equidistributivo*⁷²⁷) versus desigualdad-eficacia de la actuación directa e individualizada (relación directa y fiscal, caso a caso, entre el propietario/empresarios y la administración); ¿es el promotor o el propietario el titular del derecho a urbanizar y/o edificar?; ¿qué límites extremos de valor o aprovechamiento pueden establecerse para las diferencias entre propietarios originarios?

Incumplimiento de las obligaciones o compromisos: reacción administrativa ante el incumplimiento de las obligaciones o compromisos del titular/gestor de la ejecución urbanística.

3. EL PLANEAMIENTO Y LOS ESTÁNDARES URBANÍSTICOS.

Tipología y caracterización de los planes: carácter del planeamiento: físico-indicativo⁷²⁸ o jurídico—vinculante, prescriptivo o programador; grado de vinculación del plan: vinculante o indicativo, en todo o en parte de sus determinaciones, para la administración y para los particulares; contenido físico o jurídico-económico del plan que 'delimita' el contenido de la propiedad fundiaria⁷²⁹.

Participación de propietarios y ciudadanos en el planeamiento: garantías públicas de la participación activa de los propietarios o ciudadanos en general en el proceso de información pública del planeamiento; derechos derivados.

Grado de flexibilidad del planeamiento: procesos generales de tramitación: cuándo, cuánto y cómo se puede producir su aprobación, modificación o revisión; condiciones y cautelas.

726 Derecho a promover una nueva urbanización.

727 Distribución justa, entre los propietarios afectados, de los deberes y cargas inherentes, así como de los beneficios derivados de la ejecución del planeamiento, en la forma que la legislación urbanística establezca: tratamiento igualitario a todos los propietarios de un área de actuación, independientemente de los usos del suelo finales que resulten asignados.

728 No vinculante, tal como es el caso de los 'planes estructurales' ingleses que no establecen prescripciones para los desarrollos, las que se fijan al momento de autorizar en definitiva el desarrollo de los proyectos.

729 Derechos y obligaciones cambiantes del aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria, según su 'clasificación', 'calificación' urbanística y grado de urbanización y desarrollo (ver puntos 11 y 13)

Clasificación⁷³⁰ del suelo: ¿se producen ‘clasificaciones’ de suelo con efectos determinantes del régimen jurídico-económico⁷³¹ y estatutario del derecho de propiedad del suelo?

Calificación⁷³² o zonificación de usos del suelo: determinaciones de usos globales o/y pormenorizados e intensidad de edificabilidad que se especifican en los planes y su control; niveles o grados de vinculación de su fijación; usos exclusivos, dominantes y prohibidos; ¿hay libertad y flexibilidad de usos?; en este último caso, modo de establecimiento de las infraestructuras, servicios y dotaciones, previos a la implantación real de los usos; ¿cómo se producen las recalificaciones del suelo y cómo participa o interviene la propiedad en su tramitación?

Estándares urbanísticos para reservas de suelo público: ¿existen estándares concretos regulados por ley, reglamento o directivas (determinar el nivel competente para fijarlos) sobre *dotaciones mínimas de reservas de suelo*⁷³³ para equipamiento público con destino a zonas verdes, deportivas, escolares y otros equipamientos públicos, de aparcamientos, de densidades máximas, alturas máximas, etc.?

Otros parámetros normativos medioambientales: parámetros para los planes que determinen o influyan en la calidad de vida y sus relaciones entre ellos, tanto en zonas urbanas como rurales.

4.GESTIÓN-EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO Y LA URBANIZACIÓN.

Aspectos conceptuales de la ejecución del planeamiento: ¿proviene la gestión de un urbanismo ‘prescriptivo y dibujado’ o de un urbanismo ‘indicativo, concertado y debatido’ en cada actuación?; ¿conlleva la ejecución del planeamiento la edificación?; ¿vincula la autorización de urbanizar y edificar a alguna condición respecto al producto terminado, como precio máximo, calidades, etc.?

Normativa que rige la ejecución urbanística⁷³⁴: ¿Derecho civil-mercantil o Derecho administrativo?; actores o agentes reales de la ejecución del planeamiento y la urbanización; diferenciación de los deberes, derechos y roles de los tres agentes principales en la ejecución urbanística: propietarios de suelo, promotores-urbanizadores y administración pública?

Formas de gestión pública, privada o mixta de ejecución de los planes: modo de realizar la ejecución del planeamiento; ¿existen *sistemas de actuación*⁷³⁵ *ad hoc* o cómo se regulan o se interviene en los procesos de urbanización entre particulares? —para la actuación directa de la Administración—; rescate de plusvalías o participación pública en las mismas.

730 Suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, con múltiples especificaciones en la legislación del suelo española

731 Deberes y derechos arriba citados del aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria.

732 Prescripciones sobre los usos y densidades de uso del suelo.

733 Equivalente de nuestras áreas de donación en el caso de subdivisiones, fraccionamientos, conjuntos o relotificaciones.

734 A cargo del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales en sus respectivas esferas de competencia, con la participación de los particulares, en los términos establecidos por la legislación aplicable; incluye la cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas y la de aquellos en los que se localice el aprovechamiento correspondiente a la Administración, al igual que el costeamiento, y en su caso, la ejecución de la urbanización (extractos de los arts. 140 y 141 de la Legislación de Suelo española de 1996).

735 Sistemas de compensación, cooperación y expropiación, según la Legislación de Suelo española de 1996.

Formas de obtención de los suelos para equipamientos públicos: por expropiación, cesión obligatoria y gratuita o convenio; en el caso que se obtengan por expropiación, ¿qué contenido edificable se considera en el justiprecio⁷³⁶ para el caso de suelos dotacionales?; si se obtienen por cesión gratuita ¿cuáles son los límites legales de la cesión imponible a la propiedad?; ¿cesiones abiertas por negociación-convenio y no fijas? ¿tienen los municipios importantes superficies de suelo patrimonial para planificar el futuro sobre suelos públicos?

Papel de la Administración en la ejecución del urbanismo: ¿interviene como agente directo e impulsor positivo del urbanismo o como mera ‘policía’ de control subsidiaria?; formas de intervención pública —adquisición de suelo, expropiaciones urbanísticas, urbanización, etc.—; en caso de actuación patrimonial privada⁷³⁷ ¿cómo pactan entre sí las diferentes Administraciones?; ¿pueden obtener plusvalías de la acción urbanística, por reclasificación o recalificación de sus patrimonios?; modos de comportamiento de los *patrimonios públicos de suelo*⁷³⁸.

Tasas, cánones o módulos de equipamiento: ¿existen estándares o cánones para el pago del equivalente económico de ciertas externalidades destinado a la ‘cesión’ de suelo, la ‘urbanización’ (primaria y secundaria), etc. para toda la ciudad o por áreas? ¿cómo se formalizan?; cánones o módulos de costes de urbanización (reparto de los costes de urbanización entre la Administración y los promotores); ¿rescate de las plusvalías a través de otras contraprestaciones?

Financiación de la urbanización: ¿es gravosa la urbanización al Municipio o le produce ingresos para el Patrimonio Municipal del Suelo u otras finalidades?

