

Gestión de suelo
¿Responsabilidad exclusiva del Estado?
Mesa 3. Gestión de Suelo
Mtro. Salvador Gómez Rocha
Universidad Nacional Autónoma de México
Maestría en Urbanismo. Campo de conocimiento de Gestión Urbana y Políticas Públicas
sgomezacebo2003@yahoo.com.mx

En los últimos años, la localización de la vivienda, sobretodo para los grupos de menores ingresos, se ha vuelto una preocupación para las autoridades de los distintos órdenes de gobierno.

Esta preocupación se basa, por un lado, en la ubicación en las periferias lejanas de nuestras principales zonas metropolitanas, ya sea de vivienda formal o de asentamientos irregulares y, por el otro, en la dificultad de gestionar suelo para vivienda asequible en las áreas centrales de estas zonas.

En la actualidad, contamos con datos que nos permiten dimensionar el problema, al menos, desde la perspectiva de la expansión urbana y conocer el comportamiento de las periferias urbanas.

En este sentido, de acuerdo a SEDESOL, en el periodo 1980-2010 las ciudades mexicanas que duplicaron su población, incrementaron en promedio, 10 veces su superficie, lo que significa caídas importantes en las densidades habitacionales (Sedesol, 2012), lo cual persiste, al menos en la ZMVM¹

El fenómeno de expansión no es exclusivo de México, ya que se ha presentado en gran cantidad ciudades a nivel internacional a distintos ritmos y por diversas razones (Angel, 2012).

En el caso de nuestro país, en diversos documentos se ha insistido que una de las razones fue una política de vivienda que privilegió la colocación de créditos para vivienda de interés social (Sedesol, Conapo e Inegi 2012); sin embargo, es importante señalar que existen otras causas como el incremento de las clases medias y la debilidad de las instituciones (Angel, op.cit), la modificación de la Ley Agraria de 1992, la preferencia de las clases medias y altas por densidades bajas en algunas ciudades y la gentrificación en otras, la inversión en infraestructura vial, la corrupción en la modificación de los usos del suelo, la persistencia del fenómeno de la irregularidad, el desarrollo de zonas industriales, centros comerciales, grandes equipamientos, así como el mercado del suelo, etc.

En este documento, entre otros elementos, abordaremos este último como consecuencia y el cual se ha transformado en un mercado excluyente para los grupos más desfavorecidos, así como los instrumentos que podrían permitir su intervención y, en consecuencia, como primordial objetivo, gestionar suelo para los más pobres en mejores localizaciones dentro del contexto urbano.

Uno de los primeros pasos es entender el problema, por lo que es necesario conocer cuales son las principales características del proceso de formación de los precios del mercado del suelo, su comportamiento y los actores que intervienen en dicho mercado.

Es importante aclarar que en el presente documento no se pretende hacer un análisis a detalle de la teoría de la renta de la tierra sino identificar aquellas características que son comunes a nuestras ciudades y así estar en condiciones de poder intervenirlo a través de instrumentos que permitan su gestión para poder dotar de este bien a familias de escasos recursos en localizaciones que mejoren las condiciones actuales.

¹ Superficie de CDMX crece a ritmo tres veces superior al de su población Consultado el 8 de marzo en <https://onuhabitat.org.mx/index.php/superficie-de-cdmx-crece-a-ritmo-tres-veces-superior-al-de-su-poblacion>

Como ya se mencionó, no se analizará a detalle la teoría; sin embargo, vale la pena mencionar que su estudio no es reciente, ya que desde el siglo XVIII Quesnay y los fisiócratas planteaban ya una teoría sobre el valor que involucraba la tierra. Posteriormente, en el siglo XIX Ricardo y Marx abordaron el tema, así como Von Thünen y Marshall, por su parte en el siglo XX Los trabajos de Lösch, Alonso, Topalov y Harvey destacan por su importancia (Martínez, 1985).

Por último, vale la pena mencionar a Camagni (Camagni, 2005), Jaramillo (Jaramillo, 2012) y Morales (Morales, 2011), quienes cuentan con los análisis más actuales sobre el tema.

Características del mercado de suelo.

Si bien el comportamiento del mercado de suelo, tiene sus particularidades, dependiendo de la ciudad que se trate, existen una serie de características que son comunes a las ciudades de nuestro país.

