

**La especulación en el valor del suelo y el desarrollo de vivienda social en la Ciudad de México.**

**UNAM**

FACULTAD DE ARQUITECTURA  
LICENCIATURA EN URBANISMO

Tesis para obtener el título de  
**Urbanista**  
que presenta:  
Karla Paola Martínez Martínez

Director:  
Arq. Francisco Covarrubias Gaitán

Sinodales  
Dra. Claudia Puebla Cadena  
Mtro. Rogelio Sánchez Arrástio

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX., 2016



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## **Agradecimientos**

Este trabajo de investigación, representa en mi vida el término de una larga etapa de preparación académica. La oportunidad que me brindó esta Casa de estudios es invaluable; la Universidad de la Nación, me otorgó el privilegio de prepararme desde la educación media superior, y posteriormente, abrireme las puertas del conocimiento en el campo del Urbanismo. Así mismo, me dio la oportunidad de desarrollar valores personales y establecer criterios que hoy forman parte inseparable de mí actuar personal y de mi ética profesional.

Sus aulas, espacios, cátedras, su comunidad estudiantil, y académica, dejan en mi mucho más de lo que puedo agradecer, comprometiéndome a dar mucho más de lo que he recibido en mi ejercer como Urbanista, en mi actuar como persona y en mi compromiso como mexicana de darle a la Nación esos frutos para los cuales me formó en el seno de su Universidad.

...a mi Esposo Gabriel, por su mágica compañía, sensibilidad, y amor que alimenta mi espíritu día a día.

... al pequeño Adrián, que con su presencia, ha sembrado nuevos retos mi formación personal, espiritual y profesional.

...a Rubén y Nora por todo...

## Índice

**Introducción**

**Antecedentes Históricos**

**Planteamiento de la Problemática**

**Pregunta de Investigación**

**Objetivos de la Investigación**

**Hipótesis**

**La especulación en el valor del suelo y el Desarrollo Social de Vivienda.**

**1. La Renta del Suelo en países Capitalistas.**

1.1 La Teoría del Valor, la oferta y la demanda.

1.2 El Fenómeno de la Renta Urbana.

1.3 La Renta Monopólica y el valor del suelo.

1.4 La Renta del Suelo Urbano en el Capitalismo.

**2. La Producción Social de Vivienda y el Mercado de Suelo en la ZMVM.**

2.1 ¿Qué es la Producción Social del Vivienda?

2.2 El valor del suelo como condicionante del Desarrollo Social de Vivienda.

### **3. La especulación en el Valor del Suelo. Paradigmas Mundiales.**

3.1 Experiencias en países Latinoamericanos.

3.1.1 El caso de Colombia: Ciudades de Cali y Bogotá.

3.1.2 El caso de Brasil. Herramienta fiscal: Impuesto Predial Progresivo.

3.2 El caso de España:

La nueva Ley de Suelo.

### **4. La especulación en el valor del Suelo en la ZMVM.**

4.1 Hacia una Política Nacional de Suelo.

4.2 La intervención del Estado en la regulación del mercado actual de suelo.

**Conclusiones**

**Bibliografía**

## Introducción

La especulación engloba operaciones comerciales que se practican con mercancías, valores, o bienes, de manera que se compran a bajo precio esperando venderlos a mayor precio<sup>1</sup>. La condición que se requiere para dar cabida a la especulación es que los precios de los bienes presenten variaciones en el tiempo superiores al coste de las operaciones especulativas, lo que viene a decir que la especulación puede ejercerse sobre cualquier objeto con el que podamos comerciar, siempre que lo vendamos a un precio superior al que lo compramos. La particularidad que hace cotizar estas consiste en efectuar transacciones comerciales o financieras, con la esperanza de obtener beneficios en las variaciones de los precios.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Castañeda, Juan E.; Hernández, Mauro. “Burbujas especulativas en los precios de los activos (oficios, ferrocarriles, inmuebles y bolsa)”. *X Congreso Internacional de la AEHE*.

<sup>2</sup> Naredo, José Manuel. *La Burbuja Inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente*. Madrid, Siglo XXI, España Editores 1998.

El economista José Manuel Naredo<sup>3</sup> lo define como el acto de "revender con beneficio". La especulación se ejerce en torno a la compra y venta de cualquier categoría de bienes: de consumo, materias primas, títulos, valores, mercancías siempre en alza es su carácter único; no se trata de mercancías que se puedan producir en serie, sino de objetos con una especificidad única.

"En el caso de los bienes inmobiliarios, y el suelo en particular, poseen características específicas que las diferencian de las de mercancías que son producidas en serie, pues el suelo"(...) no puede ser trasladado, *tiene una localización fija, lo que confiere privilegios monopolistas al propietario*".<sup>4</sup>

La especificidad del suelo es una característica que hace de este bien un objeto de especulación. Sin embargo, el suelo, tiene otras ventajas sobre el resto de mercancías: es indispensable, es decir, nadie puede prescindir de un espacio para vivir y producir; otra característica es que puede pasar mucho tiempo sin cambiar de dueño y no pierde su valor como otras mercancías, es decir el suelo urbano no envejece, no tiene caducidad, y al ser algo permanente proporciona la oportunidad de almacenar riqueza y generar intereses creados; y además "el suelo no requiere mantenimiento para conservar su potencial de uso".<sup>5</sup>

Cuando se dan grandes subidas del precio del suelo y la vivienda, de forma provocada o no, los suelos pueden pasar por muchas manos, cada una de las cuales obtiene su parte de ganancia especulativa. Cuando los precios del suelo se disparan, al ser tal la tasa de ganancia de estas inversiones, los propietarios tienden a vender o no vender sólo a precios

---

<sup>3</sup> José Manuel Naredo es doctor en Ciencias Económicas y estadístico facultativo. Cuenta con una larga experiencia en estudios macroeconómicos e investigaciones que combinan reflexiones de fondo sobre los fundamentos de la ciencia económica con análisis concretos sobre el funcionamiento de los sistemas agrarios, urbanos e industriales y su relación con los recursos naturales. Es socio fundador de la Fundación Nueva Cultura del Agua y de la Asociación para el Estudio de los Recursos Naturales y Ambientales. Ha sido galardonado con el Premio Nacional de Economía y Medio Ambiente 2000. Entre sus libros podemos destacar *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico* (Madrid, Siglo XXI, 3ª ed. actualizada, 2003).

<sup>4</sup> Fernández Durán, R. *Capitalismo Financiero global y la guerra permanente*. Barcelona, Virus 2006.

<sup>5</sup> Ídem

tales que no pueden pagar a manudo más que sectores de la sociedad, que compran con una finalidad súper especulativa<sup>6</sup>

Las dinámicas económicas que se desarrollan en determinadas zonas de la ciudad, convierten estos elementos de reproducción de la vivienda en medios de producción de plusvalías, perdiendo su utilidad original y dedicándose por completo a este nuevo uso. El valor de cambio de la vivienda como mercancía acaba actuando de forma independiente a su valor de uso, de hecho: "El espacio urbano, la ciudad toda, adquiere un valor de cambio, más importante y por encima de su valor de uso." <sup>7</sup>

La especulación inmobiliaria se realiza en primer lugar en el suelo "no urbanizado", a través de su compra a precio bajo, recalificación y venta, con grandes rentabilidades para el especulador<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> CAPEL, H. Capitalismo y morfología urbana en España. Barcelona: Ed. Amelia Romero. 1983

<sup>7</sup> Fernández Durán, Óp. Cit.

<sup>8</sup> Fernández Durán, Óp. Cit.

### **Antecedentes Históricos**

La urbanización acelerada en México se remonta a la década de los cuarenta, como resultado de la explosión demográfica y de las migraciones campo-ciudad producida por el proceso de industrialización del país y el deterioro del sector agrícola. Desde los años cincuenta y más enfáticamente en la década de los sesenta, la mancha urbana de la ciudad de México se extiende hacia la periferia del Distrito Federal y se inicia el fenómeno de conurbación del Valle de México.<sup>9</sup>

Este fenómeno se originó por la expulsión de parte de la población del Distrito Federal y por el aumento de inversiones industriales en los municipios colindantes del Estado de

---

<sup>9</sup> Rébora, 2000, pág. 45

México. A partir de los años ochenta, el mayor crecimiento demográfico de la ciudad se ha concentrado en los municipios metropolitanos. En 1995, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) tenía 17.2 millones de habitantes, con una distribución de 8.5 millones en el Distrito Federal y 8.7 en los municipios metropolitanos del Estado de México.<sup>10</sup>

El proceso informal de poblamiento urbano se gesta en la incapacidad de las mayorías para adquirir legalmente un lote dónde edificar su vivienda, dado su bajo nivel de ingresos y calidad laboral. Este proceso informal se inicia con la ocupación irregular del suelo y continúa con la regularización de la tenencia de la tierra por parte del gobierno. Tal irregularidad ocurre sobre todo en terrenos ejidales mediante su venta ilegal, aunque también se da en terrenos de propiedad privada y pública.<sup>11</sup>

Hasta antes de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional, los mecanismos legales que permitían las transformaciones de tierras ejidales y comunales a usos urbanos eran sólo las expropiaciones y, hasta 1971, habían sido las permutas; las formas no legales de acceso al suelo social incluían invasiones, procesos de compraventa entre familias de escasos recursos y los ejidatarios (más específicamente por los comisariados ejidales), y la apropiación ilegal de terrenos sobre todo por fraccionadores o promotores que tenían una posición privilegiada dentro del mercado.<sup>12</sup>

Las formas de acceso al suelo se consideran irregulares por dos motivos: primero porque en la Ley Agraria vigente hasta 1992 se consideraba que la propiedad social (ejidos y comunidades) no se podía vender, embargar, ni transmitir a terceros, y segundo, porque algunos de los asentamientos humanos en esas propiedades se establecían incumpliendo la normatividad urbana, por ejemplo los asentamientos en terrenos que fueron invadidos.

---

<sup>10</sup> Iracheta, Alfonso. 1984.

<sup>11</sup> Iracheta, Alfonso. 1997

<sup>12</sup> Schteingarth, Martha. 1990

Lo anterior lleva a considerar el tema de derechos de propiedad, dado que la propiedad del suelo y las construcciones del ámbito urbano están asociadas con una gran cantidad de ordenamientos jurídicos, entre los que destacan aquellos que contienen el régimen planeación urbana. En México, la Ley General Asentamientos Humanos (LGAH), expedida en 1976, es la pieza central de dicho régimen y constituye un importante marco de referencia de acción gubernamental sobre los procesos de urbanización, ya que conjuga la racionalidad de la planeación con los principios ideológicos del Estado Mexicano posrevolucionario plasmados en la Constitución y cuya expresión más importante es el Artículo 27 Constitucional.<sup>13</sup>

En el texto original del Artículo 27 constitucional se establecen tres tipos de propiedad: **la propiedad pública, la propiedad privada y la propiedad social (de ejidos y comunidades).**

El régimen establecido por el Artículo 27 gira en torno a la idea de que la nación es propietaria "originaria" del territorio nacional.

Respecto a la función social del suelo urbano y los introdujo en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución una serie de reformas y adiciones que incorporaron la cuestión de los asentamientos humanos al sistema constitucional.

El **Artículo 27** constitucional señala 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 apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población*

---

<sup>13</sup> Azuela, Antonio. 1989.

*rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...*<sup>14</sup>

**En el Artículo 73** Constitucional, se estipuló que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados a aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Además, para efecto de los fines del Artículo 27, el municipio podrá expedir los reglamentos y las disposiciones que fueran necesarias.

**En el Artículo 115** quedó establecido que es facultad del Congreso expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en materia de asentamientos humanos con el objeto de cumplir los fines previstos en el Artículo 27. Por lo tanto, la reforma al régimen de propiedad consistió en que las restricciones de la propiedad son impuestas a través de la planeación como una forma de acción gubernamental. Por lo que se trató más de una modificación del aparato gubernamental y sus formas de gestión que de una transformación de la propiedad privada.

En materia de asentamientos humanos, dichas reformas y la propia LGAH estuvieron muy lejos de haber creado una garantía social a favor de los pobladores de las ciudades, ya que ni constituyeron a los grupos más necesitados en sujetos jurídicos ni les otorgaron

---

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Párrafo reformado DOF 06-02-1976, 10-08-1987, 06-01-1992

derechos de contenido definido.

En general se pueden identificar cuatro etapas del sistema institucional de vivienda:

La primera etapa tiene antecedentes, desde la Constitución de 1917, hasta 1970;

La segunda entre 1970 y 1989 en que se constituye y consolida el sistema institucional de vivienda;

La tercera, de 1990 a 2000, en que se adopta el enfoque facilitador y se inicia el proceso orientado al financiamiento;

La cuarta, a partir del año 2000, en que se da un énfasis fundamental a la vivienda mercantil, se generan estructuras institucionales como SHF, CONAFOVI, la COVI, la Ley de Vivienda; y se desarrolla un amplio impulso a la promoción de vivienda con grandes conjuntos, muchos de ellos en la periferia de las ciudades.

En 1976 surgen las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115 (abordadas en párrafos anteriores) que dieron lugar a la legislación en materia de asentamientos humanos y se integra por la SAHOP el primer Programa Nacional de Vivienda que determina la acción coordinada entre las dependencias y fondos para la construcción de vivienda, se establece un fundamento de política para atender las diversas capacidades de ingreso, creándose el FONHAPO y la Comisión Intersectorial de Vivienda, en el que participan los fondos e instituciones y las Secretarías de Asentamientos humanos y Obras Públicas, de Hacienda y Crédito Público, y de Programación y Presupuesto.<sup>15</sup>

Se conceptualiza a la vivienda como eje fundamental para el desarrollo y bienestar de la familia, como factor de equidad social, como bien patrimonial por excelencia, como proceso y no solo como producto, y se inicia su consideración de la vivienda como

---

<sup>15</sup> Covarrubias G. Francisco. 2013

derecho, que el constituyente en 1985 lo incorpora como derecho social, señalando que “toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.<sup>16</sup>

En la década de los 80, la vivienda evoluciona y de acuerdo a lineamientos del Consenso de Washington, incorpora un modelo facilitador que delega la promoción en el sector privado, se va transformando en un instrumento financiero con diversas modalidades que se generalizan en promociones habitacionales, más que como un derecho social.

---

<sup>16</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Párrafo adicionado DOF 07-02-1983

## Planteamiento de la Problemática

El crecimiento de las Ciudades Mexicanas, a lo largo de su historia deja ver un desfase importante para su crecimiento entre las políticas de desarrollo urbano y el desarrollo de la de vivienda, servicios e infraestructura urbana, dando como resultado un crecimiento desmedido e irregular de la mancha urbana, el cual está ligado a la demanda y solución habitacional para los sectores populares y de más bajos ingresos; mismo que ha consistido, casi en su totalidad, en el acceso al suelo.<sup>17</sup>

La acción habitacional del estado mexicano en los últimos cuarenta años ha pasado por diferentes etapas que han permitido consolidar un complejo sistema institucional de vivienda (SIV).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Esquivel y Villavicencio.2006

<sup>18</sup> Ortiz, Enrique.2000

La política de vivienda ha transitado de un modelo intervencionista a uno facilitador de una mayor participación del sector privado y que apenas inicia el reconocimiento de la acción de los productores sociales, que constituyen la forma mayoritaria bajo la cual se desarrollan los procesos embargo, esta producción social habitacional no cuenta aún con instrumentos suficientes y efectivos en el interior de la política habitacional.<sup>19</sup>

A partir del enfoque facilitador se ha favorecido la producción privada mercantil, cuya lógica es la obtención de la más alta rentabilidad de sus inversiones, en el marco de un modelo de producción de vivienda nueva.<sup>20</sup>

Los organismos de vivienda del sector público ejercen principalmente una función de interés social y popular, como entes financiadores de los créditos individuales para la adquisición de vivienda nueva que es el principal programa de la política habitacional. Sin embargo, al abandonar su papel de promotores, no controlan el mercado de suelo, ni la localización de las viviendas que financian.

Actualmente la política habitacional está desvinculada de la política de desarrollo urbano y se ha debilitado la función del Estado mexicano en materia de ordenamiento territorial. Esto, aunado a la liberalización del mercado de suelo, ha provocado el crecimiento de una oferta de vivienda que no satisface plenamente las necesidades de la población, favoreciendo además un modelo de ciudad dispersa, generador de altos costos económicos, sociales y ambientales.<sup>21</sup>

Se ha producido un crecimiento disperso, costoso y desarticulado, que tiene efectos en el desarrollo produciendo básicamente vivienda nueva, de reducido cerrados, aislados de su entorno, con una compleja situación social y problemas de infraestructura

---

<sup>19</sup> Puebla Cadena, Claudia. Del Intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. COLMEX 2002

<sup>20</sup> Puebla Cadena, Claudia. Óp. Cit.

<sup>21</sup> Puebla Cadena, Claudia. Óp. Cit.

equipamientos generadoras de empleo. Estos desarrollos han sido paralelos a una mayor demanda especulativa de suelo, que incluye reservas territoriales para futuras promociones habitacionales, que implica la necesidad de infraestructura no planeada.

La población de menores ingresos produciendo su propia vivienda en periferias urbanas, pueblos conurbados y desdoblamiento familiar en barrios populares, derivados de la falta de alternativas de tierra a su alcance, con incertidumbre en la tenencia de la tierra, inadecuada habitabilidad en las viviendas, tanto por aspectos de seguridad estructural, ventilación e iluminación; tamaño y carencia servicios y calidad del entorno.