Plazos en la ejecución del urbanismo: exigencia obligatoria o indicativa de plazos para urbanizar, edificar y usar; ¿están determinados en la ley o en el planeamiento?; grado de programación económica real de las actuaciones desde el planeamiento; ¿se sanciona el incumplimiento de los plazos? ¿cómo?

5. VALORACIONES URBANÍSTICAS Y FISCALIDAD INMOBILIARIA.

Valoraciones urbanísticas⁷³⁹: ¿son objetivas, administrativas o de mercado? ¿son diferentes de las fiscales, hipotecarias, de mercado, etc., o tienden a la convergencia?

Bases para su determinación: valor actual —uso y realidad existente— o derivado del plan que se ejecuta; ¿hay una valoración por la posición diferente de la del aprovechamiento futuro; grado de informatización de las bases imponibles; grado de coordinación entre los diferentes registros públicos: ‘catastros, registros de la propiedad’ y la gestión urbanística municipal.

736 Aprecio o tasación de una cosa versus la definición legal vigente mexicana.

737 Acción directa gubernamental en tierra de su propiedad.

738 Tierra de propiedad gubernamental, en lo particular municipal, para regular el mercado de terrenos, realizar actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento; equivalente a nuestras reservas territoriales.

739 Concepto difícil de asimilar por el peculiar régimen de suelo español que confiere administrativamente al suelo (a través del planeamiento que lo ‘clasifica’ y ‘califica’) un ‘valor virtual urbanístico’ (hasta de un 90% del valor futuro añadido por la edificabilidad que garantiza el plan), valor real y patrimonializable (garantizado por la Ley de Valoración del Suelo) que permite financiar hipotecariamente la ejecución del planeamiento, así como cumplir con las obligaciones de un ‘aprovechamiento socialmente responsable’ de la propiedad inmobiliaria; para el caso de México debieran distinguirse solamente las valoraciones del suelo para efectos expropiatorios, hipotecarios y fiscales.

Fiscalidad y urbanismo: ¿es la fiscalidad mero instrumento recaudatorio o es coadyuvante de los objetivos urbanísticos?; ¿hay beneficios fiscales para determinadas actuaciones o usos?; formas de recuperación fiscal de plusvalías y de los gastos de la Administración generados en el proceso de gestión—ejecución del planeamiento; se encuentran los catastros fiscales actualizados o son meramente informativo-registrales; ¿es la imposición local, regional o central?; ¿cómo se reparten los ingresos?

6. CONTROL Y RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS URBANÍSTICOS.

Autorización o licencia municipal para realizar la urbanización: ¿se requiere para realizar la urbanización?; ¿quien la otorga: el alcalde, un órgano colegiado de la estructura orgánica del Ayuntamiento o un órgano *ad hoc* conformado por ciudadanos externos al propio Ayuntamiento?; ¿para quién es la autorización de urbanización: propietario del suelo o urbanizador?

La licencia de edificación⁷⁴⁰: ¿es reglada o es negociable su contenido?; ¿es ‘constitutiva’ o ‘declarativa’ del derecho a edificar?

Procedimiento y controles para su expedición: la ejecución de la urbanización y/o la edificación ¿deriva objetivamente del plan o es un acto con cierta carga discrecional?; en este caso, ¿qué controles se producen sobre la licencia?; procedimientos para el otorgamiento de las licencias; ¿existen en ellos trámites de información pública?; ¿quiénes intervienen? ¿se quejan de la dilación y trámites innecesarios?; ¿cuántas autorizaciones se precisan hasta que la edificación queda definitivamente a disposición de su propietario?

Suspensión cautelar de licencias: ¿existe suspensión cautelar de licencias con motivo de la elaboración—tramitación de un plan?

Políticas de intervención administrativa para impulsar y regular el mercado de suelo: grado de intervención administrativa directa; áreas de preferente adquisición y desarrollo; cesiones del derecho de superficie, derechos de *tanteo y retracto*⁷⁴¹, ayudas financieras, etc.

Impugnación de los actos administrativos urbanísticos: ¿quiénes están legitimados para impugnar los actos administrativos de contenido urbanístico?; ¿existe la **acción pública**⁷⁴² en el urbanismo?; ¿cuánto tarda, como media, en resolverse una reclamación administrativa o contenciosa?; derechos de recurso contra planes aprobados, ¿dónde, quién y por qué?

740 Licencia de construcción.

741 Derecho de preferencia o tanto en México, más elaborado y efectivo del que nuestra legislación consigna.

742 Para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales contencioso—administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los planes, programas, proyectos, normas y ordenanzas.

ANEXO 2: ATRIBUCIONES DE LA SAHOP, SEDUE Y SEDESOL EN EL DESARROLLO REGIONAL, DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA.

El presente anexo consigna las atribuciones del gobierno federal en el desarrollo regional, el desarrollo urbano y la vivienda a partir de la instauración de la planeación de los asentamientos humanos, en términos de los reglamentos interiores de las dependencias federales responsables.

SAHOP 1977-82.

Planeación territorial de los asentamientos humanos: Elaborar y revisar el PNDU, promover su observancia y evaluación, así como sugerir criterios para su compatibilización con los planes de desarrollo estatales y municipales.

Reservas territoriales: Proponer las bases y lineamientos para la instrumentación de una política unitaria en materia de reservas territoriales por parte del Gobierno federal; proponer programas orientados a la constitución de reservas territoriales.

Equipamiento urbano y vivienda: Coordinar la elaboración del Plan Nacional de Vivienda del sector público federal; promover medidas que estimulen la aplicación de inversiones en programas de construcción de vivienda de interés social.

Centros de población: Estudiar y proponer lineamientos concretos para realizar las acciones de fundación, conservación, mejoramientos y crecimiento de los centros de población.

Fuente: Reglamento interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del 770816.

SEDUE 1983-85.

Desarrollo urbano: Formular y proponer los lineamientos de las políticas generales de asentamientos humanos y urbanismo. Formular, registrar, operar, y actualizar el PNDU.

Suelo, reservas territoriales y mejoramiento urbano: Formular y proponer la política del Gobierno federal en materia de suelo, reservas territoriales y mejoramiento urbano. Integrar, regular y operar el Sistema nacional de reservas patrimoniales para el desarrollo urbano en coordinación con los gobiernos de los estados y los municipios.

Política de vivienda: Formular y proponer los lineamientos de la política general de vivienda, así como el programa que de ella derive. Actualizar y evaluar permanentemente el programa de vivienda.

Promoción y apoyo a estados: Promover y apoyar a los gobiernos estatales y a los ayuntamientos en la ejecución de acciones de mejoramiento de vivienda.

Tierra para vivienda: Determinar las políticas y los lineamientos para la adquisición y enajenación de predios federales para programas de vivienda. Proponer normas para el aprovechamiento y ocupación de tierra para la vivienda y asesorar a estados y municipios.

Coordinación de programas de vivienda: Proponer las normas, políticas y criterios para la coordinación de los programas de las dependencias y entidades de vivienda.

Normas y tecnología de la vivienda: Establecer las normas en materia de vivienda que servirán como base para la realización de acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal y proponer las bases para la aplicación de dichas normas con los gobiernos estatales.

Fuente: Reglamento interior de la SEDUE 830329.

SEDUE 1985-91.