Una de ellas es la irreproductibilidad, es decir si bien las ciudades se expanden, el suelo es finito y su ubicación respecto de otras actividades, servicios y usos dentro de la ciudad no se puede reproducir fácilmente, lo que lo convierte en un bien escaso.

Se trata de un mercado que presenta fallas:

Hay submercados en los que existen uno o muy pocos oferentes y muchos demandantes, aunque se trate de demanda potencial, por lo que hay presencia de monopolios u oligopolios.

Hay submercados en los que existen uno o pocos compradores (demanda efectiva), lo que genera condiciones de monopsonio y oligopsonio.

No siempre los actores se comportan de manera racional y hay elementos subjetivos en sus decisiones

La información es asimétrica, es decir hay actores que poseen mucha información vs actores con poca información; como pueden ser desarrolladores inmobiliarios (mucha información) y propietarios que utilizan sus inmuebles (poca información)

Si bien se presentan poco, existen externalidades negativas como la pérdida de valor por la presencia de un tiradero a cielo abierto, “giros negros”, congestión y ruido, etc.

Externalidades positivas que se internalizan por los propietarios y que se generan por terceros como la apertura de calles, escuelas, parques, otros equipamientos y servicios

Costos de transacción altos y barreras que dificultan la entrada al mercado, como son la misma falta de información, el pago a notarios, corredores y registros y los tiempos que esto conlleva y en algunos casos el pago de abogados y litigios.

Vinculado con lo anterior, existen características que también influyen en el comportamiento del mercado en nuestras ciudades y complementan lo mencionado.

Dentro de las externalidades positivas, la localización de los predios dentro de un cambiante entorno urbano, el cual suele mejorar dicha localización con el paso del tiempo, los cambios de usos del suelo a esquemas más rentables, contribuyen directamente al incremento del valor, lo que se conoce comúnmente como plusvalía y que por lo general se internaliza por los propietarios, a menos que existan mecanismos para la extracción de, al menos una parte, del incremento de valor.

Se trata de un mercado de expectativas por lo que los precios se fijan en función de lo que se puede hacer, ya sea en el presente o en el futuro, como ejemplo baste señalar los valores de oferta de terrenos vacantes intraurbanos, así como los periféricos sin uso urbano, pero con la posibilidad de ser incorporados a la ciudad.

En este sentido, es común que el precio probable se calcule a través de un residual, es decir que los inversionistas ven el máximo y mejor uso, calculan los costos de construcción de su producto, investigan la capacidad de pago de la demanda a través de estudios de mercado, descuentan algunos costos de transacción y esperan una utilidad media para el tipo de producto, entre otros aspectos, y en función de lo anterior establecen el precio máximo al que están dispuestos a pagar por el suelo.

Cabe aclarar que lo anterior ocurre bajo ciertos supuestos, que no siempre se cumplen, como el que los vendedores estén dispuestos a desprenderse de su propiedad o que los usos del suelo asignados y su relación con la oferta sean los adecuados para ese negocio inmobiliario.

Por esta razón los demandantes del suelo no compran suelo por comprarlo, sino en función de lo que pueden hacer sobre él, es decir la demanda no es directa sino derivada de lo anterior.

Es importante señalar que esto también aplica sin la presencia del inversionista por lo que el residual también se presenta en el caso de que los demandantes sean individuos no profesionales e inclusive en mercados irregulares.

De esta manera la capacidad de la demanda juega un papel importante en el mercado.

Otra característica que es particular de nuestras ciudades y que tiene efectos en el mercado y en la morfología urbana es que no contamos con mecanismos que obliguen a los propietarios a poner en el mercado el suelo cuando lo necesita la sociedad y no en el momento en que se cumplen sus expectativas de extracción de rentas.

Lo anterior se refuerza en aquellos sitios en donde la Ley refuerza los derechos de los propietarios sobre las obligaciones y cuando se da el caso de que el Estado intenta intervenir sobre la propiedad privada, el poder judicial suele contar con una visión civilista y tiende a fallar a favor de los propietarios cuando se presenta una controversia.

Vinculado con lo anterior, y si bien ya se abordó dentro de las fallas del mercado, vale la pena profundizar en el comportamiento de quienes intervienen en el mercado de suelo.

Una aproximación interesante es el análisis del comportamiento de los propietarios como usuarios, inversionistas, patrimonialistas o la combinación de dichos comportamientos en el mismo propietario (Morales, 2011).