Así por ejemplo en las áreas metropolitanas se realizan promociones en municipios lejanos a una distancia superior a los 12 o 15 km del área central, lo que produce que mientras la población urbana, de 1980 a la fecha, creció 2.2 veces, (de 36 a 80 millones de habitantes), la superficie de las áreas urbanas creció siete veces y la suma de las principales ciudades del sistema urbano nacional, divididos entre su superficie, nos da una **densidad media de 60 habitantes por hectárea**, una adecuada coordinación entre los ámbitos de gobierno, para orientar e inducir un crecimiento ordenado y una vivienda que haga ciudad.

Según el Censo de 2010, se identificaron **4.9 millones de viviendas deshabitadas**<sup>22</sup>, lo cual hace ver que la reciente producción de vivienda su localización, características físicas y esquemas financieros, ha mostrado limitaciones para ofrecer alternativas de acceso para toda la población.

El modelo de producción de vivienda, como producto regulado por la oferta y la demanda no garantiza atención a la población de menores ingresos y no genera la productividad social, responde a la idea de objeto terminado y no a las expectativas del habitante, con espacio suficiente, seguridad y privacidad.

---

<sup>22</sup> INEGI, <http://www.censo2010.org.mx/>

En el país se ha producido una urbanización que se expresa en extremos de concentración en las áreas metropolitanas y en la dispersión de más de 190 mil localidades menores a 5,000 habitantes y la necesidad de revalorar la producción rural y agrícola en esquemas que permitan enfrentar las graves situaciones de pobreza que en las ciudades alcanzan el 35% de la población, mientras que en el ámbito rural el 80% vive en esta situación.

La propia Ley de Vivienda, la identifica la vivienda social como la realizada por autoconstructores y autoproductores, y señala como política, contemplar el proceso de producción habitacional incluyendo los distintos tipos, modalidades y necesidades, para atender preferentemente a los grupos vulnerables, marginados o en situación de pobreza, ofrecer apoyos y asistencia técnica, jurídica y financiera que combine el ahorro, el crédito y el subsidio con el trabajo de los beneficiarios en los distintos tipos y modalidades de vivienda.

Considerar la integralidad y la progresividad en la solución de necesidades habitacionales, atender las distintas formas de propiedad y posesión de la tierra, así como la tenencia individual o colectiva, en propiedad privada o no, adecuando los diversos instrumentos y productos financieros al efecto.

## Objetivo de Investigación

### Objetivo General

Analizar la relación que existe entre el valor del suelo y el desarrollo social de la vivienda, y cómo éste condiciona la ubicación de la misma.

### Objetivo Particular

Identificar los factores que generan el fenómeno de la especulación en el valor del suelo.  
Detener el fenómeno de la especulación en el valor del suelo.

## Pregunta de Investigación

¿Qué postura debe asumir el Estado ante el problema de la especulación en el valor del Suelo en México?

## Hipótesis

**El Valor del suelo urbano es una condicionante directa del desarrollo social de vivienda;** determinando la ubicación de los desarrollos habitacionales por su alto precio, generando problemas de dispersión y crecimiento horizontal de la mancha urbana, y todas las implicaciones negativas que este problema trae consigo.

Bajo el sistema capitalista en el que nos encontramos, las ciudades tienden a crecer bajo un modelo de desarrollo extensivo y de constante expulsión de grupos de la población que no cuenta con seguridad social, apoyo institucional (FOVISSSTE o INFONAVIT) y que no son sujetos de crédito, para la adquisición de un crédito hipotecario.

La producción social de vivienda, se da a través de grupos de la sociedad civil, encargados de la gestión social de vivienda, sin embargo, la problemática por la que atraviesa la producción social de vivienda -entre otras cosas-, está en el encarecimiento del suelo, reflejo de la especulación en el valor de éste. Esta situación complica la adquisición de terrenos dentro de la ciudad para la construcción de vivienda social (con infraestructura urbana, servicios, etc.), ya que los precios por metro cuadrado resultan imposibles de pagar para desarrollos que no están dentro de las reglas del mercado especulador.

La población que requiere de una vivienda tanto en venta o en alquiler, está siendo expulsada a municipios periféricos, debido al alto precio de las viviendas en las zonas consolidadas dentro la Ciudad.

¿Quién establece el valor del suelo y en base a qué?, ¿Cómo resolver esta situación?, ¿Cuál es el papel del Estado mexicano ante esta problemática? ¿Cómo detener la especulación en el valor del Suelo?

El objetivo de esta tesis, es sembrar posibles soluciones a tan complejo problema; nos encontramos iniciando un nuevo siglo, y como tal, los profesionistas de hoy debemos plantearnos preguntas y soluciones del siglo XXI, con visiones novedosas que respondan a los complejos problemas que presentan las ciudades hoy en día; en el caso específico del precio de la tierra, me parece indispensable plantear el papel que el Estado mexicano pueda asumir ante tal situación.

En la actualidad, el mercado de suelo condiciona de manera directa el desarrollo de la vivienda, situación que impacta fuertemente en la calidad de vida de la población, la habitabilidad de los conjuntos, y la dinámica propia de la ciudad. La vivienda es un elemento generador de ciudad y a su vez las ciudades deben generar vivienda.

El argumento central del este trabajo de investigación, es el papel del Estado mexicano

ante esta problemática, ¿Qué papel debe asumir? ¿Qué políticas deben implementarse?, porque mientras el valor del suelo esté en manos del libre mercado, seguiremos teniendo ciudades dispersas, horizontales y con alto grado de segregación y desigualdad social, con altos costos de urbanización y graves problemas ambientales.

Actualmente, la planeación urbana, es utilizada por los especuladores, como una herramienta eficaz para establecer el precio tanto de sus desarrollos, como del suelo mismo, ya que el uso de suelo, el número de niveles, la densidad de construcción, y los polígonos protegidos, -entre otros-, son factores que actualmente interfieren de manera directa con el valor del suelo en las ciudades.

Hoy en día, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), trabaja en la creación de un **Instituto de Suelo Sustentable**, cuyo “objetivo primordial, es crear reservas territoriales y una oferta de suelo útil para proyectos de infraestructura y vivienda bien ubicada, que apoye sobre todo a los grupos sociales de bajos ingresos”<sup>23</sup>. Sin embargo, el generar oferta de suelo no es la solución definitiva al problema de la especulación en el valor del suelo, es un planteamiento que aplaza el malestar, pero no termina con la enfermedad; ya que al lograrse la consolidación de los barrios en esas reservas de suelo, el problema se hace presente, nuevamente el valor de ese suelo, vuelve a ser objeto de prácticas especulativas.

Si desde el Estado se lograra establecer el valor máximo del valor del suelo en las Ciudades se evitarían las prácticas especulativas, generando oferta de suelo accesible y justa para todos los ciudadanos. Prohibiendo, que el mercado establezca -a su libre conveniencia- el valor de este valioso recurso.

---

<sup>23</sup> Boletín No. 097 Abril 24/ 2015. Publicado por: Dirección General de Comunicación Social  
<http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2015/abril-2015/21300/>

## **Aspectos Metodológicos**

Para dar cuerpo y consistencia a la argumentación de esta Tesis, consulté diversos medios de información a fin de contextualizar el objeto de estudio y aportar los elementos teóricos que nos permitan comprender el fenómeno de la producción social de vivienda en el que para nuestro tema, la especulación en el valor del suelo es un concepto fundamental. Para el desarrollo y sustento de la parte teórica de esta investigación he recurrido a los autores clásicos sobre la Teoría del Valor y la Renta del Suelo, tales como Adam Smith, David Ricardo, David Harvey, Milton Santos, Carlos Marx, cuyos textos abordan el tema de la renta urbana en sociedades capitalistas desarrolladas, dado que es en base a estas teorías que puede ser explicado ampliamente el fenómeno de la plusvalía en el suelo.

En lo que respecta al tema de vivienda, hago referencia a especialistas en la materia, cuyos textos e investigaciones, dan sustento teórico a este trabajo; autores como Enrique Ortiz Flores, Claudia Puebla, Alfonso Iracheta, Francisco Covarrubias, Ignacio Kunz, Roberto Eibenschutz, entre otros. A lo largo de la investigación, se hace referencia a textos e investigaciones de diversas instituciones y organismos especialistas en el tema de la vivienda en México: CONAVI, PUEC - UNAM, UAM, UNAM, ONU-HABITAT, SEDESOL, y el COLMEX; del mismo modo, las cifras de población y datos estadísticos están referidos a la base del INEGI.

## 1. La Renta del Suelo en la urbanización de ciudades en países Capitalistas

## 1.1 La Teoría del Valor

La historia de la humanidad, nos deja ver el proceso de desarrollo de las sociedades y su forma de organización. Desde que el hombre se volvió sedentario, el espacio físico y social fue adquiriendo diversos valores y vocaciones, que le permitieron en principio la subsistencia y posteriormente el desarrollo cultural y el crecimiento económico, elementos que dieron origen los sistemas económicos en los que se ha desarrollado la humanidad.

En un sistema de producción capitalista o sistema de producción de mercancías, debe diferenciarse del valor de cambio, ya que siendo este último una magnitud determinada por la cantidad de trabajo socialmente necesario para producir la mercancía<sup>24</sup>, el valor de uso es determinado por las características propias del objeto y por el uso específico y concreto que se da al mismo según esas características.

El **valor de uso** de un bien que está determinado por sus condiciones naturales, es la aptitud que posee un objeto para satisfacer una necesidad.

Es imposible comparar valores de uso entre sí de manera cuantitativa (por ejemplo según su importancia relativa) sin establecer un patrón de medida arbitrario y abstracto para calificar usos que son diversos y por tanto incomparables.

**El valor de cambio**, es decir la proporción en que se intercambian las mercancías entre sí, según la teoría del valor-trabajo, es una medida cuantitativa determinada por el tiempo

---

<sup>24</sup> Vidal Villa José M. Estructura y organización económica internacional. I. Iniciación a la Economía marxista. Editorial Laia, Barcelona, España, 2ª, edición, 1975.

de trabajo abstracto, es decir el tiempo de trabajo socialmente necesario para producirlas. Así, el patrón de medida por el cual se intercambian las mercancías es el tiempo de trabajo socialmente necesario para producirlas. Si una mercancía vale lo mismo que otra es porque ambas requieren el mismo tiempo trabajo para producirlas bajo las mismas condiciones sociales de trabajo. Este valor es independiente por tanto del uso específico que tengan esas mercancías o sea independiente de su valor de uso. Este valor está compuesto, en la producción capitalista, por el capital constante (medios de producción) consumido y el capital variable (valor de la fuerza de trabajo) en la producción de mercancías y la plusvalía o valor excedente producido por el obrero y apropiado gratuitamente por el capitalista.

En el capitalismo, el trabajo, en tanto actividad humana, es el valor de uso o sea el uso específico dado a la mercancía *fuerza de trabajo* personificada en un trabajador y este valor de uso, el trabajo, tiene una cualidad que lo diferencia de los demás valores de uso y es su capacidad para crear valor, es decir valores de cambio materializados en nuevas mercancías.<sup>25</sup>

Como se mencionó en párrafos anteriores “las mercancías tienden a intercambiarse por su valor que está determinado por el tiempo socialmente necesario para producirlas”<sup>26</sup>, no obstante, bajo el sistema capitalista y la comercialización de éste, el valor de cambio de cualquier mercancía puede verse afectado por diversos factores que no son necesariamente las horas de trabajo social, sino que responden a la dinámica de oferta y demanda, que es traducida en capital y su respectiva acumulación.

En lo que respecta a la plusvalía, de acuerdo al ideario sostenido por Marx, esta consistía en la acumulación de “dinero” perpetrada por la clase capitalista gracias al esfuerzo que

---

<sup>25</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Valor\\_de\\_uso](https://es.wikipedia.org/wiki/Valor_de_uso)

<sup>26</sup> Vidal Villa José María, Estructura y organización económica internacional. Iniciación a la economía marxista. Editorial Laila, Barcelona, España, 1975.

oportunamente realiza el obrero; y este recibe un determinado salario como pago por la actividad que desarrolla, pero claro, existe un valor adicional, por arriba, que al empleado no percibe y el que lo termina captando es el dueño de los medios de producción, el capitalista, en términos de la ideología Marxista.<sup>27</sup>

La teoría de Marx, considera que a cada producto le corresponde un valor que estará en estrecha asociación con un tiempo de trabajo necesario para poder ser producido.

En el análisis de la Renta del Suelo, Marx sostiene que la “renta diferencial se presenta en todas partes y se ajusta a las mismas leyes de la renta diferencial agrícola donde quiera que exista la renta, donde quiera que las fuerzas naturales son monopolizables y aseguran al industrial que las emplea a una ganancia excedente, nos encontramos con que el propietario de una porción de tierra del planeta puede allear un derecho de propiedad sobre los objetos naturales se apropia de esta ganancia excedente y se le sustrae del capital activo en forma de renta” .<sup>28</sup>

En el caso del Suelo, cuando incrementa su valor por alguna acción que mejore sus condiciones de explotación u ocupación (en el suelo urbano), se habla de un “*plus*” o plusvalía. De la misma forma, cuando el suelo para usos del campo o de las ciudades se explota para obtener una ganancia se le denomina “Renta de Suelo”, la cual se obtiene cuando se arrienda por parte del propietario para un uso específico.

Marx hace mención de la tierra agrícola y del suelo para industria extractiva: mineral, energéticos, entre otros; sin embargo para fines de esta investigación cuyo tema es el valor del suelo urbano y el desarrollo social de vivienda, dentro de este capítulo se aborda la Teoría de la Renta de David Ricardo que se desarrolla en los siguientes párrafos.

---

<sup>27</sup> Marx, El capital, lib. 1, sección 5, cap. XIV

<sup>28</sup> Marx, Karl. Óp. Cit.

La teoría de la renta diferencial de David Ricardo<sup>29</sup> implica que a medida que aumentan la población y la demanda de alimentos, hay que ir cultivando tierras cada vez menos fértiles. Esta inferencia se expresó en la Ley de los Rendimientos Decrecientes.

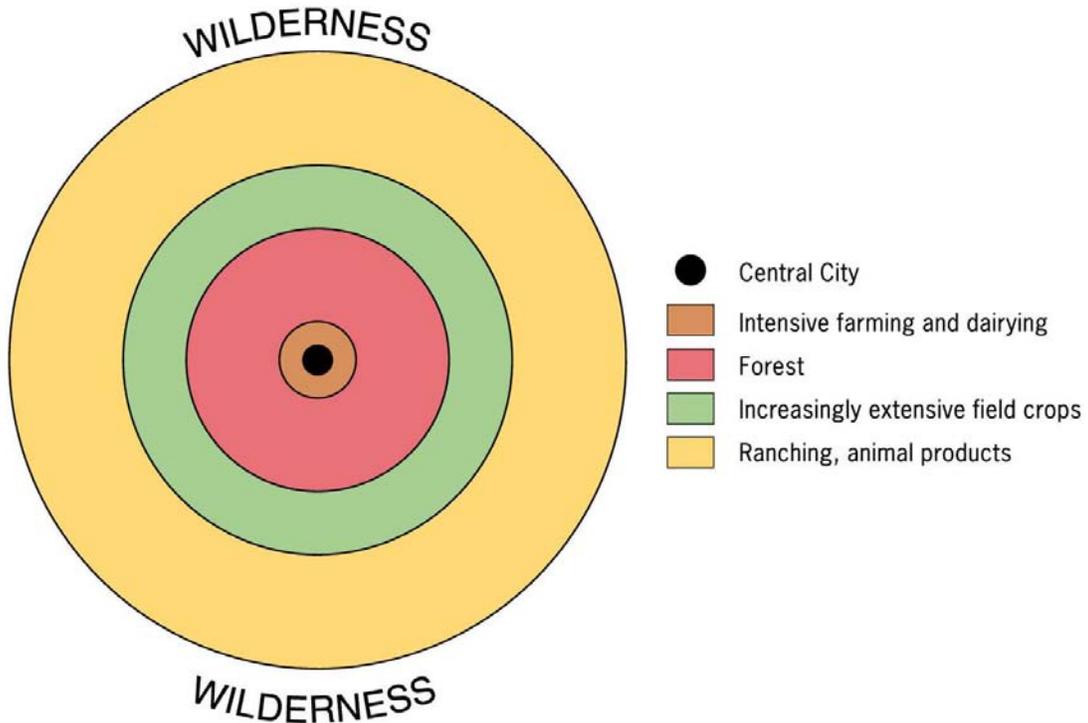


Imagen 1. Diagrama del valor de suelo de David Ricardo

La teoría de David Ricardo, plantea que a una disminución progresiva de la fertilidad de la tierra en una subida continua del precio de los alimentos. Dicha teoría, sostiene que los salarios nominales tendrían que ir subiendo para mantenerse al nivel del costo

<sup>29</sup> Economista inglés de origen judío sefardí-portugués, miembro de la corriente de pensamiento clásico económico, y uno de los más influyentes junto a Adam Smith y Thomas Malthus. Continuó y profundizó el análisis del circuito de producción de la república, cuyo origen se remonta a Quesnay y al fisiocratismo. Es considerado uno de los pioneros de la macroeconomía moderna por su análisis de la relación entre beneficios y salarios, uno de los iniciadores del razonamiento que daría lugar a la Ley de los rendimientos decrecientes y uno de los principales fundadores de la Teoría cuantitativa del dinero. Es por ello que es invocado por familias de pensamiento económico muy diferentes, desde los neoclásicos a los marxistas ingleses.

ascendente de las subsistencias, si bien los salarios reales no necesitaban subir. La renta subiría constantemente, y con la misma constancia bajarían las utilidades.