Desarrollo urbano: Proponer las políticas generales de asentamiento humanos y urbanismo. Coordinar la elaboración, revisión y actualización del programa sectorial de desarrollo urbano, estableciendo las normas y lineamientos para la ejecución de programas y proyectos estratégicos.

Suelo urbano: Proponer las normas, criterios, políticas y lineamientos para la operación del Sistema nacional de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, así como llevar a cabo su coordinación con la participación que corresponda a los gobiernos locales y a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Infraestructura urbana: Ejecutar las obras que por su complejidad técnica, emergente o de enclave sean responsabilidad de la Secretaría. Proponer los criterios y prioridades del Programa de inversiones de agua potable del Gobierno federal.

Proyectos ejecutivos para el equipamiento urbano: Identificar necesidades de equipamiento urbano en los centros de población, así como de la capacidad instalada en las entidades federativas, para la formulación de proyectos ejecutivos para obras de dicha naturaleza. Formular estudios y proyectos de las obras de infraestructura y equipamiento urbano.

Política y coordinación de programas de vivienda: Proponer al titular del ramo la política general de vivienda. Definir los lineamientos, normas y mecanismos para establecer el Sistema Nacional de Vivienda, coordinar su evaluación anual.

Normas e insumos para la vivienda: Impulsar la producción y distribución de materiales básicos para vivienda de interés social. Formular y proponer reglas para la adquisición y enajenación de tierra para programas de vivienda públicos y privados.

Fuente: Reglamento interior de la SEDUE 850819.

SEDESOL 1992-94.

Desarrollo urbano: Proponer las políticas generales de asentamientos humanos y de desarrollo urbano. Coordinar la elaboración, evaluación, revisión y actualización del Programa sectorial de desarrollo urbano.

Infraestructura y equipamiento: Promover la integración de programas de infraestructura y equipamiento para apoyar el desarrollo regional y urbano. Formular estudios y proyectos de acciones, obras y servicios de infraestructura y equipamiento.

Financiamiento del desarrollo urbano: Proponer políticas y lineamientos para que el otorgamiento de los créditos sea congruente con la política general en la materia. Promover y fomentar la modernización de los instrumentos financieros de los programas públicos, sociales y

privados de vivienda. Promover recursos financieros en condiciones preferenciales compatibles con la política nacional en materia económica y social.

Normas y tecnología para la vivienda: Impulsar la producción y distribución de materiales básicos para la vivienda de interés social. Estudiar y promover la expedición de las normas tendientes a regular y controlar la transferencia de tecnología.

Fuente: Reglamento interior de la SEDESOL 920504.

SEDESOL 1995-2000.

Desarrollo urbano: Proponer las políticas generales de asentamientos humanos y de desarrollo urbano. Coordinar la elaboración, evaluación, revisión y actualización del Programa sectorial de desarrollo urbano.

Infraestructura y equipamiento: Promover la integración de programas de infraestructura y equipamiento para apoyar el desarrollo regional y urbano. Formular estudios y proyectos de acciones, obras y servicios de infraestructura y equipamiento.

Política y fomento a la vivienda: Proponer la política general de vivienda. Definir los lineamientos, normas y mecanismos para establecer el Sistema nacional de vivienda coordinar su funcionamiento. Elaborar el anteproyecto del Programa sectorial de vivienda, coordinar su evaluación anual.

Financiamiento del desarrollo urbano y la vivienda: Promover créditos nacionales internacionales destinados al desarrollo urbano y vivienda. Participar en la formulación de los programas financieros para el desarrollo urbano y la vivienda.

Fuente: Reglamento interior de la SEDESOL 951228.

SEDESOL 2001-04.

Desarrollo urbano y regional: Diseñar, promover, normas, coordinar y articular la política de ordenación del territorio y de acción urbana y regional, así como la política nacional de desarrollo urbano y regional.

Suelo y reserva territorial: Diseñar, promover, norma y coordinar en el ámbito institucional, la política de suelo y reservas territoriales.

Ordenación del territorio: Elaborar el proyecto del Programa nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio y vigilar su adecuado seguimiento. Coordinar la elaboración, operación, seguimiento, evaluación, revisión y actualización de las acciones de ordenación del territorio.

Atención social a la vivienda urbana y rural: Diseñar, en coordinación con la CONAFOVI, programas de apoyo a la vivienda para los sectores de bajos ingresos.

Fuente: Reglamento interior de la SEDESOL 010913.

ANEXO 3: COMPETENCIAS AGRARIAS DEL GOBIERNO FEDERAL QUE IMPACTAN AL DESARROLLO URBANO.

Las disposiciones más importantes de la Ley Agraria expedida en 1992, en términos de su impacto urbanístico, de forma sintética son las siguientes:

TITULO PRIMERO: DISPOSICIONES GENERALES.

La presente ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República (art.1º).

El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y de equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la LGAH, LGEEPA y demás leyes aplicables (art.2o).

El Ejecutivo Federal promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios para la debida aplicación de esta ley (art.3º).

TITULO TERCERO: DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES.

Los núcleos de población ejidales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o que hubiesen adquirido (art 9º).

Los ejidos operan de acuerdos con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley (art 10º).

Son órganos de los ejidos: La asamblea; El comisariado ejidal y El consejo de vigilancia (art.21).

El órgano supremo del ejido es la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios (art. 22).

Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos: Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización; Reconocimiento de parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de poseedores; Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad (art. 23).

Las tierras ejidales, por su destino, se dividen en: Tierras para el asentamiento humano; Tierras de uso común; y Tierras parceladas (art. 44).

La asamblea de cada ejido podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios (art 56).

Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización (art. 63).

Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo previsto en el último párrafo de este artículo. El núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos (art. 64).

Cuando el poblado ejidal esté asentado en tierras ejidales, la asamblea podrá resolver que se delimite la zona de urbanización en la forma que resulte más conveniente, respetando la normatividad aplicable y los derechos parcelarios. Igualmente, la asamblea podrá resolver que se delimite la reserva de crecimiento del poblado, conforme a las leyes de la materia (art. 65.).

Para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, se requerirá la intervención de las autoridades municipales correspondientes y se observarán las normas técnicas que emita la SEDESOL (art, 66).

Los solares serán de propiedad plena de sus titulares. Todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse, cuando ello sea posible, la zona de urbanización. La extensión del solar se determinará por la asamblea, con la participación del municipio correspondiente, de conformidad con las leyes aplicables en materia de fraccionamientos y atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región. La asamblea hará la asignación de solares a los ejidatarios, determinando en forma equitativa la superficie que corresponda a cada uno de ellos. Esta asignación se hará en presencia de un representante de la PA y de acuerdo con los solares que resulten del plano aprobado por la misma asamblea e inscrito en el RAN . El acta respectiva se inscribirá en dicho registro y los certificados que éste expida de cada solar constituirán los títulos oficiales correspondientes. Una vez satisfechas las necesidades de los ejidatarios, los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados por el núcleo de población ejidal a personas que deseen avocindarse (art. 68).

Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios la asamblea podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas cumpliendo lo previsto por esta Ley (art. 81).

Una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo anterior, los ejidatarios interesados podrán asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al RAN que las tierras sean dadas de baja de dicho registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el RPP correspondiente a la localidad. A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el RAN, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común (art. 82).

Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos (art. 87).

Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva (art. 88).

En toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal, en favor de personas ajenas al ejido, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la LGAH (art. 89).

Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados las siguientes causas de utilidad pública: I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos; II. La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo; V. La regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural (art. 93).

La expropiación deberá tramitarse ante la SRA. Deberá hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la CABIN, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la fracción V del artículo anterior, se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización (art. 94).

TÍTULO OCTAVO: DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

El RAN será público y cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones y obtener a su costa las copias que solicite (art. 151).

Deberán inscribirse en el RAN: I. Todas las resoluciones jurídicas o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales; II. Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros; IV. Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 (art. 152)

ANEXO 4: BIBLIOGRAFÍA

Apartado A: Marco teórico-metodológico.

- ALCHIAN A., DEMSETZ H., 1973, *The property rights paradigm*, *Journal of Economic History*.
- ALEXANDER E. R., 2001, *A transaction-cost theory of land use planning and development control. Toward the institutional analysis of public planning*, *Town Planning Review*.
- _____, 1992, *A transaction cost theory of planning*, *Journal of the American Planning Association*.
- ALONSO W., 1964, *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent*, *Cambridge, Harvard University Press*.
- AZUELA A., 1989, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México.
- BARDET G., 1959, *L'urbanisme*, PUF, París.
- BERRY J., MAGREAL S., 1995, *European cities, planning systems and property markets*, E & FN, Spon London.
- BETANCOR R. A., GARCÍA BELLIDO J., 2001, *Urbanismos europeos comparados: Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales*, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXIII (127), España.
- BONET C. A., 1989, *Las Claves del Urbanismo*, Madrid.
- BUCHANAN J., 1965, *An economic theory of clubs*, *Economica*.
- CERDA I., 1867, *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, Madrid, España.
- CHOAY F., 1965, *L'urbanisme utopies et réalités*, *Editions du Seuil*.
- COASE R., 1988, *The firm, the market and the law*, *University of Chicago*.
- COASE R., 1974, *The lighthouse in economics*, *London*.
- COASE R., 1960, *The problem of social cost*, *Journal fo Law and Economics*.
- COMMONS J. R., 1970, *The Economics of Collective Action*, *Madison, University or Wisconsin Press*.
- DEMETZ H., 1967, *Toward a theory of property rights*, *America Economic Review*.
- FERREIRA H., 2006, *Una política de desarrollo territorial para México, en la perspectiva del siglo XXI*.
- FISCHEL W., 1999, *Zoning and land use regulation*.
- FUJITA, M., 1989. *Urban Economic Theory: Land Use and City Size*, *Cambridge University Press*.
- FURBOTON E., RICHTER R., 1998, *Institutions and economic theory; the contribution of the new institutional economics*, U.S.A.
- FURUBOTN E., PEJOVICH S., 1972, *Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature*, *Journal of Economic Literature*.
- GARCÍA BELLIDO J., 1991, *Inicios del lenguaje de la disciplina urbanística en Europa y difusión internacional de la 'urbanización' de Cerdá*, España.
- GARCÍA RAMOS D., 1978, *Iniciación al urbanismo*, UNAM, reeditada en 1978, México.
- GEEDES P., 1910, *The evolution of cities*, Londres.
- GEORGE H., 1879, *Poverty and progress*, *New York 1992*.
- HOWARD, E., 1898, *Garden-city of tomorrow*, Londres.
- HALL P., 2002, *Urban an regional planning*, *Routledge*.
- HAYEK F., 1943, *The road to serfdom*, *Cambridge*.
- HARDIN G., 1968, *The tragedy of the commons*, *Science*.
- JANNERET J. P., *dit Le Corbusier*, 1943, *Principes d'urbanisme*, *Paris*.
- JARAMILLO S., 1994, *Hacia una teoría de la renta urbana*, Bogotá, Colombia.
- LAI-WAI C., 2005, *Neo-institutional economics and planning theory*, *Planning theory*.

- _____, 1994, *The Economics of Zoning: A Literature Review and Analysis of the Work of Coase*, *Town Planning Review*.
- KALMANOVITZ S., 2003, El neoinstitucionalismo como escuela [online]
 - KNAAP G., 2006. *Lecture on Land Use Planning on a Market Economy*, 88th ICHUD Course, IHS, Rotterdam.
 - KNOX L.P., 1975., *Social well being: a spatial perspective*, Oxford University Press.
 - KRUGMAN, P. 1991, *Geography and Trade*. MIT Press, Cambridge, MA.
 - LAWRENCE W., 2005, *Neo-Institutional Economics and Planning Theory*, University of Hong Kong.
 - LIPSITZ A. 1973, *Le Tribut Foncier Urbain*, Paris, Maspero.
 - LÓPEZ HERNÁNDEZ C., 2006, *Urban land policy and implementation*, Colombia.
 - MERCURO N., MEDEMA S., 2006, *Economics and the law: From Posner to post-modernism and beyond*, Princeton University Press.
 - MORALES C., 2005a, Políticas de suelo urbano, accesibilidad a los pobres y recuperación de plusvalías, LILP.
 - _____, 2005b, Anotaciones sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos, LILP.
 - MORI T., 2006, *Monocentric versus Polycentric Models in Urban Economics*, [Online].
 - NEEDHAM B., 2006, *Planning, law and economics. The rules we make for using land*, Routledge.
 - _____, 2005, *The social processes in urban planning*, working paper.
 - _____, G DE KAM, 2004, *Understanding how land is exchanged: coordination mechanisms and transaction costs*, *Urban studies*.
 - _____, SEGEREN A, 2005, *An Institutional Analysis of Land Markets*, [Online].
 - NEWMAN & THORNLEY, 1996, *Urban planning in Europe: international competition, national systems and planning projects*, London, Routledge.
 - NORTH D., 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press.
 - NORTH D., 2005, *Understanding the process of economic change*, Princeton University Press.
 - OECD, 2001, Territorial Outlook; Territorial Economy.
 - OFFICE OF OFFICIAL PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN COMMUNITY, 1997, *COMPENDIUM: The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Luxembourg.
 - OLSON M., 1965, *The logic of collective action, public goods and the theory of groups*, Cambridge Mass, Harvard University Press.
 - OSTROM E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*, New York: Cambridge University Press.
 - PIGOU, A. C., 1920, *The economics of welfare*, London, Macmillan.
 - RÉBORA A. (coordinador), 2006, Análisis comparativo de la gestión urbana en México con países seleccionados, estudio realizado por el PUEC de la UNAM para la CONAFOVI y la SEDESOL, México.
 - RICARDO D., 1817, Principios de economía política y tributación, FCE (1959).
 - RED 7 DE URBAL, 2004, Instrumentos de redistribución de la renta, EUROPE AID, Oficina de Cooperación de la Comisión Europea.
 - SAMUELSON P., 1947, *Foundations of Economic Analysis*, U. S. A.
 - SAVAS E. S., 1987, *Privatization: The Key for Better Government*, Chatman House, New Jersey.
 - SMOLKA M., FURTADO F., 2001, Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en América Latina, LILP.
 - _____, AMBORSKY D., 2000, *Value capture for urban development: an inter-american comparison*, LILP.