En términos generales se define al propietario usuario como aquel que utiliza su inmueble con el fin con el que fue hecho y como ejemplo más común tenemos al propietario que habita su vivienda y así satisface esa necesidad.

Por su parte, el propietario inversionista suele ser aquel que adquiere suelo con la intención de realizar un negocio sobre él, obtiene una ganancia media y se retira una vez que concluye dicho negocio, lo cual puede ser a distintos plazos.

Por último, el propietario patrimonialista es aquel que posee alguna extensión de suelo sin utilizarlo, desperdicia los servicios que le otorga la ciudad, acumula rentas y conserva la propiedad por plazos prolongados que inclusive trascienden generaciones.

Estos últimos suelen ser los que generan más externalidades negativas para la ciudad, ya que fomentan su expansión, generan costos muy altos en materia de introducción de servicios, además de que no los utilizan, entre otros aspectos.

Es importante no confundirlos con aquellos propietarios de un lote y que no han podido desarrollarlo por falta de acceso al crédito u otros problemas económicos y que en la actualidad viven con familiares o son arrendatarios.

Otra forma de analizar a quienes intervienen en el mercado de suelo es a través de su clasificación en actores y agentes, considerando a los primeros como todos aquellos que viven y se mueven en la ciudad, mientras que los segundos son aquellos que tienen la capacidad de intervenir en la construcción de la ciudad (Capel, 2013).

Al igual que en la propuesta de Morales, existe la combinación entre unos y otros, es decir los actores se pueden convertir en agentes, si, como ejemplo, se agrupan en alguna asociación vecinal y ejercen presión sobre las autoridades para que se impida la construcción de algún desarrollo inmobiliario, lo que influye en la morfología de la ciudad.

Por su parte, algunos agentes viven y se mueven en la ciudad, aunque su actividad principal se vincule a la transformación de la misma.

Si se compara con la descripción de Morales, podemos señalar que los actores serían los propietarios usuarios y los agentes los propietarios inversionistas y patrimonialistas; sin embargo, el segundo grupo se puede ampliar de manera significativa.

Hoy en día, la existencia de inversionistas institucionales como los fondos de pensiones, los Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces (FIBRAS)² y otros, han tenido un gran impacto sobre las ciudades al contribuir con la construcción de grandes inmuebles orientados a la renta lo que ofrece a los inversionistas pagos periódicos producto del arrendamiento, así como las plusvalías que se generan por las ganancias de capital.

Asimismo, Capel incluye dentro de los agentes a los funcionarios públicos y, en su caso, a los legisladores que tienen el poder de aprobar o modificar los instrumentos de planeación, así como las leyes que los regulan y cuyas decisiones tienen un efecto importante en la modificación de la morfología urbana.

El análisis de los actores a escala urbana no es sencillo y si bien existen diversas metodologías, la gran mayoría parte del principio de que actúan racionalmente y buscan la maximización de sus utilidades, sin embargo y como ya se mencionó, no siempre sucede de esta manera.

Por lo anterior, habrá que considerar siempre que los actores o agentes podrán actuar de manera irracional, lo que podría modificar dicho análisis y la construcción de escenarios. Se hace énfasis en esta situación, ya que como parte fundamental del diseño de una política urbana o de un instrumento es necesario contar con un análisis de actores.

A su vez, la escala es importante, ya que no es lo mismo realizar una intervención urbana a través de un gran proyecto, que la construcción de un pequeño edificio en un barrio.

De igual forma, los involucrados cambian si se trata de una zona periférica o central e inclusive a nivel de barrio, ya que actores no reaccionan de la misma manera en un barrio histórico que en un barrio en proceso de consolidación u otro que se encuentre en declinación.

Hasta el momento, hemos abordado de manera nominal el objetivo, es decir la gestión de suelo para vivienda bien localizada para los grupos de ingresos limitados y con mayor profundidad el mercado de suelo, considerado como problema fundamental, así como una aproximación al análisis de actores.

Otro componente de gran importancia es que los instrumentos de gestión de suelo se encuentren fundamentados en principios, así como en la legislación o en los planes o programas de desarrollo urbano.

En este sentido, un concepto básico es la función social de la propiedad, misma que para el objeto de esta ponencia se entiende como un conjunto de derechos y obligaciones de quienes la ostentan.