El interés del terrateniente se opone ahora no solo al del obrero y del industrial, sino que también entra en pugna con el interés general de la sociedad. Exige que el precio de los alimentos suba constantemente mientras que los capitalistas y los obreros desean un costo bajo de las subsistencias.

En el capitalismo, el suelo se ha considerado como una mercancía, sin serlo realmente, ya que una mercancía es un producto que se ha producido para ser vendido, sin embargo, dentro del mercado se oferta y se demanda en función de los factores que se han señalado anteriormente, y que por ser un bien con permanencia espacial y temporal, presenta diferenciaciones en su valor de uso y de cambio, lo que lo hace altamente especulativo.

Haciendo referencia particular a las ciudades, los propietarios del suelo reciben una ganancia de este por el simple hecho de ser propietarios mediante la figura de la "renta" sin invertir en los proyectos de infraestructura urbana, lo cual es una inversión asumida por los gobiernos en cualquiera de sus ámbitos, lo que termina siendo un gasto para la ciudad misma, sin que esta obtenga un beneficio monetario para sí.

## **1.2.- Renta del suelo: diferencial y absoluta.**

La teoría de la Renta del suelo Karl Marx, muestra como la retención de la renta por la tierra se vuelve un negocio, cuyo origen es la propiedad de la tierra. El desarrollo de la producción capitalista en la agricultura hace que el terrateniente se convierta en "usurero de la tierra", porque percibe la renta pero no toma parte en el proceso de producción

agrícola. A medida que el capitalismo se desarrolla, crecen el importe de la renta y el precio de la tierra, lo cual encarece los productos agrícolas y afecta dañosamente la situación de la clase obrera."<sup>30</sup>

Como se menciona párrafos anteriores, Marx no desarrolló del todo la teoría del suelo urbano, sino que fueron otros teóricos quienes investigaron con mayor detenimiento el valor de la renta urbana. En el caso de las ciudades, el valor de la renta urbana depende directamente de las características espaciales, de infraestructura urbana y equipamiento, e incluso de la arquitectura del lugar, así mismo la planeación urbana y los instrumentos de la misma forman parte del valor creado del precio del suelo en las urbes.

Bajo un esquema socialista, el mercado inmobiliario tiene otras características, al no haber competencia en los precios, los demandantes de suelo o vivienda, pueden disponer con mayor libertad de sus ingresos para la adquisición de bienes de consumo, aquí ejerce la ley del valor;<sup>31</sup> esto significa que la ley del valor es sensible a las decisiones que toman los gobiernos.

Bajo el modelo económico capitalista, las ganancias resultado de la renta del suelo tienen diferentes manifestaciones: renta diferencial, renta absoluta que presenta dos variantes: la renta de monopolio y la renta de solares que se refiere a la renta de suelo urbano. Entonces la renta diferencial abarca mucho más que al terrateniente quien es el que obtienen la ganancia extraordinaria de lo producido en sus tierras, ya que su ganancia no radica en la figura de la propiedad privada del suelo, sino en todo el proceso de producción agrícola<sup>32</sup>.

Entonces podemos definir que la renta diferencial es un excedente de la plusvalía sobre la

---

<sup>30</sup> Olmos A. José Edgar / [www.gratisblog.com/rumbo\\_al\\_socialismo/i111983-que\\_es\\_la\\_renta\\_del\\_suelo.ht](http://www.gratisblog.com/rumbo_al_socialismo/i111983-que_es_la_renta_del_suelo.ht)

<sup>31</sup> Vidal, Villa. Óp. Cit.

<sup>32</sup> Gutiérrez Pérez, Antonio y Trápaga Delfín Yolanda. Capital, renta de la tierra y campesinos. Ediciones Quinto Sol. México 1986.

ganancia media, utilidad que resulta de la productividad de los campesinos, y que pasa al bolsillo del dueño del suelo. Esta ganancia extraordinaria que adquiere la renta diferencial, tiene su sustento en las características naturales de la tierra, en el caso de la producción agrícola, la localización y acceso, y más importante aún la fertilidad de la tierra, que es la ventaja que posee por encima de otros, esta condición la vuelve monopolizable por tener condiciones irrepetibles. La tierra es elemento que no puede ser producido por el hombre, puede ser susceptible a mejoras, aunque esto repercute de manera directa al costo de la producción, otro aspecto importante es que la tierra agrícola también tiene un ciclo natural, no es infinitamente explotable. Esta situación ha llevado al ser humano a cultivar tierras que son consideradas como de menor grado de fertilidad, sin embargo para que este esquema de producción sea redituable, la producción en estas tierras debe dejar una ganancia media, de lo contrario habría pérdida de capital.

### **La ganancia extraordinaria** <sup>33</sup>

De acuerdo con Marx la ganancia extraordinaria “nace de la mayor capacidad natural productiva del trabajo, unida al empleo de una fuerza natural, pero no de una fuerza natural que se halle a disposición de todos los capitales invertidos en la misma rama de producción”<sup>34</sup> se trata “por el contrario, de una fuerza natural monopolizable que sólo se halle a disposición de quienes pueden disponer de determinadas porciones del planeta y sus pertenencias.”<sup>35</sup> “Esta condición natural la brinda la naturaleza solamente en ciertos sitios, sin que ninguna inversión de capital pueda inventarla allí donde no existe”<sup>36</sup>.

Por consiguiente, la ganancia extraordinaria obtenida por el empleo de estas condiciones naturales no nace del capital, sino de la utilización por éste de una fuerza natural

---

<sup>33</sup> Biblioteca virtual de derecho, economía y ciencias sociales. La renta de la tierra: Teoría y evidencia empírica. el caso del frijol en México. Ortega Herrera, José Manuel y otros.

<sup>34</sup> Marx, Karl. Óp. Cit.

<sup>35</sup> Marx, Karl. Óp. Cit.

<sup>36</sup> Marx, Karl. Óp. Cit.

monopolizable y monopolizada. “En estas condiciones, la ganancia extraordinaria se convierte en una renta del suelo, es decir, corresponde al propietario”<sup>37</sup>

Marx concluye con cinco consideraciones finales que nos apoyarán en la exposición más exhaustiva sobre la formación de la Renta:

La renta diferencial “...brota siempre de la diferencia entre el precio individual de producción del capital concreto a cuya disposición se halla la fuerza natural monopolizable y el precio de producción del capital invertido en la rama de producción de que se trata, en su conjunto.”<sup>38</sup>

“Esta renta del suelo no nace del aumento absoluto de la capacidad productiva del capital empleado o del trabajo apropiado por él...” “... sino de la mayor productividad relativa de determinados capitales concretos invertidos en una rama de producción, comparada con las inversiones de capital que no gozan de estas excepcionales condiciones favorables de productividad creadas por la naturaleza.”

“La fuerza natural no es la fuente de la ganancia extraordinaria, sino simplemente la base natural de ella, por ser la base natural de una productividad excepcionalmente alta del trabajo”. “...la propiedad territorial no crea la parte de valor que se convierte en ganancia extraordinaria, sino que se limita a permitir que el terrateniente, propietario haga pasar esta ganancia extraordinaria del bolsillo del capitalista al suyo propio.”<sup>39</sup>

“...la tierra en general, como todas las fuerzas naturales, no tiene un valor, porque no representa ningún trabajo materializado en él, ni tiene tampoco, por tanto, un precio, ya que éste no es, por regla general, otra cosa que el valor expresado en dinero. Y donde no existe valor, es evidente, que no puede expresarse en dinero. Este precio es, pura y

---

<sup>37</sup> Marx, Karl. Óp. Cit.

<sup>38</sup> Marx, Karl. Óp. Cit.

<sup>39</sup> Marx, Karl. Óp. Cit.

simplemente, la renta capitalizada... (por lo tanto)... su precio es un simple reflejo de la ganancia extraordinaria, calculada en términos capitalistas."<sup>40</sup>

La teoría de la Renta no tendría tanta importancia si los movimientos y transferencias de valor fueran iguales en la industria como en la agricultura. El manejo de un bien natural, como lo es la tierra, para su uso y explotación, marca diferencias significativas en el funcionamiento de la relación capital-trabajo y sus repercusiones en los valores y en los precios de los productos del campo.<sup>41</sup>

El rendimiento de la fertilidad de la tierra que se traduce en productos agrícolas, y se refleja en el número de metros cuadrados o hectáreas que se emplean para este fin; de esa manera se da la renta diferencial que Marx divide en dos grupos, que Gutiérrez y Trápaga definen así "*La renta diferencial I* se refiere ante todo a un movimiento de carácter extensivo, por cuanto implica la apertura de nuevas tierras, esto es el ensanchamiento de las fronteras agrícolas del capital. Por el contrario, la renta diferencial II se refiere a un despliegue de carácter intensivo, donde la inversión del capital toma el lugar preponderante, pues es la incorporación de capital fijo a la tierra -que Marx en algunas ocasiones llama fertilidad económica- la que sustenta la renta diferencial, razón por la cual ésta obtiene mayor importancia en el desarrollo capitalista".<sup>42</sup>

### **La Renta Absoluta**

De acuerdo con Marx y Ricardo, la demanda de productos agrícolas, originaba mayor necesidad de cultivo y esto a su vez, la demanda de mayor extensión de tierra para fines agrícolas. Por su parte, los terratenientes, cobraban un monto por el usufructo de sus tierras, este monto era considerado por los agricultores quienes buscaban asegurar en la inversión la ganancia media; es decir, el agricultor, obtiene la ganancia media sobre el capital invertido, y los terratenientes cobran un excedente por encima de la ganancia media

---

<sup>40</sup> Marx, Karl. Óp. Cit.

<sup>41</sup> Biblioteca virtual de derecho, economía y ciencias sociales. La renta de la tierra: Teoría y evidencia empírica. el caso del frijol en México. Ortega Herrera, José Manuel y otros.

<sup>42</sup> Gutiérrez y Trápaga, Óp. Cit.

en forma de renta. Esta renta se denomina renta absoluta. El origen de la renta absoluta es la plusvalía que deriva de la ganancia media, obtenida de una inversión de bajo costo.

Al respecto Marx menciona que "el mero hecho de que el valor de los productos agrícolas arroje un remanente sobre su precio de producción no basta, ni mucho menos, para explicar la existencia de una renta del suelo, independiente de la diferencia de la fertilidad entre las distintas clases de tierras o en las inversiones sucesivas de capital en la misma tierra, en una palabra, de una renta distinta por su concepto de la renta diferencial y que, por tanto, podemos designar con el nombre de **renta absoluta**".<sup>43</sup> Así pues, la renta absoluta es un tributo característico que los propietarios del suelo imponen, beneficiándose del monopolio de la propiedad privada de la tierra.

### 1.3 La Renta Urbana

De acuerdo con Adam Smith, la renta de la tierra no tiene su origen en el proceso productivo agrícola, sino en la captación de capital que obtienen los propietarios sobre los gastos de producción y el interés corriente del capital invertido.

Para David Ricardo, la renta es el beneficio que obtiene el terrateniente cuyas parcelas poseen características de fertilidad sobre otras; la fecundidad del suelo es diversa y para la producción agrícola, el suelo puede tener diferentes clasificaciones como se mencionó en el capítulo Teoría del Valor. (Ricardo hace una clasificación del suelo según su grado de fertilidad y las categoriza como tierras de primera, de segunda, etcétera).

En las ciudades, la renta del suelo tiene relación con las inversiones inmobiliarias, es decir, los desarrolladores buscan sitios donde el precio del suelo les permita obtener la mayor ganancia posible, cuyo interés radica en la especulación del valor de dicho suelo producto

---

<sup>43</sup> Marx K. Óp. Cit.

de la demanda de un giro o actividad específica, ya sea vivienda, comercio, servicios, etcétera, esta demanda tendrá como consecuencia un alza en el precio de mercado del terreno; en palabras de Marx: "esta renta es, en primer lugar, por la influencia predominante que aquí ejerce el factor situación sobre la renta diferencial (factor muy importante en los viñedos y en los solares de las grandes ciudades); en segundo lugar, por el carácter tangible que presenta en este caso la total pasividad del propietario cuya actividad se reduce (sobre todo tratándose de minas) a explotar los progresos del desarrollo social, a los que, a diferencia del capitalista, no contribuye en lo más mínimo y en los que no arriesga nada, y finalmente, por el predominio del precio del monopolio en muchos casos y, especialmente por la explotación más desvergonzada de la miseria (...) y por el poder inmenso que esta forma de propiedad territorial supone cuando se combina en las mismas manos con el capital industrial y permite éste, en la lucha en torno al salario, desahuciar prácticamente al obrero de la tierra como su morada".<sup>44</sup>

Este proceso de espera, es una estrategia de mercado, donde se busca obtener un incremento sustancial del valor comercial de la tierra por la demanda que esta tenga, a esta reventa de tierra con ganancias extraordinarias es conocido como **especulación**. Esta estrategia de mercado tiene como base la expansión horizontal de las ciudades, ya que el negocio radica en desarrollar vivienda fuera de las manchas urbanas, lo que implica una inversión de bajo costo; los desarrolladores o terratenientes, esperan el crecimiento de la mancha urbana, que se verá favorecido con la demanda de suelo y/o vivienda, logrando revender a un precio superior, generando excelentes ganancias para el desarrollador. Al respecto Marx sostiene que: "la renta urbana aumenta necesariamente, no solo con el crecimiento de la población, que lleva implícito la necesidad creciente de habitación, sino también con el desarrollo del capital fijo que se incorpora a la tierra o echa raíces en ella o descansa sobre ella, como ocurre con todos los edificios industriales, con los ferrocarriles, los almacenes, edificios fabriles, los muelles, etcétera".<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Marx, K. op. cit., p. 717

<sup>45</sup> Marx, Karl, Óp. Cit.

### 1.3.1 Renta monopólica.

Como se menciona en párrafos anteriores, bajo el sistema capitalista, el precio del suelo se eleva según las reglas del mercado, que son superiores al valor inicial de compra. La renta monopólica es un beneficio económico que obtiene el dueño por la tierra. En tierra agrícola esta renta se obtiene del cultivo de especies selectas destinadas a producciones que no entran en el nivel básico de consumo. “Debido a la extraordinaria limitación de las tierras en que puede cultivarse una determinada clase de producto agrícola, resulta posible venderlo a un precio no sólo superior al precio social de producción, sino, además, a su valor”<sup>46</sup>. Entonces, la renta monopólica es una ganancia extra que se obtiene del valor del producto para el cual es destinado.

En el caso de las ciudades, la renta monopólica incide en el precio de los predios urbanos, cuya ubicación es privilegiada no sólo en infraestructura sino también en el marco normativo de usos de suelo, intensidades y densidad de construcción sea permitida: centros comerciales, desarrollos inmobiliarios de alta densidad, complejos administrativos, etcétera. “En este caso en la base de la renta de monopolio figura un alquiler muy elevado ya sea por la vivienda ya sea por el local comercial. La renta de monopolio es plusvalía creada en toda la sociedad capitalista; de ella se apropia el dueño de la tierra como consecuencia de la redistribución de la plusvalía. Dado que la renta de monopolio se crea elevando los precios de los productos agrícolas o de las materias primas en comparación con el valor de unas y otras, y también elevando el alquiler, en última instancia quien sufre por ella en el consumidor, ante todo la clase obrera. La renta monopolista es un tributo que paga la sociedad a los propietarios de la tierra”<sup>47</sup>.

Christian Topalov menciona que “la renta monopólica en la ciudad se presenta en dos

---

<sup>46</sup> Borísov, Zhamin y Makárova. En <http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/r/rentam.htm>

<sup>47</sup> Ídem

formas distintas. La primera se da en las zonas elegidas para ser habitadas por clases de alto nivel económico, en la que los propietarios del suelo tiene la posibilidad de obtener una renta muy alta; y la otra se presenta cuando se realiza un desarrollo habitacional cercano a los centros de trabajo y donde hay escasez de vivienda para los trabajadores, quienes deben pagar rentas caras o adquirir una vivienda con un alto costo por el precio del suelo.<sup>48</sup>

#### **1.4 La renta del suelo urbano en el capitalismo.**

En el capitalismo, el suelo es considerado como mercancía, y como tal se encuentra sujeto a la ley de la oferta y la demanda. El valor del éste presenta cambios constantes, que están directamente vinculados con su ubicación, estructura urbana, usos, y normatividad que le rigen; así como los valores creados social y políticamente. Al respecto, Borisov sostiene que: "la particularidad de la tierra en cuanto a la producción consiste en primer lugar en que no es producto del trabajo humano, segundo que la cantidad de tierra disponible está limitada, y tercero, que existen tierras de diferente calidad".<sup>49</sup>

Como se menciona en párrafos anteriores, la especulación en el valor del suelo es una estrategia de mercado, donde el inversionista busca obtener la mayor ganancia posible. En este proceso de inversión-ganancia, se ven involucrados el terrateniente, el desarrollador, y en forma directa el Estado, ya que es quien establece el marco jurídico, normativo y administrativo para el desarrollo urbano.