-TIEBOUT C. M., 1956, *A pure theory of local government expenditure*, *Journal of Political Economy*.

TIZOT J., 2001, *The Issues of Translation, Transferability and Transfer of Social Policies: French and British Under Social Policy: Finding Common Ground for Comparison*, *International Journal of Social Research Methodology*, Vol. 4.

-SORIA Y PUIG, A., 1979, Ildefonso Cerdá, hacia una teoría general de la urbanización, Madrid, España.

-TOPALOV C., 1974 a, La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis, traducido y editado en México en 1979.

-TOPALOV C., 1974 b, *Les promoteurs immobiliers. Contributions a l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Paris, La Haye-Mouton.

-UNIVERSITY COLLEGE, 1999, *European urban land and property markets*, 1999, London Press.

-WAI-CHUNG L., 2005, *Neo-institutional economics and planning theory*.

-WEBSTER, C., 2005, *The New Institutional Economics and the Evolution of Modern Urban Planning: insights, issues and lessons*, [Online].

_____, 2001, *The Nature of the Neighborhood*, paper presented at the American Association of Geographers.

_____, 1998, *Public choice, pigouvian and coasian planning theory*, *Urban Studies*.

_____, 1997, *Analytical Public Choice Planning Theory, a response to Poulton*, [Online]. Available.

_____, WAI L., 2003, *Property rights, planning and markets. Managing spontaneous cities*.

-WILLIAMSON O., 1985, *The economic institutions of capitalism*, The Free Press, New York.

Apartado B: Problemática urbana.

-ASSAD M. C. Y ZICCARDI A., 2000, Límites y descentralización de las políticas sociales, en las Políticas sociales de México al fin del milenio: Decentralización, diseño y gestión, Porrúa, México.

-BALL R, LINN J., 1992, *Urban Public Finance in Developing Countries*, World Bank & Oxford University Press, Nueva York.

-BERTAUD A., 2003, Política de Suelo y Vivienda; Experiencia Internacional, Foro Nacional de Suelo para la Vivienda, CONAFOVI, México D.F.

-CABRERO E., 2002, Los municipios y sus haciendas locales: un escenario de carencias y oportunidades, en Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado, SEDESOL.

-COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, CORETT, 1998, Las Instituciones Agrarias y el Programa de Incorporación de Suelo Social, Serie: Desarrollo Urbano, México.

_____, 1998, Programa de Incorporación de Suelo Social, PISO, Serie: Desarrollo Urbano, México.

_____, s/f, Nacimiento, Desarrollo y Perspectivas.

-CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, 2000, Proyecciones de la Población en México 2000-2050, México.

_____, 2000, Proyecciones de la Población en México 2000-2050, México.

-FUENTES, C., 1981, Agua Quemada, Historial Punto de Lectura, México.

-GONZÁLES I. y NAVARRETE T., 2002, La descentralización del gasto social para infraestructura: ¿Las autoridades locales asignan mejor los recursos que la federación?, en Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado, SEDESOL.

-GALLO LOZANO F., 1974, Urgencia de un Derecho para la Ciudad Nueva, Guadalajara.

- INEGI, 2000, Censo Nacional de Población y Vivienda, México.
- IRACHETA A, 1988, Hacia una Planeación Urbana Crítica, UAM, México.
- _____, SMOLKA M., 2000, Los Pobres de la Ciudad y la Tierra, Lincoln Institute y Colegio Mexiquense, México.
- JIMÉNEZ H. E., 2000, El Principio de la Irregularidad, Mercado de Suelo para Vivienda en Aguascalientes, 1975-1988, Universidad de Guadalajara, México.
- KUNZ I., ROMERO, 2007, Vivienda para los jóvenes, Economía Sociedad y Territorio.
- LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY, 2002, Access to Land by the Urban Poor, Cambridge MA.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, 1989, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México.
- _____, 1995, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2001, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México.
- PROGRAMA DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD, PUEC 2003, Estudio sobre la Congruencia y Homologación de Normatividad Región Pacífico, UNAM-SEDESOL, Tercer Seminario Internacional de Recuperación de Plusvalías de Suelo Urbano, México.
- _____, 2003, Estudio sobre Congruencia y Homologación de Normatividad Región Centro, UNAM-SEDESOL, Tercer Seminario Internacional de Recuperación de Plusvalías de Suelo Urbano, México.
- _____, 2003, Manual de Definición, Constitución, y Operación de los Polígonos de Actuación Concertada, UNAM-SEDESOL, Tercer Seminario Internacional de Recuperación de Plusvalías de Suelo Urbano, México.
- _____, 2003, Manuales e Instrumentos para la Articulación y Corresponsabilidad para el Aprovechamiento de la Reserva Territorial, UNAM-SEDESOL, 2003, Te
- PROGRAMA DE INCORPORACIÓN DE SUELO SOCIAL, PISO, 2000, Informe 1995-2000, México.
- RAMÍREZ N. V., 2003, 25 años de legislación urbana: Hacia el balance de una política desarticulada.
- _____, 1985, Notas para la periodización de la política habitacional del Estado mexicano.
- RAMÍREZ E. Y RÉBORA A., 2004, Requerimientos de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano en el País, por Zonas Metropolitanas, Aglomeraciones Urbanas, Ciudades y Localidades Urbanas y rururbanas, en el lapso 2004-2018, estudio realizado por conducto del Colegio Mexiquense para la SEDESOL.
- RAMÍREZ S. J., 1983, Carácter y contradicciones de la LGAH, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- RÉBORA A, 2008, Integración de acciones gubernamentales de suelo y vivienda en programas de expansión periférica urbana y de mejoramiento urbano integrado, Programa de Estudios Universitarios de la Ciudad, PUEC de la UNAM, para la SEDESOL.
- RÉBORA A, 2003 a, La Problemática del Suelo para el Desarrollo Urbano y la Vivienda en México, El Colegio Mexiquense A C para la SEDESOL.
- _____, 2003 b, La Gestión Gubernamental en Materia de Suelo para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, El Colegio Mexiquense A C para la SEDESOL.
- _____, 1995, El Precarismo Urbano en Terrenos Ejidales y Comunales: Problemática, Balance de la Actuación Gubernamental y Perspectivas de Solución, División de Estudios Superiores de la Facultad de Arquitectura, UNAM; México.
- REYES H. J., 2003, La Importancia de la Vivienda en el Contexto Económico, Político y Social del País, Foro Nacional de Suelo para la Vivienda, CONAFOVI, México.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, SEDESOL, 2001, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, México.
- _____, 2001, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, México.