Si bien lo anterior no está explícito en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si se encuentra interpretada en el artículo 27 constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011).

Por lo que se refiere a la legislación, en la Ley General de los Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (H. Congreso de la Unión, 2016) ya cuenta con instrumentos que pueden ser de gran utilidad para la gestión de suelo de los que destacan dos.

El primero de ellos son los Polígonos de Desarrollo y Construcción Prioritarios, los cuales permiten un mejor aprovechamiento de zonas subutilizadas al interior de las ciudades mediante el uso de mecanismos que van desde la adquisición directa pública o privada, hasta la enajenación en subasta pública.

El segundo de ellos es el Reagrupamiento Parcelario que, si bien se puede usar hacia el interior de las ciudades, su aplicación más difundida a nivel mundial es para la incorporación de suelo de manera ordenada en las zonas periurbanas.

De igual forma, algunas entidades como la Ciudad de México cuentan con instrumentos para la gestión de suelo de manera indirecta como la Norma de Ordenación General número 26, los polígonos de actuación y los Sistemas de Actuación por Cooperación.

² Consultado el 8 de marzo del 2019 en

https://www.bmv.com.mx/docspub/MI_EMPRESA_EN_BOLSA/CTEN_MINGE/Fibras.pdf

Si bien estos instrumentos se encuentran respaldados por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, su reglamento, así como los Programas General y Delegacionales de Desarrollo Urbano, es importante aclarar que el primero se encuentra suspendido, los otros dos están en revisión y es posible que se cancelen.

Otro aspecto importante para el diseño o aplicación de un instrumento de gestión del suelo, son los recursos institucionales, humanos y financieros.

Respecto de los institucionales, como ya se dijo es importante que estén respaldados por la ley y, según su denominación, por planes o programas de desarrollo urbano y territorial.

Sin embargo, también tienen que estar respaldados por elementos que eviten la corrupción y fomenten la transparencia, así como una sociedad que los apoye y por dependencias que cuenten con reconocimiento de la ciudadanía, ya que de lo contrario habrá que construir esta situación entre autoridades y ciudadanos.

Los recursos humanos son indispensables, debido a que el diseño e implantación de los instrumentos se debe realizar por personal con un nivel de capacitación alto.

Lo anterior se debe a que algunos instrumentos son de alta complejidad y, como se ha insistido, es fundamental conocer el problema que se quiere resolver, tanto en su origen y causas como en los análisis teóricos y prácticos que se han hecho sobre el mismo.

Asimismo, la implantación de los instrumentos puede tomar periodos de tiempo prolongados y relaciones complejas entre los involucrados, así como el uso de ingeniería financiera, como en el caso del reagrupamiento parcelario y los sistemas de actuación que se propongan para su gestión.

Por su parte, los recursos financieros son necesarios, no solo para el pago de los salarios de quienes los diseñan y operan, sino para aquellos elementos de apoyo como equipos, sistemas, tecnologías, espacios físicos y otros.

Otro aspecto muy importante a considerar es el tiempo, debido a que, como ya se mencionó, hay instrumentos cuya implementación puede llevar años.

Igualmente, hay instrumentos con temporalidad específica y etapas concretas como el impuesto a la propiedad que se incrementa en el tiempo como el que se emplea en Brasil y cuya tasa aumenta con los años.

Dicho impuesto se aplica a la tierra vacante y en su inicio tiene una tasa similar a otros predios; sin embargo, a través de una notificación se le avisa a los propietarios que si sus terrenos no se ocupan conforme a los instrumentos de planeación, con el tiempo, es decir año con año, la tasa aumenta y puede llegar a ser un 20%, o según se especifique en la ley, del valor comercial, lo que podría obligar a los propietarios a vender o desarrollar en un periodo determinado, ya que es difícil que los puedan mantener sin ocupar con tasas tan altas.

Hay que recordar que es necesario que quienes propongan y apliquen instrumentos de este tipo, deben tener un conocimiento preciso del mercado de suelo de la ciudad de que se trate.

De la misma manera, otros instrumentos como los Polígonos de Desarrollo y Construcción Prioritarios deben contar con un calendario específico y si los objetivos planteados en su diseño no se cumplen en los tiempos estipulados se aplican instrumentos complementarios como la expropiación y su enajenación a través de subastas públicas.

Por último, la evaluación permanente de desempeño de los instrumentos es necesaria para ver su comportamiento y efectividad y, en su caso, hacer las modificaciones correspondientes.