El elemento básico para el desarrollo de las ciudades es el suelo, y éste tiene diversos factores que pueden favorecer o no el asentamiento y desarrollo urbano en ciertas zonas, uno de ellos es la ubicación del predio o predios, ya que la ubicación es irrepetible y el suelo es un bien escaso, estas condiciones generan un monopolio de suelo, que como se hace mención en párrafos anteriores, produce una ganancia muy atractiva para los

---

<sup>48</sup> Topalov, Christian, Óp. Cit.

<sup>49</sup> Borisov. Zhamin y Makárova Op. Cit. [www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/r/rentas.htm](http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/r/rentas.htm)

desarrolladores capitalistas. Esta ganancia se incrementa en función de la demanda que tenga el inmueble tanto en venta como en renta, y es establecida por los valores que el mercado maneja. Sin embargo, estos parámetros de valor resultan ser poco convenientes para las ciudades, pues constantemente excluyen población que no puede solventar los gastos que genera una renta elevada por un inmueble, buscando así soluciones habitacionales fuera de la ciudad, lo que genera ciudades horizontales y dispersas.

El Estado debe asumir el papel regulador del mercado, sin ser controlador, pero sí de establecer las reglas y pautas para el libre comercio; en el caso específico del suelo y más aún del suelo para la vivienda, dirigir políticas específicas para evitar las prácticas especulativas y desarrollos satélite destinados al fracaso. Vale la pena replantear las políticas actuales de vivienda y desarrollos inmobiliarios; es necesario, establecer políticas fiscales, normas de ordenación y marcos legales que apoyen el control del precio del suelo en las ciudades, instrumentos que le permitan a las ciudades equilibrar la oferta y la demanda y frenar los precios monopólicos que actualmente se manejan en el libre mercado inmobiliario.

En las disposiciones de tipo normativo son varios los aspectos en los que se ve favorecido o afectado el sector inmobiliario. La planeación de las ciudades busca de prever su crecimiento; actualmente en la Ciudad de México cuenta con 31 Normas Generales de Ordenación que regulan la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano, así como las características de las edificaciones, la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano y el impulso de la vivienda de interés social y popular, sin embargo, en un régimen capitalista, el desarrollo urbano se encuentra en manos del capital y de las ganancias y plusvalías que éste genera. La realidad social que presentan las ciudades mexicanas deja ver una fuerte contradicción con el esquema neoliberal del actual gobierno, cuya orientación es la apertura y manejo de los mecanismos e instrumentos a favor del libre mercado, dejando en último término las acciones y proyectos sociales.

El papel del Estado como administrador del suelo es fundamental para regular el precio del suelo (la renta diferencial, absoluta y monopólica), dando paso a un nuevo modelo de crecimiento urbano, social e incluyente. Sin embargo bajo los efectos de una economía capitalista voraz, el mercado inmobiliario genera grandes ganancias para el inversionista, que lo ha convertido en uno de los negocios más atractivos dentro del sistema capitalista, incentivando la explotación de la renta del suelo, generando especulación en el valor de éste, posicionándolo como uno de los sectores más redituables para el capital.

## 2. La producción Social de Vivienda y el Mercado de Suelo en la ZMVM

En México, como en la mayoría de los países latinoamericanos, las distintas formas o modalidades de producción de la vivienda y del hábitat donde se inserta, están estrechamente relacionadas con el mercado del suelo. Las formas de acceso al suelo que tienen los diferentes actores que inician los procesos de poblamiento y producción de la vivienda determinan las características del hábitat en las localidades urbanas, es decir, los tipos de poblamiento y los procesos habitacionales que estos implican. Entre los estudiosos del tema y las instituciones públicas que operan la política, existe un acuerdo en clasificar al **mercado de suelo en: formal e informal.**

El mercado formal de suelo incluye tanto a los centros históricos de las ciudades, pueblos y colonias tradicionales que se incorporan a las manchas urbanas, como a las urbanizaciones nuevas. Estas últimas, que ocupan la mayor parte de las áreas urbanas, generalmente se han desarrollado bajo la modalidad de fraccionamientos y desarrollos de distintas densidades que cumplen con la normatividad urbana: disponen de infraestructura y servicios, aunque puedan ser deficientes.

En las ciudades mexicanas, el proceso de urbanización en el mercado informal de tierras se produce bajo dos grandes modalidades: la venta legal de lotes en fraccionamientos clandestinos, o las invasiones organizadas de terrenos.<sup>50</sup> Las condiciones de irregularidad del suelo, históricamente han tenido que ver con la afectación a los distintos tipos de propiedad de la tierra (pública, privada o social)<sup>51</sup> y se relacionan con aspectos tales como su ubicación en las zonas no aptas para el desarrollo urbano (suelo de conservación, áreas naturales protegidas y zonas de riesgo) y/o con el incumplimiento de las normatividad urbana en cuanto a zonificaciones, usos y destinos del suelo, densidades, etcétera. La mayor parte de los asentamientos irregulares se ha desarrollado sobre tierras de las comunidades agrarias (ejidales y comunales). La venta de los lotes en fraccionamientos

---

<sup>50</sup> Ortiz, Enrique, La política Nacional de Vivienda 2012

<sup>51</sup> Ídem

ilegales desarrollados sobre estas tierras colindantes con las áreas urbanas tradicionalmente se ha construido y aún constituye el principal mercado de suelo para los sectores populares al representar una oferta de suelo más barato que el del mercado formal: **no dispone de infraestructura y se ubica en las periferias.**

La característica fundamental del hábitat desarrollado en el mercado informal de suelo es su carácter progresivo.<sup>52</sup> Tanto los asentamientos como la vivienda que allí se produce, por lo general, van mejorando a lo largo del tiempo y consolidándose paulatinamente. Este proceso puede extenderse por muchos años.<sup>53</sup> Frente a la formación de asentamientos irregulares y la masividad que este fenómeno ha presentado y presenta en las ciudades, el Estado mexicano se muestra omiso, en el principio del proceso y posteriormente, cuando los asentamientos ya presentan cierto grado de consolidación, interviene a través de la política de regularización de la tenencia de la tierra y los incorpora a la normatividad urbana. No obstante, actualmente existen alrededor de 7.5 millones de predios irregulares en las 59 Zonas Metropolitanas del País.<sup>54</sup>

## 2.1 ¿Qué es la Producción Social de Vivienda?

La Producción Social de Vivienda (PSV) se define oficialmente como "aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades

---

<sup>52</sup> Duhau, Emilio. Hábitat Popular y Política Urbana. Colección Las Ciencias sociales 1998

<sup>53</sup> Coulomb, Rene. La vivienda en el Distrito Federal. Retos Actuales y Nuevos Desafíos, UAM-A / NVI / CONAFOVI, México DF, 2006

<sup>68</sup> Salazar, Clara Eugenia. "Los ejidatarios en el control de la regularización", Irregular. Suelo y mercado en América Latina. COLMEX.2012.

y su capacidad de gestión y toma de decisiones”.<sup>55</sup> En un sentido más amplio se encuentra la Producción Social del Hábitat (PSH), que Enrique Ortiz define así: "entendemos todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoprodutores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro"<sup>56</sup> y posteriormente agrega, "las modalidades autogestionarias, incluyen desde la autoproducción individual espontánea de la vivienda hasta la colectiva, que implica un alto nivel organizativo de los participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del hábitat"<sup>57</sup>

## 2.2 ¿Cómo condiciona el Valor del suelo urbano el desarrollo social de la vivienda en México?

En la medida que en las soluciones habitacionales que se proveen para los grupos de menores ingresos el suelo tiene una alta incidencia en el costo de su desarrollo. El suelo urbano, constituye un recurso finito, y a diferencia de otros bienes, el suelo urbano no se produce. El valor del suelo se basa, en la mayoría de las conceptualizaciones teóricas –una de ellas mencionada en el capítulo 1 de este documento- como el valor presente del flujo neto actualizado de rentas esperadas. Esto no quiere decir que no haya que invertir para habitarlo, pero si quiere destacar es que el valor del suelo surge como consecuencia de un proceso social más amplio que no tiene como requisito indispensable la contraparte de un esfuerzo productivo por parte del propietario. Esta situación tiene una serie de implicaciones para el mercado del suelo. En primer término, los valores empiezan a elevarse mucho antes de que el suelo sea destinado a usos urbanos, **trascendiendo lo legal y lo espacial**; esto

---

<sup>55</sup> Conceptualización de la Producción Social de Vivienda en la LEY DE VIVIENDA publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio 2005. Texto Vigente.

<sup>56</sup> Ortiz Enrique, Integración de un Sistema de Instrumentos de Apoyo a la Producción Social de Vivienda, Coalición Internacional para el Hábitat. Programa Universitario de Estudios Metropolitanos de la UAM. 2007.

<sup>57</sup> Ídem

implica, que **no es fácil acotar el mercado de suelo**.

Esta modalidad de establecer el precio sobre el suelo, estimula **la especulación**, fenómeno generalizado en las áreas metropolitanas de países organizados bajo economías de mercado. Algunos teóricos economistas han argumentado que el fenómeno especulativo podría llegar a ser beneficioso, bajo ciertas circunstancias.<sup>58</sup> Pero la especulación, en el mercado del suelo urbano difiere de las características con que se define este fenómeno en otros mercados, debido a las propiedades que caracterizan al suelo, y la necesidad de incorporar la variable espacial.<sup>59</sup>

La especulación de suelo urbano, como *negocio* que prácticamente no tiene riesgos y tiende a ser sostenido –temporalmente hablando–, en medida que la retención especulativa agudiza la escasez de terrenos estimulando el alza de los precios. Es por dichas razones, que uno de los objetivos que tiene esta tesis, está en proponer una Instancia Pública Descentralizada, que regule la libre operación del mercado, evitando así los efectos nocivos que éste genera bajo su esquema actual de operación, el cual hoy en día, genera problemas distributivos, espaciales, sociales, de desarrollo y planeación urbana.

La actual forma de operar del mercado de suelo, acentúa los efectos de desigualdad sobre la distribución de la riqueza a través de la valorización del suelo y su forma de apropiación, y el resultado de la especulación y el encarecimiento del suelo, trae como consecuencia la segregación socioeconómica espacial de manera negativa.

Desde una perspectiva social, conviene señalar el problema de la segregación socioeconómica espacial, en vista de que el mercado de suelo la estimula y la acentúa. Este fenómeno está ligado en forma biunívoca con el mercado de suelo. Los precios sobre el suelo definen las pautas de localización de la vivienda social y simultáneamente de implantación del espacio urbano de la misma. La segregación socioeconómica espacial,

---

<sup>58</sup> Carr, J. y Smit, L. R. "Public land Banking and the price of land" Land Economics, Vol. II, 1975,

<sup>59</sup> Ídem

constituye entonces, un resultado esperable en el marco de una libre operatoria del mercado del suelo.

### **3. La especulación en el valor del suelo.**

### **Paradigmas mundiales.**

En los casos expuestos, fue necesario abordar el marco jurídico y los instrumentos urbanísticos de cada país para poder analizar el fenómeno de la especulación del suelo en cada caso. Tales instrumentos, han tenido un importante impacto en el crecimiento y planeación de las ciudades, ya que estas políticas de desarrollo urbano y de ordenamiento, han sido dirigidas desde su planeación a atender la problemática del valor del suelo y en el caso colombiano a la recuperación de las plusvalías que éste genera.

En cada una de las experiencias, se describen los conceptos básicos, las iniciativas de reglamentación, y las posibilidades de implementación de cada uno de los instrumentos jurídico-urbanísticos en Brasil, Colombia, y España. El objetivo de desarrollar de este capítulo, es analizar las experiencias de otros países que han incursionado en el perfeccionamiento de las políticas sobre suelo, logrando atender el fenómeno de la especulación del suelo en sus ciudades.

### 3.1 Experiencias en países Latinoamericanos.

#### 3.1.1 El caso de Colombia: las ciudades de Cali y Bogotá<sup>60</sup>

En el año de 1997, el Congreso de la República de Colombia, dio el visto bueno para la aprobación de la Ley 388, inscrita en la Ley de Desarrollo Territorial Colombiana, cuya aplicación coadyuva a los Municipios y Distritos en la recuperación del valor creado socialmente del suelo, también llamado “plusvalía”. Ley 388, especifica que los ciudadanos tienen derecho a "participar" en el aumento del valor de la tierra cuando el marco legal que regula su uso aumenta el potencial de desarrollo. Bajo este entendido, se hace mención de tres categorías de acción urbanística:

1. “Cambio en la clasificación, de tierra rural (en la que el desarrollo está sumamente limitado) a tierra para expansión urbana o suburbana;
2. Modificación de la zonificación u otras regulaciones del uso de la tierra;
3. Modificación de las regulaciones que permiten un mayor aprovechamiento de la tierra.”<sup>61</sup>

Podrán participar todos los municipios que así lo deseen, manifestado por iniciativa de cada alcalde, logrando una recaudación que va del 30 al 50%, - esto a consideración de cada municipio- según la plusvalía de cada zona.

---

<sup>60</sup>El desarrollo de este capítulo está basado en la publicación “La recuperación de plusvalías 'socialmente creadas' en Colombia”, (Land Lines Article) Author: Doebele, William A. Publication Date: July 1998. Lincon Institute of Land Policy. Inventory ID LLA980703SP; Spanish Una versión más actualizada de este artículo está disponible como parte del capítulo 4 del libro Perspectivas urbanas; Temas críticos en políticas de suelo de América Latina.

<sup>61</sup> Op. Cit.

Expresado en resumidas formas, la legislación establece que el precio por metro cuadrado de suelo, será calculado antes y después de cualquier acción urbanística; Para determinar el precio, se realiza una operación de cálculo sencilla: se multiplican los dos precios en metros cuadrados por el área de cada predio individual en cuestión y se le resta el precio anterior a la inversión o acción urbana del precio resiente. La tasa máxima es del 50% para garantizar la motivación de los inversionistas y promotores.

De acuerdo con la investigación de William A. Doebele<sup>62</sup> “con esta legislación, Colombia ha dado fuerza de Ley Nacional a la premisa fundamental de los postulados de Henry George, quien sostenía que los ciudadanos tienen el derecho moral de recuperar el valor creado socialmente, como se evidencia en este caso con el aumento del precio de la tierra generado por las tres categorías de acción urbanística mencionadas anteriormente. Tal vez con la única excepción de Taiwán, pocos países, por no decir ningún otro, han intentado incorporar de manera tan directa los principios de George en una ley verdadera de carácter nacional”<sup>63</sup>.

### **Procedimientos para la aplicación de la ley 388.**

Las modificaciones y ajustes de la Ley de Desarrollo Territorial, aprobadas por el Congreso de la República de Colombia, son apenas el primer paso de un largo camino; de acuerdo con las prácticas colombianas, el Congreso en quien plantea las directrices generales, estableciendo políticas generales en cada tema, sin embargo, la implementación y ejecución de las mismas, depende del Ejecutivo Nacional y de los Municipios. Para lograr un avalúo objetivo del valor por metro cuadrado antes y después de cada acción, se estipula que los gobiernos deben apoyarse en la opinión técnica del

---

<sup>62</sup> William A. Doebele es profesor emérito de planificación urbana y diseño en la Escuela de Posgrado en Diseño de la Universidad de Harvard y miembro asociado del cuerpo docente del Instituto Lincoln. La preparación de su artículo contó con las valiosas colaboraciones de Martim Smolka, miembro superior de los programas para América Latina, Fernando Rojas, docente invitado del Instituto, y Fernanda Furtado, asociada del cuerpo docente y de investigación del Instituto.

<sup>63</sup> Op. Cit.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi<sup>64</sup> conforme a las directrices establecidas en la Ley para cada una de las tres condiciones mencionadas en párrafos anteriores.

De acuerdo a las reglas de operación, las plusvalías, pueden ser cobradas cuando el dueño del inmueble, solicita una licencia o permiso de construcción, al cambiar el uso de suelo, cuando existe una transferencia del dominio sobre el inmueble, o cuando se adquieren títulos valores representativos de los derechos adicionales de desarrollo y construcción. Estas plusvalías, deben quedar asentadas en el registro de escrituras de propiedades, esto para garantizar su pago total, mismo que sólo se dará bajo las siguientes modalidades:

1. Con dinero en efectivo;
2. Transfiriendo una parte del predio a una Entidad Pública cuyo valor sea equivalente al monto de la participación;
3. Por intercambio de predios cuyo valor sea semejante al valor de los predios localizados en otras zonas urbanas;
4. Creando una Sociedad entre el Inversionista y una Entidad Pública en la realización de un proyecto de interés social, esta modalidad equivale a una participación
5. El ejecutar obras de infraestructura o áreas de recreación de valor equivalente; o
6. Mediante la cesión de una parte, de valor equivalente, de los derechos de desarrollo derivados de la acción urbanística

---

<sup>64</sup> El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espacial. El IGAC es un establecimiento público del orden nacional, que tiene como objetivo cumplir el mandato constitucional referente a la elaboración y actualización del mapa oficial de la República de Colombia; desarrollar las políticas y ejecutar los planes del Gobierno Nacional en materia de cartografía, agrología, catastro y geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información catastral y ambiental georreferenciada, con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial, además de formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE)

Mencionadas las modalidades de participación, las autoridades colombianas esperan que muchos promotores inmobiliarios, opten por generar una sociedad con los municipios, como alternativa al pago de dinero en efectivo, en relación a esta modalidad, la propia legislación, contempla incentivos de descuento que van del 10 al 5% en función de la modalidad que se opte.