- _____, 2001, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, México.
- _____, 2001, Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, México.
- _____, 2001, Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, México.
- _____, 2001, Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, México.
- _____, 2000, Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, DOF, México.
- _____, 1999, Decreto que Reestructura la CORETT como Organismo Público Descentralizado, de Carácter Técnico y Social, Ampliando sus Atribuciones y Redefiniendo sus Objetivos, DOF, México.
- _____, 1999, Lineamientos para Dictaminar la Incorporación de Áreas Libres al Desarrollo Urbano (Expropiación de Suelo Ejidal y Comunal en Favor de la CORETT, México.
- _____, 1996, Programa de Vivienda 1995-2000, México.
- _____, 1996, Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, México.
- _____, 1994, Normas Técnicas para la Localización, Deslinde y Fraccionamiento de las Zonas de Urbanización de Ejidos y Comunidades, DOF, México.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA, 1990, Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, México.
- _____, 1990, Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, México.
- _____, 1990, Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, México.
- SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA, 2001, Programa Sectorial Agrario 2001-2006, México.
- _____, 1996, Programa Sectorial Agrario 1995-2000, México.
- _____ Y BANCO MUNDIAL, 2001, México, Política Agraria: Una Década Después de la Reforma del Ejido, México.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, 1989, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México.
- SECRETARÍAS DE DESARROLLO SOCIAL Y DE LA REFORMA AGRARIA, 1996, Programa Nacional de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano, primer borrados, México.
- _____ Y PROCURADURÍA AGRARIA, 1996, Acuerdo de Coordinación para Constituir el Programa de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano, México.
- SEGUNDO SEMINARIO INTERNACIONAL DE REFORMAS AL SUELO URBANO, PUEC y Lincoln Institute of Land Policy, México.
- SMOLKA M., FURTADO F., 2003a, *The Value Capture Debate in Latin America, Land Lines of the LILP*, Cambridge, M.
- TUIRÁN R., 2003, Intervención del Subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, Foro Nacional de Suelo para la Vivienda, CONAFOVI, México.
- WILLIAMSON O., *The new institutional economics: taking stock, looking ahead; Journal economic literature*, 2000
- ZAMORANO L., 2003, Recuperación de Plusvalías en México: El Insuficiente Aprovechamiento de los Instrumentos Existentes, Tercer Seminario Internacional de Recuperación de Plusvalías de Suelo Urbano, PUEC de la UNAM, México.

Apartado C: Tesis.

- ALFONSO R. O., 2004, Ciudad y región en Colombia, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- ANDRADE R. A. y ANTOLINEZ G. W. M., 2000, La necesidad de una ley orgánica de ordenamiento territorial como elemento fundamental para el desarrollo integral del país, Tesis, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

- ARDILA G. *et al*, 2003, El caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá, Ministerio del Medio Ambiente, Bogotá.
- ATALIBA G., 1990, *IPTU: Progressividade, Cadernos de Direito Municipal. São Paulo*.
- AZEVEDO E. A., 2001, *Direito de preempção. Estatuto da Cidade, Fundação Prefeito Faria Lima, CEPAM, São Paulo*.
- _____, 1994, *O jogo das interligadas. Uma política pública em avaliação: a Lei 10.109/86 do Município de São Paulo, Dissertação de mestrado em Administração Pública apresentada à FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo*.
- AZUELA A, MORALES C, CANCINO M, 2002, Estudio sobre Congruencia y Homologación de Normatividad Región Pacífico, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, México DF.
- BARCO DE BOTERO C. 2002, La ciudad: transformaciones, retos, y posibilidades, Ed. CEJA, Bogotá.
- BARRETO C. N., 2003, Contribución por plusvalía, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- BASSOLS CORREA M, 2002, Estudio de las líneas básicas de la legislación urbanística en Francia, Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, XXXIV (131), España.
- BERTAUD A, 2003, Política de Suelo y Vivienda; Experiencia Internacional, Foro Nacional de Suelo para la Vivienda, CONAFOVI, México DF.
- BETANCOR R A, GARCÍA-BELLIDO J, 2001, Urbanismos europeos comparados: Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales, Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, XXXIII (127), España.
- BOLAÑOS G., 1997, El ordenamiento territorial municipal y la gestión urbana: un nuevo reto para las ciudades colombianas del siglo XXI, en Desarrollo urbano en cifras. Bogotá.
- BORJA A. M., 1997, Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia, Ed. Gente Nueva, Bogotá.
- BORRERO F. C., 1997, Análisis de la estructuración de un derecho urbanístico en Colombia y su alcance en el ordenamiento de las licencias urbanísticas en Santa fe de Bogotá, Tesis, Universidad de los Andes, Bogotá.
- BRAND P. *et al*, 2001, Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia, Ed. Tercer Mundo, Bogotá.
- CABRERO E., 2008, La trampa del federalismo fiscal, Revista Nexos, Federalismo o feudalismo.
- CAMACHO M. A., 2003, La plusvalía: un nuevo tributo inmobiliario, Ed. Temis, Bogotá .
- CARDENAS M. y CORREA H., 2000, Planificación ambiental y ordenamiento territorial: enfoques, conceptos y experiencias, FESCO, DNP, CEREC, Bogotá.
- CASTRO S. R., 2003, *Justa Indenização nas Expropriações Urbanas: Justiça Social e o Enriquecimento sem Causa: anatomia de um conceito*, mimeo.
- CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO, 2000, Aproximación a las directrices de ordenamiento territorial para Bogotá y la región, Universidad de los Andes, Bogotá.
- CHAPMAN J I, 1998, "*Tax Increment Financing as a tool of Redevelopment*" in Ladd, Helen F. (org), *Local Government Tax and Land Policies in the United States: understanding the links*, Lincoln Institute of Land Policy.
- CIDOC y SHF, 2008, Estado actual de la vivienda en México, México.
- CLICHEVESKY N, 2001, La Captación de Plusvalías Urbanas en la Argentina, en Recuperación de Plusvalías en América Latina, Smolka, Martim e Furtado, Fernanda, Eurelibros, Santiago de Chile.
- CLUSA JOAQUIM, 2003, Captura de Plusvalías en España: 'El Problema del Contenido Económico de la Propiedad del Suelo', Tercer Seminario Internacional de Recuperación de Plusvalías de Suelo Urbano, PUEC de la UNAM, México.

- COLCIENCIAS y UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 1998, Tendencias recientes de ocupación territorial en Bogotá y la región. Bogotá.
- COMISION DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, 2001, Los caminos del ordenamiento territorial: memoria de los foros regionales, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá.
- CONAFOVI, 2005 a, Vivienda: La Evidencia del Cambio, México.
- CONAFOVI, 2005 b, Hacia un Código de la Edificación de Vivienda'.
- CRUZ E., 2004, El ordenamiento territorial y su desarrollo legislativo a partir de la Constitución de 1991, Tesis, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- CUBIDES P. B., 1999, La contribución de valorización y el gravamen a la plusvalía de los bienes inmuebles, Tesis, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- CUESTA B. A., 2000, Ordenamiento y territorio: de lo planeado a lo construido, Ed. Gran Colombiana, Bogotá
- DAMASIO C. P., 2000, *Projetos especiais e operações concertadas. Instrumentos para um novo enfoque de planejamento, Cadernos de Urbanismo, Secretaria Municipal de Urbanismo, Rio de Janeiro.*
- DE AMBROSIS C., 1999, *Recuperação da valorização imobiliária decorrente da urbanização*, en *O município no século XXI: cenários e perspectivas*,: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, São Paulo.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRICTAL, 2005 Dinámica urbana: observatorio de precios del suelo, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- DOMINGOS T., 1989, *Um novo critério para o cálculo da contrapartida em habitações de interesse social. São Paulo (mimeo).*
- ECHEVERRI H. M., 1993, La expropiación por vía administrativa en Colombia, Tesis, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- ESPINOSA C. J. y SANCHEZ R. O., 2001, La importancia del ordenamiento territorial en la integración, la competitividad y el desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- ESTUPIÑAN, G. et al, 2004, Organización del territorio: teorías, enfoques y tendencias, Universidad Libre, Bogotá..
- FALS B. O., 2001, Registro del reciente despertar territorial en Colombia, Ed. Desde Abajo, Bogotá.
- _____, 1999, Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia, Ed. Agenda Ciudadana, Bogotá.
- FELDMAN S., 1996, *Planejamento e zoneamento. São Paulo 1947-1972, Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.*
- FERNANDES E., 2001, *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil, Belo Horizonte.*
- _____, 2001, Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad; Algunas Notas sobre la Trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil, Segundo Seminario Internacional de Reformas al Suelo Urbano, PUEC de la UNAM
- FIGUEIREDO M., 2001, *O estatuto da Cidade e a lei de Improbidad Administrativa*, en *Dallari, Adilson Abreu e Ferraz, Rio de Janeiro.*
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (CEPAM), 1997, *O Solo Criado. Carta de Embu. São Paulo.*
- FURTADO F., 1997, *Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidade na interpretação, Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro.*
- GARCIA BELLIDO J., 1998, Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura, Madrid.
- GIRALDO F., 2003, La ley de desarrollo territorial: Ley 388 de 1997, en MALDONADO C. M: Reforma Urbana y desarrollo territorial, Universidad de los Andes, Bogotá.