Adicionalmente, algunos instrumentos pueden caducar una vez que hayan cumplido su objetivo por lo que se refuerza el proceso de evaluación del desempeño.

Ejemplos específicos de instrumentos de gestión de suelo.

Si bien los instrumentos se pueden clasificar de desde muchas perspectivas como son su naturaleza; objetivos; por el tipo de acción etc., para la presente ponencia se realiza una primera gran clasificación en directos e indirectos.

Los instrumentos de gestión de suelo directos, son aquellos cuyo objetivo es la adquisición, por diversas vías, de predios en específico.

Los instrumentos de gestión de suelo indirectos, son aquellos que tienen un alcance mayor y cuentan con objetivos más amplios como el desarrollo de una zona, la mezcla de estratos, la inducción de una conducta, etc., y una de sus consecuencias es la disposición de suelo, en ocasiones no tan visible, para una política más amplia.

Instrumentos de gestión de suelo directos.

Uno de los instrumentos más empleados son los contratos de compra venta y se encuentran regulados por los códigos civiles, no obstante, en muchos casos si una de las partes es el Estado, este está regulado por leyes o reglamentos específicos para la adquisición del suelo, por lo que se requiere justificar plenamente dicha compra y se exige el empleo de metodologías específicas de valuación que son aplicadas por peritos reconocidos por alguna dependencia oficial.

Como ya se mencionó, el mercado de suelo es un mercado de expectativas y es común que las compraventas resulten onerosas, ya que la oferta suele ser en función de un uso futuro.

Igualmente, los gobiernos cuentan con recursos limitados por lo que entrar al mercado de esta manera no es efectivo y la posibilidad de lograr objetivos es muy limitada.

Otro instrumento es la expropiación, la cual está presente en casi todos los países y ha sido ampliamente utilizada.

En el caso mexicano se contempla desde la Constitución, la cual establece que sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, como sucede en la mayoría de los países.

Asimismo, cuenta con legislación más específica como la Ley de Expropiación (H. Congreso de la Unión, 1936), la cual se complementa con otras leyes y reglamentos.

No es objeto de la presente ponencia profundizar en casos particulares que han destacado como obstáculos para grandes proyectos o describir su uso en los procesos de regularización de la tenencia de la tierra y que son ampliamente conocidos.

Asimismo, con la modificación a la Ley Agraria de 1992 y la posibilidad de que los ejidatarios puedan transitar al dominio pleno, se puede suponer que su uso ha disminuido en México al menos en los procesos de regularización, no obstante, la ocupación irregular siga siendo significativa³.

Si bien la Ley de Expropiación establece en su artículo 10 que el precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras; la discusión, al menos en los medios académicos, es si dicho valor es el adecuado y si se debe considerar el uso actual, el futuro o el potencial.

Por otra parte, recientemente, en México, se ha aprobado legislación en materia de Extinción de Dominio mediante la cual el Estado puede apropiarse de un predio sin mediar indemnización alguna, sin embargo sólo sucede bajo el supuesto de ciertos delitos y no puede considerarse como un instrumento de gestión de suelo porque ese no es su objetivo, a pesar de que bajo ciertas circunstancias y coincidencias se pudieran utilizar dichos predios para políticas urbanas.

Otro instrumento que es empleado de manera común en muchos países son las donaciones o cesiones de suelo, ya que se obtienen terrenos de manera directa para equipamiento, infraestructura e inclusive vivienda de interés social.

No obstante, en el caso mexicano, a pesar de que en la mayoría de las leyes estatales de fraccionamientos se establecen porcentajes de donación, prácticamente no existen casos de donación de suelo para vivienda, además de que se ofrecen opciones para donar en efectivo o predios fuera del desarrollo en ubicaciones “similares”, lo que limita de manera significativa la mezcla de estratos y en algunos casos equipamiento público bien ubicado.

³ De acuerdo al capítulo de presentación de la publicación Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas (Azuela, 2013), existe poca información sistemática respecto al tema de la expropiación en América Latina.

Un instrumento que podría usarse de manera más amplia es el derecho de preferencia, el cual consiste ofrecer a las autoridades la posibilidad de adquirir predios de manera preferente en cierto tipo de operaciones.