De acuerdo con lo estipulado por la Ley, los municipios y distritos deben destinar los recursos provenientes de las participaciones en las plusvalías para fines específicos, de carácter público y con un propósito social:

- Compra de predios o inmuebles para viviendas de "interés social";
- obras de infraestructura en las áreas donde el desarrollo sea inadecuado;
- ampliación de la red de espacio público urbano;
- financiamiento del sistema de transporte masivo;
- ejecución de macroproyectos urbanos o programas de renovación urbana;
- pago de los costos de expropiación de inmuebles para programas de renovación urbana, o
- fomento de la conservación del patrimonio histórico.

### **Posibles repercusiones de la Ley: Aspectos constitucionales.**

La nueva Ley se fundamenta inequívocamente en el artículo 82 de la Constitución de Colombia de 1991 "Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción

urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”<sup>65</sup>

Bajo el análisis del Mtro. William A. Doebele, “el artículo 82 establece que cuando las acciones urbanísticas aumentan el potencial de desarrollo de la tierra, los ciudadanos tienen el derecho de participar en la plusvalía generada por tales acciones, de manera que se sufrague y distribuya equitativamente el costo del desarrollo urbano”.<sup>66</sup>

### Objetividad de los avalúos

Con respecto a los avalúos y a la capacidad que tenga el cuerpo técnico para atender la demanda de avalúos, el Maestro William A. Doebele comenta: “A pesar de los procedimientos tan específicos estipulados en la ley con la finalidad de lograr la mayor objetividad y transparencia posibles, no será fácil para el Instituto Codazzi cumplir a cabalidad con el avalúo previo y posterior a la acción urbanística dadas las limitaciones de tiempo que establece la ley. Más aún, las distintas alternativas de transferencia para el pago de las tasas con dinero efectivo, que seguramente gozarán de mayor popularidad, dependen de la apreciación local que se haga de lo que se considera *valor equivalente*”<sup>67</sup> Ante tal situación el mismo Instituto debería considerar la posibilidad de ampliar su plantilla técnica, siendo esta una posibilidad importante para el mismo instituto de crecimiento, con la cual lograrían cumplir el propósito de la Ley 388; es importante destacar que los avalúos son clave para la implementación de esta ley.

### Aprendizaje mediante la innovación

Colombia ha destacado como el país latino con mejores aportaciones innovadoras en el campo de la planificación del desarrollo urbano, así como en el ámbito jurídico y

---

<sup>65</sup> Constitución Política de Colombia 1991, Capítulo 3 De los derechos colectivos. Texto vigente.

<sup>66</sup> William A. Doebele, *op.cit*

<sup>67</sup> Ídem

financiero; ejemplo de esto fue la creación del “distrito de zonificación especial”, del gobierno colombiano en Bogotá en materia de vivienda para grupos de menores ingresos.

En materia de desarrollo territorial, el gobierno colombiano modificó el contenido de la ley en 1989 y posteriormente en 1991; misma que ha sido ampliada en 1997. William A. Doebele sostiene que se encuentran entre los enfoques más integrales de la planificación urbana desde la ley británica para el control del desarrollo urbano promulgada en 1947 (British Town and Country Planning Act of 1947). Asimismo, menciona que la constitución colombiana prácticamente es única en mencionar el derecho moral que tienen los ciudadanos a las plusvalías generadas por las acciones urbanísticas.

Como cabría esperarse, algunas de estas innovaciones a la larga no llenarán las expectativas iniciales, sin embargo la ley 388 es una propuesta interesante y es una aportación valiosa en la cual el gobierno colombiano está trabajando para su correcta implementación. Los resultados de esta ley deberán estar monitoreados y su la evaluación de la misma es indispensable para continuar con los esfuerzos de los legisladores por tener ciudades socialmente más justas.

### 3.1.2 El caso de Brasil<sup>68</sup>:

#### El Impuesto Predial Progresivo y Territorial Urbano<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> El desarrollo de este capítulo, se basa en la investigación de: Lungo, Mario y Raquel Rolnik. "La gestión estratégica de la tierra urbana", Programa salvadoreño de investigación sobre desarrollo y medio ambiente) Cuaderno PRISMA, 1998. Documento Base, Red NO 7 Programa URB-AL "Gestión y Control de la Urbanización", Rosario Nov. 2000. Así mismo en la publicación de: Saavedra, Teodosio "Experiencias emblemáticas en la superación de la precariedad y pobreza urbanas en América Latina y el Caribe: acceso al suelo urbano para los pobres". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2006, Santiago de Chile.

<sup>69</sup> Lungo, Mario y Raquel Rolnik. "La gestión estratégica de la tierra urbana", Programa salvadoreño de investigación sobre desarrollo y medio ambiente) Cuaderno PRISMA, 1998. Documento Base, Red NO 7 Programa URB-AL "Gestión y Control de la Urbanización", Rosario Nov. 2000

### **Las ciudades brasileñas: contexto urbano y demográfico.**

Brasil es uno de los países latinoamericanos que presentan una rápida urbanización en su territorio, aunque presenta ciudades con un bajo índice de desarrollo, lo que ha generado problemas importantes. Dentro de las ciudades brasileñas, son marcadas las diferencias socio-espaciales entre las zonas centrales y las periféricas, “así también en la localización precaria de asentamientos de población pobre en zonas anegables y en fuerte pendiente, en contraste con barrios costeros de alta calidad en las ciudades de borde de mar”<sup>70</sup>.

La población de Brasil, al año 2010, es de más de 190 millones de habitantes<sup>71</sup> lo que representa un total de 22 mil 31 habitantes por kilómetro cuadrado de la población definida como urbana, mayormente concentrada en las regiones Sureste con 80,3 millones de habitantes y Noreste con 53,0 millones de habitantes, mientras que las dos regiones más extensas, el Centro-Oeste y el Norte que conforman el 64,12 % del territorio brasileño, cuentan con apenas 29,8 millones de habitantes.<sup>72</sup>

Joan Mac Donald, en su publicación “Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe” de la CEPAL en 2004, menciona que en Brasil existen 5.561 municipios, con 500 ciudades de más de 50.000 habitantes en las que se asienta el 75% de la población total del país. Respecto de la población pobre viviendo en las ciudades brasileñas, estima que ésta representa el 32,9% de la población total brasileña. En este contexto, los asentamientos ilegales “favelas” se asientan en el 30% de los 5.561 municipios de Brasil y en más del 50% de 279 municipios con una población de

---

<sup>70</sup> El Estatuto de la Ciudad, Instituto Polis, 2001, Cap. “Urbanización de riesgo: expresión territorial de un orden urbanístico excluyente y predatorio”.

<sup>71</sup> Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (IBGE) (2010). «População residente, por situação do domicílio e sexo, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação» (PDF). IBGE.gov.br (en portugués).

<sup>72</sup> Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (IBGE) 2011. Sinopse do Censo Demográfico 2010 (en portugués). Río de Janeiro: IBGE. p. 261. ISBN 978-85-240-4187-7.

entre 50 y 100 mil habitantes, en el 80% de los 174 con una población entre 100 mil a 500 mil habitantes y en la totalidad de las 26 ciudades cuya población supera los 500 mil habitantes.<sup>73</sup>

En este contexto, las ciudades tienden a un crecimiento horizontal poco densificado, ocupando áreas periféricas e incluso zonas de riesgo ambiental que no poseen infraestructura alguna. Esta manera de poblamiento del territorio, expulsando a los pobres de las áreas mejor localizadas, ha sido practicada tanto por agentes privados como por la acción del propio Estado al localizar grandes y homogéneos conjuntos habitacionales en suelos periféricos de bajo valor, consolidando la tendencia de la expansión horizontal ilimitada y la ocupación de zonas de riesgo o de protección ambiental.<sup>74</sup>

En contra posición, las áreas mejor dotas en localización e infraestructura se vuelven reducidas, los conflictos por su adquisición en relación a su uso y potenciales constructivos permitidos, generan gran especulación en cuanto a su valor, este fenómeno, trae consigo problemas de deterioro urbano en las infraestructuras existentes, y al no existir otra zona con tales características, se genera un alza en el precio del suelo que el mercado inmobiliario manipula a su conveniencia. Esta alza de precios de suelo en el centro de las ciudades, tiene implicaciones negativas en el precio del suelo en las periferias, situación que genera una cadena especulativa que es producto de la falta de equidad de calidad de vida urbana en las urbes.

Estas condiciones de adquisición de suelo urbano en Brasil, generaban grandes problemas en la estructura de las ciudades, teniendo como resultado áreas centrales ociosas esperando ser objeto de venta con la mayor ganancia especulativa, y áreas periféricas marginadas, esta es una de las razones de mayor peso que llevaron a la implementación del Impuesto Predial Progresivo, que busca:

---

<sup>73</sup> El Estatuto de la Ciudad, Instituto Polis, 2001, Cap. "Urbanización de riesgo: expresión territorial de un orden urbanístico excluyente y predatorio"

<sup>74</sup> Estatuto de la Ciudad, Guía para implementación por los municipios y los ciudadanos, Instituto Polis, Brasilia, 2002.

- Evitar la especulación inmobiliaria.
- Incentivar la actividad de la construcción.
- Distribuir de manera justa los costos y beneficios de las inversiones públicas.
- Densificar áreas urbanas por uso de tierra vacante.

### **Antecedentes del IPTU**

Derivado de la problemática antes descrita, a finales de los años setenta Brasil vive un momento de politización importante en los aspectos urbanos, surgen movimientos sociales que empiezan a cuestionar fuertemente la planificación urbana. Esta situación coincidió en tiempo con la Reforma de la Constitución Federal, y tienen una fuerte incidencia en el tema de la Reforma Urbana, situación que propició un debate entre los ámbitos políticos y técnicos para plantear respuestas a los nuevos cuestionamientos y a la formulación de nuevos paradigmas, pero esta vez con aportaciones de las propias organizaciones sociales.

Las organizaciones sociales (llamadas movimientos populares), tenían como prioridad plantear nuevas formas para legislar los asentamientos, que en su mayoría, bajo las características legales de aquel marco jurídico, se consideraban como informales y clandestinas, por lo que solicitaban la reformulación de la legislación y surge la Enmienda Popular Urbana, presentada ante el Congreso Constituyente en 1988 elaborada por el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana, entre cuyos rubros a ser atendidos se encontraban los siguientes enunciados:

- i. Propuestas de nuevos instrumentos urbanísticos de control del uso del suelo,
- ii. Producción del acceso y el derecho a la tierra,
- iii. Democratización del suelo urbano,

- iv. Afirmación de la función social de la ciudad y la propiedad,
- v. El derecho a la vivienda y la ciudad,
- vi. Reconocimiento de los asentamientos irregulares informales y su incorporación a la ciudad,
- vii. Propuestas de instrumentos de combate a la especulación inmobiliaria en la ciudad.<sup>75</sup>

Este movimiento popular, trajo consigo nuevos conceptos a la planeación urbana, que se vieron reflejados en los instrumentos urbanísticos de muchos municipios del país que fueron producto de la organización social brasileña cuya cimentación era la construcción de espacios para generar el debate, el diálogo y la participación ciudadana sobre los conflictos de la ciudad. Y fue tal el impacto que muchas municipalidades implementan nuevos paradigmas de planeación y regulación urbana orientadas a atender el problema de la marginación y segregación socio espacial, y abrir la gestión estratégica del suelo, ahora con un carácter social.

Teodosio Saavedra, alude que bajo este contexto surge en la redacción de la *Nueva Constitución de Brasil del año 1988*, con la incorporación de la “Enmienda Popular de la Reforma Urbana” que introduce el capítulo sobre la “Política Urbanística” que consagra, en el más alto nivel del ordenamiento jurídico de Brasil, la función social de la tierra urbana, y que trajo consigo la aprobación de la Ley 10.257, promulgada el 10 de julio de 2001 y vigente desde el 10 de octubre del mismo año, aprobó el reglamento del capítulo de la Política Urbanística, establecido en los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal, cuyo texto se denomina legalmente “Estatuto de la Ciudad”, que estipulaba los instrumentos de política urbana en los tres ámbitos de gobierno, pero particularmente para los Municipios, a través de sus Planes Directores.

---

<sup>75</sup> Saavedra, Teodosio “Experiencias emblemáticas en la superación de la precariedad y pobreza urbanas en América Latina y el Caribe: acceso al suelo urbano para los pobres”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2006, Santiago de Chile.

Como menciona Teodosio Saavedra, las innovaciones contenidas en el Estatuto corresponden a tres áreas generales:

**1. Un conjunto de nuevos instrumentos de naturaleza urbanística, orientados a inducir (más que normar) las formas de uso del suelo:**

Este conjunto, plantea la interacción entre la norma y el mercado inmobiliario, que es regulado por instrumentos jurídicos orientados a impedir la retención de capital especulativo principalmente en terrenos.

“A partir de la entrada en vigencia del Estatuto de la Ciudad, las zonas vacías o subutilizadas localizadas en áreas dotadas de infraestructura están sujetas al pago del Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU) progresivo en el tiempo y a la obligatoriedad de edificación y parcelación, de acuerdo con los usos de suelo establecidos por el Plan Director. Además, en los nuevos instrumentos urbanísticos, la Ley establece el concepto de Suelo Creado, a través de la institucionalización del Derecho de Superficie y del Otorgamiento Oneroso del Derecho de Construir.”<sup>76</sup>

**2. Una nueva estrategia de gestión que incorpora la participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión sobre el destino de las ciudades:**

Se refiere a la necesidad de vínculo y concurrencia que hay entre la planificación, legislación y gestión urbana y económica de la ciudad; este punto forma parte esencial del Estatuto de la Ciudad. Hace énfasis en la participación ciudadana en los procesos de formulación e implementación de la planeación urbana y las políticas públicas, así mismo el reconocimiento por parte de los Municipios que garanticen y protejan la participación de los ciudadanos.

**3. La ampliación de las posibilidades de regularización de los patrimonios urbanos:**

---

<sup>76</sup> Saavedra, Teodosio. Óp. Cit.

Este punto hace referencia a los instrumentos jurídicos para promover programas de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos irregulares por parte de los Municipios, creando nuevas formas de acceso al suelo y a la vivienda.

### Aspectos Generales

Anteriormente se mencionó, la facultad que la propia Constitución otorga a los Municipios para que a través de los Planes Directores se cumpla con la función social del suelo urbano, esto tiene sustento jurídico en los artículos 5º, 6º, 7º y 8º del Estatuto de la Ciudad, cuyo propósito radica en la ocupación de suelo servido, aumentando la oferta de tierra al interior de las ciudades.

Para atender la problemática de las prácticas especulativas en materia de suelo urbano, el gobierno brasileño, ha puesto en marcha la aplicación de una herramienta fiscal llamada: “Impuesto Predial Progresivo y Territorial Urbano”. Este corresponde al impuesto directo de mayor jerarquía que incide en la propiedad inmobiliaria en Brasil. La importancia de este instrumento constituye, por un lado, parte de los ingresos locales directos requeridos para el financiamiento de los servicios públicos a cargo de los municipios<sup>77</sup>; esto de acuerdo con lo establecido en la Constitución brasileña, que señala en el artículo 30: *“Corresponde como funciones a los Municipios; la Recaudación Tributaria establecida de su responsabilidad en la legislación federal, el Transporte Colectivo, la Educación y la Salud en coordinación con el Estado y la Unión, la Asistencia Jurídica y organizar y prestar directamente o bajo el régimen concesión o permiso los Servicios Públicos de Interés Local, tales como; Agua y Alcantarillado, Arborización y Mantenimiento de Áreas Verdes, Recolección de Residuos Sólidos, Iluminación Pública y*

---

<sup>77</sup> Ídem.

*Pavimentación*” por otra parte, representa la segunda fuente de ingresos propios de los municipios brasileños, después del Impuesto sobre Servicios (ISS)<sup>78</sup>.

Los terrenos desocupados o subutilizados localizados en áreas urbanas y de desarrollo prioritario, deberán ser adecuadamente ocupados, no podrá haber suelo ocioso. Para lograr este objetivo, el gobierno brasileño se apoya en una herramienta urbanística denominada “mecanismo de urbanización o edificación compulsatoria”, dirigida por el poder público para evitar la ociosidad de terrenos y establece plazos para la parcelación o construcción de los mismos. Para la aplicación de estos instrumentos, los plazos deben ser definidos por ley en la legislación tributaria municipal.

Esta medida fiscal, está vinculada a otros instrumentos de planeación urbana, como el de “Zonas Especiales de Interés Social” y el llamado “Consortio Inmobiliario”, cuya finalidad es crear una mezcla de estratos sociales en pro un desarrollo urbano más equitativo. El gobierno brasileño considera que este juego de instrumentos puede garantizar la sustentabilidad, al incorporar criterios de carácter ambiental.