- _____, 1989, *Reforma Urbana y Desarrollo Social*, Ed. CAMACOL, Bogotá.
- GRAU E. R., 1991, *A outorga onerosa do Plano Diretor de São Paulo: ônus e não obrigação. Parecer elaborado para Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo*.
- _____, 1983, *Direito Urbano, Revista dos Tribunais, São Paulo*.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 1998, *Gestão do uso do solo e a disfunções do crescimento urbano. Avaliação e Recomendações para a Ação Pública, Brasília*.
- INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI, 2003, *Gestión del suelo urbano en el marco del ordenamiento territorial*. Bogotá.
- _____, 1992, *Ordenamiento territorial: conceptualización y orientaciones: hacia un lenguaje común*. Bogotá.
- JARAMILLO G. S., 2001, *La Experiencia colombiana en la recuperación estatal de los Incrementos del precio del suelo*, en Smolka M. e Furtado F.
- _____, 1986, *Evolución de la estructura de usos del suelo en Bogota 1930–1982*. Bogota.
- JARAMILLO V. J., 2003, *Las reformas urbanas en Colombia*, en MALDONADO C. M: *Reforma Urbana y desarrollo territorial*. Universidad de los Andes, Bogotá.
- LARA C. V., 1990, *Función social de la propiedad*, Tesis, Universidad de los Andes, Bogotá.
- LEGIS EDITORES, 1999, *Predial, valorización y plusvalías en el Distrito Capital*, Bogotá.
- LIMA A. y CAMPOS L., 2000, *Vazios urbanos e dinâmica espacial: indicadores de sustentabilidade e instrumentos urbanísticos, Campinas Laboratório do Habitat, Instituto Polis, Lincoln Institute of Land Policy*. (CD rom).
- LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY, 2002, *Access to Land by the Urban Poor, Cambridge MA*.
- LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE BOGOTA 2000, *Los avalúos como instrumento de gestión urbana en la ejecución de los planes de ordenamiento territorial*. Bogotá.
- LÓPEZ M. D., 2004, *La ordenación urbanística del suelo y la transformación de la propiedad privada a través del derecho público* Tesis, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.
- LUNGO M, *Grandes proyectos urbanos*, 2004, *Lincoln Institute of Land Policy y UCA Editores*, El Salvador.
- MALDONADO C. M., 2003, *editora, Reforma Urbana y desarrollo territorial: experiencia y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*, Universidad de los Andes y LILP, Bogotá.
- _____, 1999, *Ordenamiento jurídico y ordenamiento urbano*, en *Territorios: revista de estudios regionales y urbanos*. Bogotá.
- _____ y SMOLKA M., 2003, *Using Value Capture to Benefit the Poor: the USME project in Colombia, Lincoln Institute of Land Policy*.
- MARICATO E., MOREIRA T. et al, 2000, *Preço de desapropriação de terras: limites as políticas públicas nas áreas de interesse social, Campinas Laboratório do Habitat, Instituto Polis, Lincoln Insitute of Land Policy*, (CD Rom).
- MARQUES NETO F. A., 2001, *Outorga Onerosa do Direito de Construir*, en *Dallari, Adilson Abreu e Ferraz, op. cit.*
- MASSIRIS C. A., 1999, *Ordenamiento Territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales en Colombia*, en *Revista Perspectiva Geográfica*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Bogotá.
- MEIRELLES H. L., 1997, *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico: Ordenamento Constitucional da Política Urbana Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor*.
- _____, 1993, *Direito Municipal Brasileiro*, *Revista dos Tribunais, São Paulo*.

- MILLIGAN C., 1994, Gestión del suelo urbano: situación actual y perspectivas en América Latina y el Caribe, en Revista Caracol, Bogotá.
- MONCAYO J. E., 2004, Las políticas urbanas en Colombia, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- MOREIRA A., 2000, *Megaprojetos e Ambiente urbano: análise crítica de relatórios de impacto de vizinhança: 1990 – 1996*, Campinas Laboratório do Habitat, Instituto Polis, Lincoln Institute of Land Policy, (CD Rom).
- MORENO M. A., 2001, Líneas básicas de la legislación urbanística en los Estados Unidos de América, Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, XXXIII (128), España.
- MORENO O. C. *et al*, 1997, Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia, Fundación Universidad Central, Bogotá.
- MUKAI T., 1988, *Direito e Legislação Urbanística no Brasil*, Editora Saraiva, São Paulo.
- MUTIS C. S. *et al*, 2001, La ciudad se valoriza con obras públicas: efectos producidos por la generación y recuperación del espacio público, Lonja de Propiedad Raíz, Bogotá.
- NETO D., 1975, *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico*, Editora Forense, Rio de Janeiro.
- OCDE, 1992, *Urban Land Markets: Policies for the 1990s*, Paris, Francia.
- PINILLA P., 2003, Evolución del sistema urbanístico colombiano: reflexión pendiente desde el derecho, Ed. Uniandes, Bogotá.
- PORTELA E., MENDES A. *e outros*, 2000, *Planos diretores urbanos: limites dos instrumentos e desafios para a gestão urbana*, en *Anais do Seminário Internacional gestão da terra urbana e habitações de interesse social*, Campinas Laboratório do Habitat, Instituto Polis, Lincoln Institute of Land Policy (CD Rom).
- RAMÍREZ E. y RÉBORA A., 2004, Requerimientos de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano en el País, por Zonas Metropolitanas, Aglomeraciones Urbanas, Ciudades y Localidades Urbanas y rururbanas, en el lapso 2004-2018, estudio realizado por conducto del Colegio Mexiquense para la SEDESOL.
- RÉBORA A. (coordinador), 2006, Analisis comparativo de la gestion urbana en Mexico con países seleccionados, estudio realizado por el PUEC de la UNAM para la CONAFOVI y la SEDESOL, México.
- _____, coordinador, 2004, Políticas e instrumentos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, estudio realizado por el El Colegio Mexiquense para la SEDESOL, México.
- _____, coordinador, 2003, La Gestión gubernamental en materia de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, estudio realizado por el Colegio Mexiquense para la SEDESOL, México.
- _____, 2000, ¿Hacia un Nuevo Paradigma de la Planeación de los Asentamientos Humanos? Políticas e Instrumentos de Suelo para un Desarrollo Urbano Sostenible, Incluyente y Sustentable, Editorial Porrúa, México.
- RENARD V., 1994, El suelo urbano y el derecho de propiedad, en Revista Caracol. Bogotá.
- REZENDE V., 1995, *Planejamento e Política fundiária. O caso da cidade do Rio de Janeiro*, Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- ROA M. M., 1995, Cambio y conflicto: el ordenamiento territorial en España y Colombia, Tesis, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO J M, 2001, Líneas básicas de la legislación urbanística en la República Federal de Alemania, Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, XXXIII (128), España.
- ROLNIK R., 1997, *A cidade e a lei: legislação e territórios em São Paulo, 1870-1930*, Studio Nobel, São Paulo.
- ROMERO M. A., 1999, Bogotá y los retos de la nueva política urbana y territorial, en Revista Foro Económico y Urbano. Bogotá.