Dicho instrumento se considera en la legislación mexicana en materia de asentamientos humanos, sin embargo, no se utiliza debido a que los valores de referencia son los comerciales, además de que no se encuentra reglamentado con el suficiente detalle.

Otra forma de contar con suelo de manera directa es la utilización de suelo de propiedad pública y que se mantenga de esa forma para garantizar vivienda de interés social en arrendamiento.

En este sentido, se puede utilizar alguno de los instrumentos citados para su adquisición o emplear suelo ya existente de propiedad pública, bien localizado, de cualquiera de los tres niveles de gobierno.

La idea consiste en utilizar la propiedad pública, ya que es inalienable, inembargable e imprescriptible y construir sobre ella, ya sea de manera directa o a través de asociaciones público privadas, vivienda de interés social en arrendamiento para que a través de las rentas se recuperen los costos de construcción o parte de ellos si se decide el uso de subsidios.

En este caso, los subsidios no se internalizan o se apropian por el propietario del suelo, ya que es el Estado ni de los inversionistas en la construcción y se establece un límite para las rentas y en caso de que no se pudiera recuperar el total de los costos de construcción con dichas rentas, entonces se podría emplear el subsidio.

En relación con lo anterior, es importante mencionar que es común que en ciudades como Hong Kong, Singapur o algunas del Commonwealth una parte importante del suelo es de propiedad pública, por lo que tienen un control importante de sus valores.

De la misma manera hay ciudades como Viena⁴ en las que más de 220,000 viviendas de interés social son propiedad del ayuntamiento y tienen controles sobre el incremento de las rentas, inclusive de aquellos proyectos de carácter más privado.

Instrumentos de gestión de suelo indirectos.

Los fideicomisos de suelo comunitario⁵ son instrumentos que podrían emplearse en México para la gestión indirecta de suelo, ya que son de carácter voluntario, y en los que vale la pena profundizar.

Estos instrumentos tienen su origen en los Estados Unidos y en la actualidad existen más de 225 fideicomisos⁶ y se constituyen en organizaciones sin fines de lucro cuyo objetivo es la administración comunitaria del suelo y asegurar precios asequibles, principalmente, de vivienda. El suelo se puede adquirir por un grupo de personas o puede ser el resultado de donaciones de particulares, el cual se aporta a un fideicomiso cuya duración llega a ser hasta de 99 años y se establecen precios límite de la vivienda, tanto en renta como en propiedad solamente de la construcción, los cuales pueden tener alguna variación en función de los recursos necesarios para la administración del fideicomiso o de la inflación.

En el caso de México se podría plantear que las aportaciones de los particulares fueran como parte de las medidas de mitigación de desarrollos de vivienda residencial o de otros usos, con la garantía de que se aporte o, en su caso, adquiera suelo bien localizado, convirtiéndolo así en un instrumento de gestión directa.

Asimismo, se podría modificar la legislación fiscal para que estas aportaciones fueran deducibles de impuestos, solo bajo circunstancias.

Por otro lado, se podrían explorar y realizar las modificaciones necesarias a las cooperativas, mismas que fueron populares en el siglo XX.

⁴ Förster, Wolfgang *80 Years of Social Housing in Vienna*. Consultado el 8 de marzo del 2019 en <http://poseidon-partnership.factlink.net/fsDownload/80%20years%20of%20social%20housing%20in%20Vienna.pdf?id=216743&v=1&forumid=290>

⁵ Traducción libre de Community Land Trust

⁶ Consultado el 8 de marzo del 2019 en <https://community-wealth.org/strategies/panel/clts/index.html>

Otro instrumento empleado en muchos países es la zonificación inclusiva, la cual consiste en establecer porcentajes de vivienda de interés social en desarrollos orientados a vivienda media o residencial.

Los porcentajes varían según los países, pero pueden ser del 10% de las unidades, como en algunas ciudades de Estados Unidos, hasta el 66% como en algunos casos en Viena.

De igual forma, el porcentaje puede ser el resultado del impacto de un desarrollo en el que se calcula el número de unidades en función de las necesidades de vivienda de interés social que generará, como se hace en el caso de algunas ciudades de Inglaterra.

Este instrumento tiene su origen en la década de los setentas y hay casos en el que es voluntario y se otorgan bonos de densidad a cambio de unidades de interés social u obligatorio en donde se establece un porcentaje mínimo.