Para calcular el monto a pagar producto del impuesto, se considera el valor de mercado del inmueble (precio al que se oferta en mercado en condiciones normales de venta), multiplicado por una cuota proporcional correspondiente a un porcentaje o factor variable dependiente del valor de mercado del inmueble. De acuerdo con la CEPAL, esta forma de cálculo, que considera el valor comercial del inmueble para determinar el impuesto a pagar, denominada “Progresividad Fiscal” del IPTU, constituye la posibilidad de percibir las contribuciones en forma conveniente a la capacidad de pago de los contribuyentes. “La base de cálculo y los contribuyentes del impuesto, están determinados por el Código Tributario Nacional. A los Gobiernos Locales les corresponde definir, a través de sus leyes específicas, las cuotas proporcionales o *alícuotas* a aplicar a los inmuebles, las exenciones al pago y las zonas urbanas municipales de aplicación del impuesto”<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Ídem.

<sup>79</sup> Saavedra, Teodosio. Óp. Cit.

En el marco jurídico, la Constitución Federal Brasileña de 1988, en el capítulo correspondiente a Política Urbana, acredita la ejecución de esta herramienta fiscal como un instrumento regulador del desarrollo urbano, pues busca promover el uso racional y óptimo del suelo, así como el óptimo desarrollo en comunidad por su carácter social, que es en gran parte el argumento central de esta medida fiscal.

### **Mecanismos de aprovechamiento de suelo**

Como se mencionó anteriormente, el Municipio es el principal ente de carácter federal responsable de promover el desarrollo urbano garantizando el bienestar social de la ciudadanía de que la propiedad urbana cumpla con su función social, de acuerdo con los criterios e instrumentos establecidos en el Plan Director, definido constitucionalmente como el instrumento básico de la política urbana. Tal como lo cita el Artículo 182 “La política de desarrollo urbanístico, ejecutada por el Poder Público Municipal, de acuerdo con las directrices generales fijadas en la ley, tiene por objeto ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes; 1º: El Plan Director, aprobado por la Cámara Municipal, obligatorio para ciudades con más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana”.

El propósito del Estatuto de la Ciudad tiene como propósito principal inducir la ocupación de áreas que cuentan con infraestructura y equipamientos, es decir de suelo apto de ser urbanizado y densificado, evitando la presión de la expansión horizontal hacia áreas sin infraestructura o de riesgo ambiental.

Una propiedad no cumple una función social cuando, su localización y condición en la ciudad es favorable, y se encuentra en calidad de subutilizado; estas propiedades son socialmente perjudiciales dado que son servidas por infraestructuras urbanas producto de inversiones públicas, es evidente que se dotan de beneficios indirectos.

El Estatuto de la Ciudad, establece mecanismos para promover el aprovechamiento del suelo urbano e inducir el cumplimiento de su función social, entre los que se encuentran:

**1. Parcelación, edificación y utilización obligatorias:**

La parcelación y la edificación obligatorias son instrumentos urbanísticos aplicados por los municipios para obligar a los propietarios de inmuebles urbanos a su utilización según lo que CEPAL – Colección Documentos de proyectos Experiencias emblemáticas en la superación de la pobreza ... 44 debe establecer el Plano Director, esta obligación puede ser la subdivisión de un área infra o no utilizada con la cual el propietario se beneficia por la especulación inmobiliaria de la propiedad, o la edificación de un área no edificada con el objetivo de obtener el máximo del potencial constructivo de la propiedad y provocar así su destinación social en beneficio de la colectividad.

La edificación obligatoria es un instrumento orientado a conceder mayor eficacia a las normas estipuladas en la Constitución, también busca otorgar a los Municipios atribuciones legales para exigir la función social de la propiedad y que esta sea garantizada.

**2. Aplicación del impuesto sobre la propiedad predial y territorial progresivo en el tiempo:**

La Ley establece los plazos para el cumplimiento de la parcelación, edificación y utilización de la tierra, cuando estas imposiciones no son cumplidas, el Municipio está facultado para hacer valer el IPTU a través del aumento en la cuota a pagar por un plazo de cinco años consecutivos, el pago máximo puede llegar hasta el 15% del valor de la tasación tributaria del inmueble, hasta que el propietario cumpla con la obligación establecida en el artículo 5º explicado anteriormente

**3. Expropiación para fines de la Reforma Urbana**

Tanto la Constitución como el Estatuto de la Ciudad, facultan a los Municipios en casos donde los propietarios no cumplan con las obligaciones signadas para el suelo social, a llevar a cabo una expropiación según lo establecido en el Artículo 5° del Estatuto de la Ciudad, habiendo vencido el plazo máximo de cinco años de aplicación del IPTU como se señala en el Artículo 8° del mismo:

*“Art. 8° Transcurridos cinco años de cobro del IPTU progresivo sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelación, edificación o utilización, el Municipio podrá proceder a la expropiación del inmueble, con pago en títulos de la deuda pública.*

*1° Los títulos de la deuda pública contarán con la aprobación previa del Senado Federal y serán rescatados en un plazo de hasta diez años, en cuotas anuales, iguales y sucesivas, garantizándose el valor real de la indemnización y los intereses legales del seis por ciento anual.”*

### **Aspectos Técnicos y Tecnológicos.**

Para que esta medida sea exitosa, se requiere un sistema de información geográfica con tecnología de punta, es necesario contar con un sistema catastral, que permita manejar la información en tiempo real, para saber el número de propiedades y la ubicación de los mismos, así mismo, saber si se encuentran ocupados o desocupados, y estado actual y su potencial de desarrollo urbano. Para esto, es necesario establecer políticas que incentiven la ocupación de espacios disponibles en suelo ya urbanizado, y proteger el suelo que no lo está. “Exige también la existencia de un plano genérico de valores inmobiliarios, a partir del cual se pueda aplicar el impuesto y su progresividad”<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Ídem.

### 3.1.3 El caso de España<sup>81</sup>

Si hablamos de implementación y regulación urbanística en materia de suelo, el caso español resulta muy interesante, analizando la evolución de la Ley de Suelo española, que tuvo su origen en 1956, siendo reformada por primera vez en 1976 manteniendo su vigencia hasta 1990, cuando se manifiesta aprobada la “nueva Ley de Suelo”. “Esta nueva Ley, responde a la necesidad de proveer suelo a precios asequibles por parte de los Ayuntamientos para la construcción de viviendas y de locales para las actividades productivas que, como efecto del denominado *boom inmobiliario* de la segunda mitad de los años ochenta, se ven fuertemente afectados”.<sup>82</sup>

En el caso español, los poderes públicos intervienen substancialmente en la regulación de aspectos básicos del urbanismo, tales como: el planeamiento, la ordenación territorial, la gestión urbanística y el régimen del suelo. Estos, son elementos básicos que constituyen la legislación en materia de suelo y tienen las siguientes características:

- a) El planeamiento urbanístico delimita, mediante planes de ordenación urbana, los usos y calificación del suelo de un municipio, área metropolitana, etc.
- b) El régimen urbanístico del suelo define los usos (residencial, industrial, etc.) y los tipos de suelo o clasificación (urbano, urbanizable, no urbanizable, etc.).
- c) La valoración de los distintos tipos de suelo. La legislación sobre el suelo define como se debe valorar cada tipo de suelo: valor de mercado, valor inicial, etc.

---

<sup>81</sup> El desarrollo de este capítulo, se basa en la publicación del Mtro. García Montalvo, José. EL PRECIO DEL SUELO: LA POLÉMICA INTERMINABLE. IVIE y Universidad de Valencia. 1999.

<sup>82</sup> Maldonado Leal, Jesús. Consecuencias Sociales de la Especulación Inmobiliaria. Facultad de Sociología. Madrid 2010.

- d) La gestión urbanística se refiere a las fases administrativas que supone el proceso de promoción y construcción.

La regulación sobre el suelo, tiene como principal objetivo generar ciudades más equilibradas social y espacialmente. La escasez de suelo, provoca el alza del precio del mismo en determinadas zonas, provocando expulsión de la población a otras zonas con otras características de suelo. El impacto de este fenómeno se refleja en los precios de las viviendas, la calidad de los materiales de las mismas y los metros cuadrados que ofrecen, ya que el costo del suelo impacta fuertemente en el precio final de venta.

La justificación fundamental de la regulación del suelo por parte del gobierno español es, por tanto, **el deseo de reducir la especulación sobre su precio**, uno de los principales factores que, a su vez, condiciona el precio de la vivienda. “Tanto las leyes como los proyectos legislativos, libros blancos y comisiones de expertos consideran la especulación con el precio del suelo como el fenómeno a combatir y el motivo fundamental de nuevas regulaciones o el motor básico de las nuevas propuestas. **La Constitución de 1978 da soporte legislativo de rango máximo a los esfuerzos por detener la especulación inmobiliaria**”.<sup>83</sup>

La Constitución española, en su artículo 47, **otorga el mandato constitucional a los poderes públicos para combatir la especulación del suelo**, entendida esta no como la obtención de beneficios sino como una actitud que dificulta y entorpece el acceso al derecho básico de una vivienda digna que todos los españoles tienen. Dicho artículo señala que: “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho regulando la utilización del suelo de acuerdo

---

<sup>83</sup> García Montalvo, José. EL PRECIO DEL SUELO: LA POLÉMICA INTERMINABLE. IVIE y Universidad de Valencia. 1999.

con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará de las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos”.<sup>84</sup>

Según Montalvo, las causas del valor elevado del suelo son de muy variada naturaleza. “El precio del suelo está estrechamente ligado a la evolución del precio de la vivienda. De esta forma la estructura y características del mercado de viviendas influye decisivamente en el precio del suelo”.

La nueva Ley supone una serie de innovaciones sobre la normativa precedente, que inciden fundamentalmente en un mayor protagonismo de los Ayuntamientos en la solución de los problemas generados por la escasez de suelo a precio asequible para la construcción de vivienda.

Uno de los aspectos más importantes de la nueva Ley es la de cerrar el cerco sobre los procesos especulativos en la apropiación de suelo a partir del desarrollo de fuertes sanciones a los propietarios que incumplan los programas de planeamiento, ya que una de las consecuencias que se saca de la dinámica de los planes durante la segunda mitad de los años ochenta, es la de una gran dificultad en la ejecución de los planes aprobados, por las reticencias de los propietarios, que ven revalorizarse rápidamente sus propiedades. En este sentido las sanciones establecidas por la Ley pueden suponer un arma en manos de los poderes municipales para actuar contra estas actitudes, a partir de la expropiación de los terrenos a precios reducidos.

Entre las aportaciones más novedosas de esta Ley, se encuentra el nuevo régimen de suelo a efectos únicamente de aplicación de sus disposiciones. La clasificación del suelo es independiente y compatible al que ya ha sido asignado por las figuras de ordenación urbanística en el ejercicio de sus competencias.

---

<sup>84</sup> Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956 se señala la necesidad de detener la especulación que supone la “retención de terrenos por los propietarios que no urbanizan ni acceden a enajenar sus terrenos para urbanizar y construir, a precios de justa estimación”

#### 4. La especulación en el valor del suelo en la Ciudad de México.

#### 4.1 Hacia una política de suelo para las ciudades

El mercado de suelo hoy en día, se maneja de una forma altamente especulativa, los mecanismos implacables de ese mercado condicionan a los diferentes estratos de la población a construir o comprar una vivienda donde su economía lo permita –en el caso de los que tienen posibilidad de pagar a precio de mercado-, sin importar la lejanía con sus centros de trabajo, las condiciones de vulnerabilidad, los servicios, equipamiento o infraestructura; o en algunos otros casos, la invasión ilegal de suelo.

Actualmente, el mercado de suelo, niega derechos y genera segregación. Las consecuencias de la negación del derecho al hábitat, a la vivienda y a la ciudad son dramáticas en las fisonomías de las ciudades y de las sociedades. La más visible es la segregación física, entre pobres y ricos.<sup>85</sup>

#### 4.2 La intervención del Estado en la regulación del mercado actual de suelo.

La intervención del Estado en el control y reducción del capital especulativo resulta de la mayor importancia, ya que se esperaría que el capital en suelo sirviera para desarrollar las ciudades y no para elevar artificialmente los precios y ampliar el carácter excluyente que ya presenta.<sup>86</sup>

En el marco jurídico mexicano, la Constitución Política Mexicana, en su artículo 27, establece que: “La nación tendrá en todo momento el derecho de **imponer a la propiedad**

---

<sup>85</sup> Sugranyes, Ana y Morales, Raúl. Op. Cit.

<sup>86</sup> Iracheta, Alfonso. Op.Cit.

**privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos susceptibles de aprobación,** con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, **lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos...**<sup>87</sup>; sin embargo, no queda explícitamente definido el papel del Estado como administrador del suelo. En este sentido, sería muy apropiado realizar una adición en este párrafo, que faculte al Estado el establecer un valor máximo del suelo; de este modo, darle al suelo el tratamiento adecuado para su compra y renta, y así evitar acciones especulativas del mercado en relación a este. Realizar la tarea de valorar el suelo, es una labor compleja, que requiere apoyarse -desde mi punto de vista- en el ordenamiento y planeación territorial. También, se requiere de la implementación de un sistema de catastro, permanentemente actualizado, ya que está es una herramienta básica para conocer el estado actual del territorio; en este sentido, el uso de las tecnologías y el manejo los sistemas de información geográfica, adquieren cada vez un valor más importante para el que hacer de los planificadores. Contar con una instancia, que maneje las operaciones del suelo –tanto en renta, como en venta- es indispensable, para no dejar tan delicada labor en manos del libre mercado. Entre las funciones que debe contemplar una instancia de tal naturaleza, encargada de la realización de avalúos del suelo, sin embargo, el termino avalúo, corresponde a “la **tasación comercial de un bien raíz**, contiene información sobre el avalúo fiscal, títulos de dominio, contribución, ubicación, tamaño, calidad de construcción y vida útil de la edificación que se desea comprar, construir, ampliar, reparar o mejorar”<sup>88</sup>, por lo tanto, más que un avalúo, podría ser llamado un certificado de valor, ya que no debe responder a condiciones mercantiles, sino, a criterios de planeación, a beneficio del crecimiento de la ciudad y en favor de la justa distribución de este recurso.

---

<sup>87</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Párrafo reformado DOF 06-02-1976, 10-08-1987, 06-01-1992. Texto vigente.

<sup>88</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Aval%C3%BAo\\_inmobiliario](https://es.wikipedia.org/wiki/Aval%C3%BAo_inmobiliario)

Para poder asignar un valor al precio del suelo, se deben considerar diversos factores:

- a) el costo de mantenimiento y funcionamiento de la infraestructura del lugar, que es muy diferente a decir “el precio por la ubicación”, si bien es verdad que hay zonas mejores servidas que otras, el objetivo de establecer un valor máximo, no es el del encarecimiento especulativo, por el contrario, es el establecer una oferta de suelo justa, donde la ciudad sea retribuida en términos económicos y pueda ser el suelo – en cualquier ubicación-, objeto de inversiones suelo sería mayor.
- b) El precio del suelo, debe estar condicionado por la vocación públicas y privadas, lo que generaría equilibrio en mercado de suelo; pues la oferta de
- c) del mismo; es decir, puede existir un predio con un precio determinado para desarrollos de vivienda o equipamiento social, y ese mismo predio, tener un precio mayor cuando se trate de giros diferentes (centros o plazas comerciales, clubs privados, etc.). Con esto se incentiva que el mercado de vivienda sea incluyente.

En el caso de los bienes en renta, contar con un padrón de inmuebles en renta existentes, es necesario, para que sea el instituto quien avale los contratos de renta, vigilando así que no se excedan los precios establecidos, es decir, el arrendador y arrendatario, celebran el contrato de renta con el visto bueno del instituto, evitando así prácticas especulativas, y abusos de diversos tipos por parte de ambos.

### **Aspectos técnicos, y operativos.**

Se requiere de la implementación de un sistema de catastro, permanentemente actualizado, como herramienta básica que permita conocer el estado real del territorio; en este sentido, el uso de las tecnologías y el manejo los sistemas de información geográfica, adquieren un valor importante en el quehacer de los planificadores del territorio.

Contar con una Procuraduría de Suelo que garantice el cumplimiento las operaciones del suelo –tanto en renta, como en venta- es indispensable, para no dejar tan delicada labor en manos del libre mercado. Entre las funciones que debe contemplar una instancia de tal

naturaleza, encargada de la realización de avalúos del suelo, sin embargo, el termino avalúo, corresponde a “la **tasación comercial de un bien raíz**, contiene información sobre el avalúo fiscal, títulos de dominio, contribución, ubicación, tamaño, calidad de construcción y vida útil de la edificación que se desea comprar, construir, ampliar, reparar o mejorar”<sup>89</sup>, por lo tanto, más que un avalúo, podría ser llamado un **certificado de valor**, ya que no debe responder a condiciones mercantiles, sino, a criterios de planeación, a beneficio del crecimiento de la ciudad, el desarrollo social en favor de la justa distribución de este recurso.

Para poder asignar un valor al precio del suelo, se deben considerar diversos factores:

- a) el costo de mantenimiento y funcionamiento de la infraestructura del lugar, que es muy diferente a decir “el precio por la ubicación”, si bien es verdad que hay zonas mejores servidas que otras, el objetivo de establecer un valor máximo, no es el del encarecimiento especulativo, por el contrario, es el establecer una oferta de suelo justa, donde la ciudad sea retribuida en términos económicos y pueda ser el suelo – en cualquier ubicación-, objeto de inversiones públicas y privadas, lo que generaría equilibrio en mercado de suelo; pues la oferta de suelo sería mayor.
- b) El precio del suelo, debe estar condicionado por la vocación del mismo; es decir, puede existir un predio con un precio determinado para desarrollos de vivienda o equipamiento social, y ese mismo predio, tener un precio mayor cuando se trate de giros diferentes (centros o plazas comerciales, clubs privados, etc.). Con esto se incentiva que el mercado de vivienda sea incluyente.