- SAAVEDRA C., 2006, Tendencias de la expropiación del suelo en México, seminario LILP UNAM, México.
- SALAZAR J. y CASTILLO J., 2001, La planeación urbanística en Colombia, en BRAND P. et al: Trayectorias urbanas en la modernización del estado en Colombia, Ed. Tercer Mundo, Medellín,
- SANDRONI P., 2004, Financiamiento de Grandes Proyectos Urbanos, en: Lungo, M. *op cit.*
- _____, 2000, La Operación Interligada West-Plaza: un Caso de Apropiación de Renta en la Ciudad de São Paulo", Los pobres de la ciudad y la tierra, El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy, Mexico.
- SAULE N., 1995, *O Direito à cidade na Constituição de 1988. Legitimidade e eficácia do Plano Diretor, Dissertação de mestrado em Direito PUC-SP, São Paulo.*
- SILVA F., 1999, *Recuperação de mais-valia fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação,. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.*
- SMOLKA M, 2003, Funcionamiento de los Mercados de Suelo Urbano en América Latina, Foro Nacional de Suelo para la Vivienda, CONAFOVI, México.
- _____, 1991, *Solo Criado: Notas para a fundamentação das questões em debate, Revista de administração municipal.*
- _____, 1992, *Expulsando os pobres e redistribuindo os ricos: dinâmica imobiliária e segregação residencial na cidade do Rio de Janeiro, Revista Brasileira de Estudos de População,, São Paulo.*
- _____, y AMBORSKI D., 2000, Captura de Plusvalias para el desarrollo urbano: una comparación interamericana", mimeo.
- _____, y FURTADO F, 2003, *The Value Capture Debate in Latin America, Land Lines of the LILP, Cambridge, M.*
- SOMEKH N., ROLNIK R., y KOWARIK L., 1990, *São Paulo: crise e mudança, Prefeitura de São Paulo, São Paulo.*
- SUNDFELD C.A., 1990, *Desapropriação, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo.*
- TEIXEIRA J. G., 1993, *O Direito Real de Superfície, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo.*
- URIBE P. R., 2003, La contribución por plusvalías, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- VEJARANO M, C., 1994, Gestión del suelo urbano, en Revista Foro, Bogotá.
- VIDAL P. J., 1997, Los departamentos y las regiones, en PAREJO L. A: El federalismo en Colombia, pasado y perspectivas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- ZUBIRIA S. A., 2002, Estado nacional y autonomía local, Ed. Utopía, Bogotá.

ANEXO 5. SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO.

AFU: Association foncière urbaine.

AURIS: Instituto de Acción Urbana e Integración social del Edomex.

CABIN: Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

CANADEVI: Cámara Nacional de la Industria del desarrollo y Promoción de Vivienda.

CCAA: Comunidades autónomas españolas.

CEPAC: Certificados de potencial adicional de construcción.

CM: Contribución de mejoras.

CMIC: Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción.

CNOP: Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

CONAFOVI: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

CONAVI: Consejo Nacional de Vivienda.

COPLAMAR: Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Margínados.

COPRODES. Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social.

CORETT: Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra.

COS; *Coeficient d'occupation du sol.*

CTM: Confederación de Trabajadores Mexicanos.

DF: Distrito Federal.

DDF: Departamento del Distrito Federal.

DRAE: Diccionario de la Real Academia Española.

CP. Constitución política.

DOF: Diario oficial de la Federación.

EC: Estatuto de la Ciudad.

EUA: Estados Unidos de América.

FAIS: Fondo de aportaciones para la infraestructura social.

FIDEURBE: Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano.

FOGA: Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.

FONAFE: Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

FONAHPO: Fondo Nacional de la Habitación Popular.

FOVI: Fondo de Operación y Descuento a la Vivienda.

FOVIMI-ISSFAM: Fondo de la Vivienda Militar del Instituto de Seguridad Social al Servicio de las Fuerzas Armadas.

IEPES: Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI.

IMPLANES: Institutos Municipales de Planeación.

INDECO: Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular.

INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores

IPTU: Impuesto progresivo en el tiempo.

IPU: Impuesto predial unificado.

ISR: Impuesto sobre la renta.

ISSSTE: Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.

LCF: Ley de Coordinación Fiscal.

LGAH: Ley General de Asentamientos Humanos.

LGEEPA: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente.

NEI: Nueva economía institucional.

NEIU: Nueva economía institucional urbana.

NIMBY: Not in my back yard

ONG: Organizaciones no gubernamentales.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OREVIS: Organismos Estatales de Vivienda.

PA: Procuraduría Agraria.

PAZ: Plan d'aménagement de zone.

PEF: Presupuesto de egresos de la Federación.

PISO .Programa de Incorporación de Suelo Ejidal al Desarrollo Urbano.

PLD: Plafond legale de densité.

PLU:Plan local d'urbanisme.

PMS: Patrimonios municipales de suelo.

PNDU: Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

POT: Planes de ordenamiento territorial.

PPS: Partido Popular Socialista.

PROCEDE: Programa de Certificación de Derechos Ejidales.

PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad.

PUEC: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, de la UNAM.

PYMES: Pequeñas y medianas empresas.

RAN: Registro Agrario Nacional.

RPP: Registro Público de la Propiedad.

SAHOP: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

SEPANAL: secretaría del Patrimonio Nacional.

SCT: Schéma de coherence territorial.

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.

SEDUE: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

SEMA: Société d'économie mixte pour l'aménagement.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SUN: Sistema urbano nacional.

SOFOLAS: Sociedades financieras de objeto limitado.

SPP: Secretaría de Programación y Presupuesto.

SRA: Secretaría de la Reforma Agraria.

TLCAN: Tratado de Libre Comercio para América del Norte.

TLE: Taxe local d'équipement.

TVA: Tennessee Valley Authority.

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México.

UPAPU. Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana.

ZAC: Zones d'aménagement différencié.