La Ciudad de México tuvo un instrumento similar conocido como la Norma General de Ordenamiento número 26, en el que se otorgaban niveles adicionales, excensión de cajones, disminución de área libre, entre otros beneficios, siempre y cuando se construyera vivienda de interés social y popular.

Sin embargo, esta norma se encuentra suspendida debido a que se encontraron casos en los que se presentó corrupción y se desarrollaba vivienda media y residencial, no obstante, ante las autoridades se gestionaban los permisos y licencias como si se tratara de vivienda de interés social o popular.

Asimismo, se presentó mucha resistencia por parte de agrupaciones vecinales.

Por otro lado, con la aprobación de la Ley General de los Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano existe la posibilidad de generar instrumentos similares para México.

Como ya se mencionó, dicha Ley plantea el uso de instrumentos como Reagrupamiento Parcelario y los Polígonos de Desarrollo y Construcción Prioritarios.

En el caso del primero, se pueden establecer porcentajes de vivienda de interés social, a cargo de los propietarios del suelo e inversionistas, como parte de la distribución de cargas y beneficios en los proyectos objeto del instrumento, tal y como se hace en el caso español.

Cabe aclarar que el instrumento cuenta con objetivos más amplios como la incorporación de suelo al desarrollo urbano o la intervención de una gran zona al interior de una ciudad.

De la misma manera, en el caso del segundo los polígonos pueden estar orientados a la vivienda de interés social u otros proyectos en donde se establezcan porcentajes mínimos de vivienda, adicionalmente a otros objetivos.

Por último, en la citada ley, así como en las leyes estatales se establecen que los impactos generados en términos sociales generados por cierto tipos de obras deben mitigarse por quienes las desarrollan, por lo que podría considerarse que uno de estos impactos es la necesidad de vivienda de interés social.

No obstante, aún falta que algunas leyes se adecúen a la Ley General, así como la reglamentación específica para el uso de los instrumentos señalados.

Conclusiones.

Como se ha visto a lo largo de la ponencia, la gestión de suelo es muy compleja y requiere de procesos que se involucren con el conocimiento del problema, las leyes, recursos económicos y otros.

Se está frente a una oportunidad histórica para contar con mejores instrumentos de gestión de suelo ya que, al menos, la legislación urbana actual contiene esta visión, si bien aún hay que reglamentarla.

Igualmente, las autoridades federales actuales parecieran coincidir con la necesidad de cambio de paradigma y de contar con mejores mecanismos de redistribución de las rentas urbanas.

Lo anterior requerirá de la intervención del mercado de suelo, pero esto no significa un juego de suma cero, ya que se pueden diseñar los instrumentos para que la distribución de cargas y beneficios sea más eficiente y se beneficie la sociedad en su conjunto.

Si en países de economías abiertas se intervienen los mercados de divisas o de productos básicos surge la duda de por qué no intervenir el mercado de suelo.

Bibliografía

Angel, Shlomo (2014) *Planeta de ciudades*. Rosario, Universidad del Rosario/Lincoln Institute of Land Policy.

Azuela, Antonio. Coordinador (2013) *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas* México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales; Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Camagni, Roberto (2005) *Economía urbana*. España, Antoni Bosch, editor

Capel, Horacio. (2013) *La morfología de las ciudades. III Agentes urbanos y Mercado inmobiliario*. España, Ediciones del Serbal

H. Congreso de la Unión, (2016) *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. México, Diario Oficial de la Federación 28/11/2016.

H. Congreso de la Unión, (1936) *Ley de Expropiación*. México, Diario Oficial de la Federación 27/01/2012.

Jaramillo, Samuel (2012) *HACIA UNA TEORÍA DE LA RENTA DEL SUELO URBANO*. Colombia, Universidad de los Andes.

Martínez, Maite. Compiladora (1985) *Estudios sobre la renta del suelo*. España, Imprenta de la Comunidad de Madrid

Morales, Carlos (2011) “Curar o vacunar, dos políticas en tensión: la regularización vs. Las reservas territoriales en el desarrollo urbano sustentable” en Salazar C. (comp.) *Irregular, suelo y mercado en América Latina*, México, El Colegio de México, pp. 72-96.

Sedesol, (2012) *La expansión de las ciudades 1980-2010*, México.

Sedesol, Conapo e Inegi, (2012) *Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2010*, México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2011) *EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA*. México, Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección – Otros derechos fundamentales, pp. 2228.