En el caso de los bienes en renta, contar con un padrón de inmuebles en renta existentes, es necesario, para que sea la propia Procuraduría de Suelo quien avale los contratos de renta, vigilando así que no se excedan los precios establecidos, es decir, el arrendador y arrendatario, celebran el contrato de renta con el visto bueno del instituto, evitando así

---

<sup>89</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Aval%C3%BAo\\_inmobiliario](https://es.wikipedia.org/wiki/Aval%C3%BAo_inmobiliario)

prácticas especulativas, abusos, e incumplimientos de diversos tipos por parte tanto del arrendador como del arrendatario.

## CONCLUSIONES GENERALES

Para el desarrollo de este apartado, a modo de conclusiones generales, me gustaría hacer énfasis en la premisa principal de este trabajo: El valor actual del suelo impuesto por el mercado inmobiliario, condiciona de manera directa el desarrollo social de la vivienda en la Ciudad de México; y posteriormente realizar una abstracción del problema que genera la especulación en el valor del suelo, retomando:

- ✓ la teoría del valor del suelo, que se desarrollan en el primer capítulo de este trabajo;
- ✓ las características suelo urbano,
- ✓ la vivienda como patrimonio familiar y espacio de desarrollo humano,
- ✓ el desarrollo social del hábitat,
- ✓ las experiencias de otros países en el tema, sus planteamientos, políticas e instrumentos.
- ✓ el papel de Estado como rector y ejecutor de una política nacional de suelo,
- ✓ la creación de una Procuraduría de Suelo en la Ciudad de México.

Para cerrar, dejo una breve reflexión sobre la planeación urbana actual y cómo ésta contribuye con el problema de la especulación en el valor del suelo en la Ciudad.

**El suelo en las ciudades, mucho más que una mercancía redituable.**

Por las características propias del suelo, este no es una mercancía, sino, un elemento

indispensable para el crecimiento y desarrollo de cualquier ciudad; y por lo tanto, requiere de un tratamiento particular desde todas vertientes posibles: jurídico, administrativo, fiscal, técnico, social, etcétera. Es el espacio físico donde se asienta la población y se desarrollan todas las actividades humanas tanto colectivas como individuales. Cuando este espacio físico-territorial se ve inmerso en el ciclo de la *producción*, obtiene un valor, que éste adquiere según los distintos modos de producción que han existido en la historia de la humanidad.

El suelo, en el marco del desarrollo de las ciudades capitalistas, adquiere un valor de uso, y un valor de cambio; el primero, es determinado por sus condiciones naturales, en otros términos llamado vocación de uso: agrícola, urbano, reserva ecológica, etcétera; el suelo como elemento de desarrollo urbano es un objeto que satisface una necesidad, en este caso de estudio, es la base para el desarrollo de la vivienda, en cualquiera de sus enfoques mercantiles, y en particular, en el ámbito de la producción social de vivienda. El segundo, de acuerdo a la *teoría del valor-trabajo*, es una medida cuantitativa determinada por el tiempo de trabajo socialmente necesario para producirlo, es decir, el patrón de medida por el cual se intercambian las mercancías es el tiempo de trabajo socialmente necesario para producirlas. Si una mercancía vale lo mismo que otra es porque ambas requieren el mismo tiempo trabajo para producirlas bajo las mismas condiciones sociales de trabajo. Este valor, en la producción capitalista, está integrado por: **el capital constante** también llamado medios de producción, y por **el capital variable** o valor de la fuerza de trabajo.

La teoría de Marx, considera que a cada producto le corresponde un valor, este estará en estrecha asociación con un tiempo de trabajo necesario para poder ser producido.

En el caso del Suelo, cuando incrementa su valor por alguna acción que mejore sus condiciones de explotación u ocupación, se habla de la obtención de un “*plus*” o plusvalía.

Otro concepto a tratar es la “**Renta de Suelo**”; cuando el suelo es explotado para obtener una ganancia la cual se obtiene al ser alquilado por parte del propietario para un uso específico.

En el sistema capitalista, el suelo entra al ciclo de la economía como una mercancía, sin ser esa su vocación, ya que una mercancía es un producto que está concebido para ser única y exclusivamente vendido. La naturaleza del mercado, como tal, es comprar y vender en función de los factores anteriormente señalados. El suelo por ser un bien raíz que permanece en el tiempo y en el espacio, puede tener variaciones en su valor de uso y de cambio que le darán el precio en el mercado, mismo que además puede incrementar su valor como parte de su plusvalía generada.

A partir de lo anterior y de la definición de plusvalía –definida al inicio en las líneas iniciales de estas conclusiones y con mayor extensión en el capítulo 1 de este trabajo-, entonces podemos definir que la **renta diferencial** es un excedente de la plusvalía sobre la ganancia media, que es resultado de un mayor rendimiento con respecto a otras tierras con iguales o incluso mejores condiciones. Esta renta diferencial termina en el bolsillo del dueño de la tierra.

Entonces, se puede decir, que en el capitalismo, la renta del suelo se manifiesta **por las ganancias que se obtienen de ella y por el modo de funcionamiento y reproducción del mismo sistema.**

A diferencia de un sistema socialista, el valor de la tierra, no entra en el esquema de producción de mercancías creadas por el hombre, ya que el suelo es irreproducible, es un bien limitado; la explotación del mismo ya sea con fines agrícola, industriales o urbanos, está destinada a satisfacer un bien común; por lo cual, la sobreoferta o escases de la misma no condicionan su precio. En otras palabras, **la tierra no es un bien de consumo**, sino un medio de producción controlado centralmente por el estado para la producción de bienes para la satisfacción plena de sus necesidades.

### Suelo, luego vivienda. ¿Derecho o mercancía?

Existe una clara contraposición de puntos de vista, entorno a la vivienda y al acceso al suelo, es verdad que la vivienda es una necesidad del ser humano para el desarrollo físico, social y emocional, es nuestro deber, otorgarle a la vivienda el valor intangible que esta posee; poner a la vivienda más allá de un simple **bien de uso** -hablando en términos económicos- en ciudades capitalistas es una mercancía y por consiguiente un bien de cambio; sin embargo la vivienda representa mucho más que eso. Dentro de la vivienda se desarrollan las familias y dentro de las familias los individuos que conforman la sociedad; por esta razón, la vivienda es el lugar por excelencia del desarrollo humano, del conocimiento e introspección del ser. La vivienda es un espacio de protección física y ambiental, pero también posee un carácter simbólico, ontológico. Habitar un espacio, va más allá de atender las necesidades físicas, sociales y ambientales, que cualquier vivienda debe considerar, habitar también es morar.

El suelo es una condicionante del valor de las viviendas como producto final, y esto se refleja en la calidad en los materiales y en el tamaño de las viviendas actuales, ya que para el inversionista el principal interés está en obtener una ganancia mayor, dejando en segundo término las condiciones de habitabilidad; es por eso que el mercado actual ofrece viviendas de 45m<sup>2</sup> totales y materiales como muros de Tablaroca, Panel W o panel Rey, tuberías de PVC y demás materiales de bajo costo ofertándolos a precios inadmisibles. Ejemplo de esto son los desarrollos en la zona central de la Ciudad de México, cuya oferta va desde los \$47,500.00 por metro cuadrado hasta los \$64,200.00 m<sup>2</sup> para vivienda nueva, en departamentos y multifamiliares que no ofrecen espacios de buena calidad arquitectónica ni urbana, pues no permiten el intercambio social ni cultural, no vinculan a los habitantes, ni permiten la cohesión del tejido social, simplemente no hacen ciudad.

El tamaño de la vivienda es un punto muy delicado, y muy importante, no podemos seguir

proyectando viviendas para una familia de 5 integrantes en un espacio de 45m<sup>2</sup>, resulta insuficiente, e insatisfactorio, espacios que no permiten el desarrollo integral de la familia, son espacios destinados al fracaso, son vivienda que más que acoger a sus moradores, terminan por expulsarlos, y como resultado se tienen familias fragmentadas y sociedades muy disfuncionales. “El tamaño óptimo para que una familia pueda desarrollar su vida familiar y de intimidad individual son 90m<sup>2</sup>”<sup>90</sup>, pero bajo las condiciones actuales del mercado del suelo, es una posibilidad totalmente inalcanzable, pues el valor del suelo ahorca la posibilidad de viviendas con ese metraje.

Quiero hacer énfasis en la idea de que la vivienda es un lugar para el desarrollo humano, y es por eso que es un derecho y no una mercancía. Todos los seres humanos tenemos derecho de desarrollar nuestras capacidades físicas, emocionales, espirituales, sociales y biológicas, y es la vivienda el primer lugar donde se logran en una primera etapa estos aspectos. La vivienda trasciende su mera utilización de espacio habitacional de las acciones inmediatas sino que se vuelve un vehículo para el desarrollo personal, el desarrollo humano, la contemplación del mundo interior y exterior se da en la propia vivienda.

La vivienda es un refugio, es un lugar de protección, y también un lugar del desarrollo humano: *“la casa es el lugar de una memoria fundamental que nuestra imaginación habita para siempre”*<sup>91</sup>

### **El Desarrollo Social del Hábitat: hacer ciudad en la “no ciudad”**

Una de las principales dificultades a las que se enfrenta la vivienda hecha fuera de zonas urbanas, es el problema de hacer ciudad en la “no ciudad”. Es bien sabido que la vivienda genera ciudad, sin embargo, la vivienda y sus habitantes demandan servicios que no son fáciles de gestionar, y que son necesarios e indispensables para el desarrollo humano y

---

<sup>90</sup> Aravena, Alejandro. “Vivienda Intraurbana” Conferencia INFONAVIT, 5° FIVS 2013.

<sup>91</sup> Aries Philippe y Dubye, Georges. Historia de la Vida Privada. De la Revolución Francesa a la Primera Guerra Mundial. Madrid. 2001.

urbano de una comunidad.

Este es un problema que enfrentan no solo los asentamientos irregulares, sino también todos aquellos conjuntos que fueron desarrollados por particulares ubicados a más de 15km de las cabeceras municipales, dotados solamente de vivienda, sin espacios públicos, sin servicios de comercio o abasto, médicos, de educación, e incluso de transporte. A nivel nacional, el Infonavit registra que 127 mil 319 viviendas de interés social que han sido abandonadas, de las cuales 13.8% y 10.1% se concentran en la zona metropolitana de la Ciudad de México y Tamaulipas, las casas abandonadas en Puebla representan el 3.1% del total nacional por mencionar algunos ejemplos.



Desarrollo Habitacional, Altamira, Tamaulipas.



Desarrollo Habitacional, Tijuana, BC.

---



Desarrollo Habitacional, Tehuacán, Puebla.



Desarrollo Habitacional Chihuahua



Fraccionamiento Los Reyes, Mérida, Yucatán

El resultado de estos desarrollos que carecen de todo tipo de servicios urbanos básicos, es que la gente que adquirió esta vivienda, ha optado por abandonarla, y este abandono genera grandes problemas sociales, ya que la vivienda abandonada se transforma de vivienda bandalizada y en su conjunto en un foco rojo de delincuencia.

En algunos casos se ha registrado que el abandono ha sido total, es decir el 100% del fraccionamiento se encuentra deshabitado y bandalizado; existen casos como en Mexicali,

donde la vivienda abandonada y bandalizada ha sido invadida por población “de paso” es decir gente que está en espera de cruzar la frontera y su interés no está en hacer vida en la ciudad o arraigarse, por lo que no hacen algo por mejorar el estado de la vivienda o del conjunto habitacional.

Las ciudades no son solo vivienda, sino un conjunto de elementos urbanos que sirven a la vida urbana en su conjunto. Los desarrollos creados a través de gestión social se enfrentan con este problema de hacer ciudad en la “no ciudad”, ya que la propia dinámica urbana lo demanda. Todo asentamiento requiere de servicios: salud, sociales, abasto, educación, transporte e infraestructura para la operación de los mismos, que le permitan a la gente que radica de tiempo completo en esos lugares (niños, mujeres, ancianos) desarrollarse y satisfacer sus necesidades primarias, así mismo que le permita a la población que trabaja fuera de esos polígonos desplazarse con facilidad y con la seguridad de que su familia se encuentra segura.

### **Experiencias de otros países. Planteamientos, políticas e instrumentos.**

Como mencioné en el capítulo 3 de esta investigación, algunos países han optado por el manejo de herramientas fiscales y administrativas que buscan equilibrar el mercado de suelo y sus operaciones financieras; otras, se apoyan en leyes y regulaciones jurídicas, planes o programas urbanísticos, que les permiten tener control sobre el mercado de suelo en pro de un desarrollo con mejores oportunidades en cuanto a la oferta de suelo en las ciudades.

Tomé como caso de estudio dos ciudades latinas y como paradigma europeo, el caso de España por compartir características culturales y urbanas con México.

La especulación en el valor del suelo es un problema complejo y que se manifiesta tanto en

ciudades latinas como europeas; en el caso de España, el problema de la especulación y el desarrollo de la vivienda fue tal, que el Ministerio de Vivienda tuvo que tomar cartas en el asunto; en 2007, se elaboró la Ley de Suelo, donde quedan prohibidas las prácticas especulativas; esto deriva de la propia Constitución Española (artículo 47) donde se señala que “queda prohibida la especulación”. Otro punto novedoso dentro de la Ley de Suelo es que se ha tomado en cuenta no solo al ciudadano propietario, sino también a todos aquellos que no tienen una propiedad, es decir, a la población que alquila una vivienda; la ley también aborda la especulación en los alquileres de vivienda, el mercado no debe plantear las reglas del juego, sino el Gobierno.

El reto del Gobierno Español, estaba en generar políticas públicas de vivienda que pudieran meter al mercado de vivienda en un marco jurídico y económico real; es decir, proyectos de vivienda que respondan a las demandas de la sociedad española, vivienda asequible para grupos de población que tienen capacidad de pagar lo justo por una vivienda media, quitarle el poder de imposición al mercado y dictar las reglas del juego claramente y sin ambigüedades.

La Ley de Suelo que se trabajó en 2007, tenía claro que el tema de la vivienda era un punto importante que atender, pero que el problema del suelo le antecedía, es decir, no podía haber vivienda sin suelo; por lo cual se elaboró toda una investigación sobre el fenómeno del suelo urbano y no urbano y las características de cada uno y la importancia de ambos en el desarrollo de las ciudades españolas.

En el contenido de la Ley, se menciona que el suelo es recurso escaso y que todo lo relacionado con este deberá tener un carácter social.

Uno de los Objetivos del Ministerio de Vivienda al dictar la Ley de Suelo era evitar y controlar las prácticas especulativas que existían con respecto al suelo y a la vivienda, al respecto, la

Mtra. María José López<sup>92</sup>, Directora General del Ministerio de Vivienda de 2005 a 2007, quien diera una ponencia sobre este tema en el Foro Internacional de Vivienda Sustentable 2013 (FIVS) organizado por el INFONAVIT, mencionó que uno de los principales factores que alimentaba la especulación inmobiliaria era sin duda la corrupción, porque el mercado inmobiliario estaba en manos de unos cuantos, mismos que estaban dentro de la política urbanística, lo cual, derivaba en prácticas especulativas solapadas por el mismo ayuntamiento, en palabras de la propia jurista: “el problema no era la burocracia, sino el oscurantismo y la falta de transparencia en la realización de los planes urbanísticos, que estaban enfocados a enriquecer a unos cuantos”<sup>93</sup>

Por tal motivo, uno de los puntos que contempla la nueva Ley de Suelo, es que sean públicas las modificaciones al convenio urbanístico o en el plan urbanístico, estas modificaciones serán sometidas a opinión de los ciudadanos, ya sea en asambleas públicas o por medios electrónicos, y la publicación de un resumen ejecutivo claro de lo que ese cambio pretende generar; es decir, la transparencia en los procesos, y toma de decisiones en materia de suelo es básica e indispensable para evitar la corrupción y abatir las prácticas especulativas.

En el caso de España, podemos ver el trabajo de las autoridades por combatir las prácticas especulativas y meter en orden al mercado inmobiliario; para esto fue necesario que el gobierno español asumiera su papel de líder, ejerciendo la autoridad jurídica que tiene para dictar las reglas de operación de un mercado justo en pro del desarrollo social y del buen crecimiento de las ciudades españolas.

---

92 Directora General del Gabinete del Ministerio de Vivienda (abril de 2005 a julio 2007). Miembro del Consejo de Administración de SEPES, Empresa Pública de Suelo Estatal (2004 a 2007). Responsable de Relaciones con las Cortes Generales del Ministerio de Vivienda (2004 y 2005).

93 FIVS 2013. Panel de Políticas Públicas y Comportamiento de Vivienda. Mtra. María José López González. <https://www.youtube.com/watch?v=sWKOiGRSLfE>

## Paradigmas Latinos

En los casos mencionados en el capítulo 3, también se describen las medidas que han tomado países como Colombia y Brasil para regular el mercado inmobiliario y la especulación del mismo.

En el caso de Brasil, el gobierno brasileño ha optado por medidas fiscales, que tienen el objetivo de regular las prácticas especulativas, es decir, se cobra un porcentaje sobre la ganancia extraordinaria; esta medida no ha sido del todo efectiva, pues los precios siguen estando normados por el libre mercado.

Otra medida que estipula la ley es que no puede existir tierra ociosa, es decir, terrenos dentro de la ciudad que se encuentren subutilizados o baldíos, incluso el gobierno tiene la facultad de expropiar terrenos que se encuentren bajo estas condiciones, estableciendo plazos para la ocupación o construcción por parte del propietario, si esto no se cumple, el gobierno inicia el proceso de expropiación con la finalidad de generar un banco de suelo para la vivienda.

Esta herramienta tiene como objetivo:

- Evitar la especulación inmobiliaria.
- Incentivar la actividad de la construcción.
- Distribuir de manera justa los costos y beneficios de las inversiones públicas.
- Densificar áreas urbanas por uso de tierra vacante.

Este proyecto, está vinculado a otros instrumentos de planeación urbana, tal es el caso de las llamadas “Zonas Especiales de Interés Social” y el “Consortio Inmobiliario”, cuya finalidad es crear una mezcla de estratos sociales en pro un desarrollo urbano más equitativo.

El gobierno brasileño considera que este juego de instrumentos puede garantizar la

sustentabilidad, al incorporar criterios de carácter ambiental.

Es una medida que ha tenido buenos resultados, sin embargo no regula el valor del suelo, lo cual no evita las prácticas especulativas.

En Colombia, particularmente el caso de las ciudades de Cali y Bogotá, la aprobación de la ley 388 ha sido un gran paso para combatir la especulación inmobiliaria.

La Ley 388, coadyuva a los Municipios y Distritos a obtener una recuperación del valor creado socialmente del suelo, también llamado "plusvalía". La ley especifica que los ciudadanos tienen derecho a "participar" en el aumento del valor de la tierra cuando el marco legal que regula su uso aumenta el potencial de desarrollo. Estas ganancias pueden ser cobradas cuando el dueño del inmueble, solicita una licencia o permiso de construcción, al cambiar el uso de suelo, cuando existe una transferencia del dominio sobre el inmueble,

Las categorías de acción urbanística que se plantean son las siguientes:

“Cambio en la clasificación, de tierra rural (en la que el desarrollo está sumamente limitado) a tierra para expansión urbana o suburbana;

Modificación de la zonificación u otras regulaciones del uso de la tierra;

Modificación de las regulaciones que permiten un mayor aprovechamiento de la tierra.”<sup>94</sup>

Para que esta herramienta sea aplicada correctamente, y logre tener el beneficio planteado. Estas plusvalías, deben quedar asentadas en el registro de escrituras de propiedades, esto para garantizar su pago total, el cual se dará solamente bajo las modalidades de:

1. Dinero en efectivo;
2. Transfiriendo una parte del predio a una Entidad Pública cuyo valor sea equivalente al

---

<sup>94</sup> Op. Cit.

monto de la participación;

3. Por intercambio de predios cuyo valor sea semejante al valor de los predios localizados en otras zonas urbanas;

4. Creando una Sociedad entre el Inversionista y una Entidad Pública en la realización de un proyecto de interés social, esta modalidad equivale a una participación

5. El ejecutar obras de infraestructura o áreas de recreación de valor equivalente;

6. Mediante la cesión de una parte, de valor equivalente, de los derechos de desarrollo derivados de la acción urbanística.

Con estos incentivos, la autoridades colombianas esperan la participación de los promotores inmobiliarios para la generación de una sociedad en conjunto con los municipios como alternativa al pago de dinero en efectivo, en relación a esta modalidad, la propia legislación, contempla incentivos de descuento que van del 10 al 5% en función de la modalidad que apliquen.

De acuerdo con lo estipulado por la Ley 388, los municipios y distritos deben destinar los recursos provenientes de las participaciones en las plusvalías para fines específicos, de carácter público y con un propósito social: vivienda, espacios públicos, transporte, infraestructura, etcétera.

¿Pero cómo saber el valor real del suelo?, para poder indicar un valor objetivo al actual precio del suelo en las ciudades de Cali y Bogotá, el gobierno se apoyará en la opinión técnica y los avalúos que serán realizados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espacial.

Todo bajo los estatutos que marca la propia Ley.

---

Las observaciones técnicas que emita el Instituto serán la base para la aplicación de esta herramienta; se espera que lejos de incrementar la especulación inmobiliaria, sea una manera de regular y establecer el precio del suelo en dichas ciudades.

Como hemos podido ver, existen diversos enfoques para atender el problema de la especulación en el valor del suelo y la vivienda, algunos de carácter jurídico, otros de carácter fiscal y otros de carácter económico, pero todos estas pensado en frenar las prácticas especulativas que afectan de manera directa el crecimiento de las ciudades y el desarrollo de sus pobladores.

En la Ciudad de México, el precio del suelo es elevado, y lo rige el mercado inmobiliario a su libre conveniencia. Así mismo el precio de la vivienda, ya sea en renta o venta, no existe un punto de partida establecido del precio por m2.

De acuerdo con las ofertas actuales de mercado, el precio por metro cuadrado de vivienda en la Ciudad de México presenta las siguientes características:

<b>recio por m2 de vivienda nueva en la Ciudad de México al 2016</b>				
<b>Delegación Cuauhtémoc</b>				
Vivienda	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	294.68	\$ 22,774.19	\$ 32,829.53	\$ 12,718.85
Departamento	98.8	\$ 28,607.33	\$ 42,686.56	\$ 14,528.00
<b>Delegación Benito Juárez</b>				
	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	297.05	\$25,175.81	\$ 38,908.83	\$ 11,442.79
Departamento	108.81	\$ 29,599.39	\$ 38,816.37	\$ 20,382.40

<b>Delegación Venustiano Carranza</b>				
Vivienda	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	259.2	\$11,593.46	\$ 14,391.37	\$ 8,795.55
Departamento	61.83	\$17,314.62	\$ 23,142.73	\$ 11,486.50
<b>Delegación Miguel Hidalgo</b>				
Vivienda	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2c)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	729.47	\$ 38,271.01	\$ 54,058.12	\$ 22,483.90
Departamento	202.29	\$ 46,076.24	\$ 71,469.69	\$ 20,682.80
<b>Delegación Azcapotzalco</b>				
Vivienda	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	263.98	\$12,726.95	\$ 16,741.35	\$ 8,712.55
Departamento	64.84	\$16,982.70	\$ 21,456.48	\$ 12,508.91
<b>Delegación Gustavo A. Madero</b>				
Vivienda	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2c)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	267.84	\$ 12,769.86	\$ 17,313.63	\$ 8,226.10
Departamento	76.43	\$ 15,220.75	\$ 21,890.96	\$ 8,550.53
<b>Delegación Iztacalco</b>				
Vivienda	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	252.06	\$ 12,165.75	\$ 16,005.05	\$ 8,326.45
Departamento	61.57	\$ 14,731.79	\$ 17,568.23	\$ 11,895.34
<b>Delegación Alvaro Obregón</b>				
Vivienda	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	600.35	\$ 26,003.10	\$ 33,711.67	\$ 18,294.53
Departamento	135.56	\$ 31,364.36	\$ 44,431.49	\$ 18,297.23
<b>Delegación Cuajimalpa</b>				
Vivienda	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	622.31	\$ 26,128.21	\$ 34,009.36	\$ 18,247.06
Departamento	240.24	\$ 36,877.74	\$ 52,084.73	\$ 21,670.74

<b>Delegación Coyoacan</b>				
Vivienda	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	410.2	\$ 20,781.10	\$ 29,491.54	\$ 12,070.65
Departamento	95.54	\$ 24,850.02	\$ 33,016.11	\$ 16,683.94
<b>Delegación Iztapalapa</b>				
Vivienda	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2c)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	215.39	\$ 11,443.47	\$ 18,470.20	\$ 4,416.73
Departamento	58.56	\$ 11,448.43	\$ 15,086.42	\$ 7,810.45
<b>Delegación Magdalena Contreras</b>				
Vivienda	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	370.89	\$ 20,232.28	\$ 26,142.09	\$ 14,322.48
Departamento	147.22	\$ 29,009.18	\$ 34,075.78	\$ 23,942.58
<b>Delegación Tlalpan</b>				
Vivienda	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	450.48	\$ 18,753.60	\$ 27,263.54	\$ 10,243.66
Departamento	131.04	\$ 23,613.88	\$ 31,602.24	\$ 15,625.52
<b>Delegación Tlahuac</b>				
Vivienda	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	249.98	\$ 10,540.73	\$ 15,980.17	\$ 5,101.29
Departamento	71.56	\$ 10,829.95	\$ 12,476.69	\$ 9,183.21
<b>Delegación Xochimilco</b>				
Vivienda	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	279.82	\$ 13,698.54	\$ 18,635.37	\$ 8,761.71
Departamento	93.37	\$ 15,581.11	\$ 17,940.38	\$ 13,221.85
<b>Delegación Milpa Alta</b>				
Vivienda	Tamaño Promedio	Promedio por m2 (pesos)		
	(m2)	Promedio	Máximo	Mínimo
Casa Sola	210.5	\$ 9,386.67	\$ 11,805.27	\$ 6,968.06
Departamento	48	\$ 5,258.33	5,560.45	\$ 4,956.21

Fuente: <http://www.metrocubicos.com/precios/distrito-federal/>

Como podemos observar, el precio por metro cuadrado de suelo urbano que oferta el mercado para vivienda es alto, de acuerdo con datos obtenidos del mercado inmobiliario, actualmente el precio de la vivienda en la Ciudad de México es 300% más caro comparado con ciudades como Querétaro, Pachuca, Puebla, Cuernavaca e incluso el Estado de México,<sup>95</sup> razón por la cual familias que viven bajo el esquema de alquiler de una vivienda, buscan opciones en los municipios del Estado de México más próximos a la ciudad, aunque sus actividades cotidianas, las realicen en la Ciudad de México, ejecutando viajes de hasta 18 horas a la semana en transporte para desplazarse hasta su trabajo, escuela, etcétera. Este desplazamiento de población a causa del encarecimiento desmedido del suelo y de la vivienda misma, trae consigo problemas graves para la ciudad, tales como:

- Congestionamiento vial por los largos trayectos;
- Mala calidad del aire producida por el uso del vehículo particular como medio principal de transporte;
- Dispersión y crecimiento horizontal de la mancha urbana;
- Especulación del suelo y la vivienda en los municipios más cercanos a la Ciudad por la demanda de la misma;
- Segregación espacial y social;

Esta situación no puede continuar sin ser atendida. El problema de la especulación en el valor del suelo y la vivienda se ha convertido en un problema que aqueja a las ciudades y que impacta fuertemente en la calidad de vida de los ciudadanos.

Si remontamos un poco a la historia de la política de vivienda en México, podemos observar el cambio que hubo de un “intervencionismo del estado, a un cambio de enfoque

---

<sup>95</sup> <http://www.metrocubicos.com/precios/distrito-federal/>

---

*facilitador*<sup>96</sup>, este último término se refiere a la creación de marcos legislativos, económicos, financieros e institucionales, que tenían como objetivo mejorar y ampliar el umbral de servicio del sector de desarrollo de la vivienda.

En el caso específico del suelo, la situación ha sido diferente, aun cuando este es una de las principales condicionantes para el desarrollo de la vivienda, no existe normatividad que procure frenar el problema de la especulación en el valor del suelo.

Tomando en cuenta las experiencias de internacionales, podemos concluir, que para abatir el problema de la especulación, es el Estado quien tiene la carga jurídica de asumir un papel de líder mucho antes que los desarrolladores urbanos privados, es quien debe establecer los valores de compra y venta del suelo en beneficio de la misma ciudad; como se da en el caso de Colombia, quienes han apostado por la recuperación de las plusvalías que generan las nuevas intervenciones del espacio público, misma que la ciudad puede captar gracias a lo establecido en la ley 388, con un carácter meramente social. Así mismo el caso de España o Brasil, que han tomado cartas en el asunto, donde sus gobiernos han decidido tomar el control sobre el suelo y su valor. El Estado mexicano debe asumir este papel de administrador de los recursos de la nación. El suelo debe contar con normatividad específica en materia de valuación, que evite la especulación del suelo y por ende de la vivienda misma; esta tarea ha quedado en manos del mismo mercado, teniendo como resultado ciudades dispersas, horizontales, poco inclusivas, con problemas ambientales fuertes y segregación social.

Hoy en día, la SEDATU, se encuentra formando un Instituto de Suelo Sustentable; sin embargo, el valor del suelo no es un tema que se esté tomado en cuenta.

---

<sup>96</sup> Puebla Cadena, Claudia. Del Intervencionismo Estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México. Ed. El Colegio de México 2002.

REFERENCIAS  
BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar M., Alonso. **Economía Política y lucha social**, Editorial Nuestro Tiempo. México 5ª. Edición, México 1984.

Aymonino, Carlo. **Orígenes y desarrollo de la ciudad moderna**. Colección Ciencia **Urbanística**, Gustavo Gilly, Barcelona, España, 1972.

Cantú Chapa, Rubén. **Tlatelolco. La autoadministración en Unidades habitacionales. Gestión urbana y planificación**. Editorial Plaza y Valdés, México.

Carr, J. y Smit, L. R. **"Public land Banking and the price of land"** Land Economics, Vol. II, 1975.

**Constitución Política de Colombia** 1991, Capítulo 3 De los derechos colectivos TEXTO VIGENTE

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 27-01-20

Coulomb Bosc, René. **La vivienda en el Distrito Federal. Retos Actuales y Nuevos Desafíos**, UAM-A / NVI / CONAFOVI, México DF, 2006.

Doebele, William A **"La recuperación de plusvalías 'socialmente creadas' en Colombia"**, (Land Lines Article) Author:. Publication Date: July 1998. Lincoln Institute of Land Policy. Inventory.

Duhau, Emilio. **Hábitat Popular y Política Urbana.** Colección Las Ciencias sociales, 1998.  
Engels, Federico. **Contribución al Problema de la Vivienda.** Marxists Internet Archive, 2000.

Fernández Durán, R. **Capitalismo Financiero global y la guerra permanente.** Barcelona, Virus 2006.

García Coll, Julio. **Evolución de la planeación urbana, en El Desarrollo Regional en México. Antecedentes y Perspectivas.** 1ª. Reimpresión, 1998, UNAM, AMECIDER, México.

García Montalvo, José. **El precio del Suelo: La Polémica Interminable.** IVIE y Universidad de Valencia. 1999.

Gutiérrez Pérez, Antonio y Trápaga Delfín Yolanda. **Capital, renta de la tierra y campesinos**. Ediciones Quinto Sol. México 1986.

Iracheta Cenecorta, Alfonso. **Hacia una política nacional de suelo para barrios populares**. El Colegio Mexiquense. México, 2004.

Iracheta Cenecorta, Alfonso. **Mecanismos para enfrentar la pobreza urbana: hacia una política de suelo para las ciudades de América Latina**. El Colegio de México. 2003.

Lojkine, Jean. **¿Existe la renta urbana? Ideología diseño y sociedad**, Bogotá, 1972.

Lungo, Mario y Raquel Rolnik. **"La gestión estratégica de la tierra urbana"**, Programa salvadoreño de investigación sobre desarrollo y medio ambiente) Cuaderno PRISMA, 1998. Documento Base, Red NO 7 Programa URB-AL "Gestión y Control de la Urbanización", Rosario Nov. 2000.

Marx, Karl. **Historia Crítica de la Teoría de la Plusvalía**. Traducción de Wenceslao Roces; México: Fondo de Cultura Económica, 1945.

Marx, Karl. **El Capital**. Tomo I, II y III. Fondo de cultura Económica. Edición en Español de 1959. Reimpresión de 995.

Naredo, José Manuel. **La Burbuja Inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente**. Madrid, Siglo XXI, España Editores 1998

Ortega Herrera, José Manuel y otros. **La renta de la tierra: Teoría y evidencia empírica. El caso del frijol en México**. Biblioteca virtual de derecho, economía y ciencias sociales.

Ortiz, Enrique, **El estado actual de la Vivienda**. SHF, SHCP, SEDESOL, INFONAVIT. Primera edición, México, Octubre de 2010.

Ortiz, Enrique. **Integración de un Sistema de Instrumentos de Apoyo a la Producción Social de Vivienda**, Coalición Internacional para el Hábitat. Programa Universitario de Estudios Metropolitanos de la UAM. 2007.

Puebla Cadena, Claudia. **Del Intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras**. El Colegio de México. 2002.

Salazar, Clara Eugenia. **"Los ejidatarios en el control de la regularización"**, Irregular. Suelo y mercado en América Latina. COLMEX.2012

Schteinghart, Martha. **"El Sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano"**, Demografía y Economía Vol.40, México, 1979.

Sugranyes, Ana y Morales, Raúl. **Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles**. Programa Regional de Vivienda y Hábitat. Centro Cooperativo Sueco. 2012

Topalov, Christian. **Sobreganacias y rentas del suelo en la ciudad capitalista**. Mouton, Paris, 1970

Vidal Villa, José María. **Estructura y organización económica internacional. Iniciación la economía marxista**. Editorial Laila, Barcelona, España, 1975.

Página Oficial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Comunicación Social. SEDATU: <http://www.gob.mx/sedatu>