

# POLÍTICAS URBANAS Y GESTIÓN DEL SUELO EN LAS METRÓPOLIS MEXICANAS

*Karol Ulises Hernández Linares<sup>1</sup>*

*Guadalupe Hoyos Castillo<sup>2</sup>*

## RESUMEN

La expansión metropolitana en los últimos años en México se caracteriza por sus altas tasas de consumo de suelo que, suele asociarse con los procesos de globalización y modelo económico neoliberal imperante, durante el cual se han aplicado políticas urbanas con déficit de gestión. Por un lado, patrones de ocupación de suelo derivado de la dinámica residencial con saldos incontrolados y, por otro lado, mediante construcción de tejido urbano con acciones auto organizadas con baja calidad y condiciones materiales. En ese contexto, los gobiernos, las instituciones y la sociedad formulan e implementan acciones de diversos tipos y finalidades. Este capítulo tiene como objetivo analizar la gestión e instrumentos de las políticas de suelo por parte del Estado para las metrópolis mexicanas, para revelar cuáles son las principales limitaciones y retos. Se realizó una revisión a los documentos oficiales, legislación, planeación y gestión de suelo, a nivel latinoamericano y en México, y también sobre el diseño de instrumentos de suelo para identificar los hitos principales. Se observa desde 1980 en adelante que periódicamente se reinventan las instituciones mismas que generan instrumentos que asimilan o anulan a los anteriores, donde los logros han sido por lo general insuficientes. Actualmente, 2013–2018, tal cultura se repite, a nivel federal los esfuerzos institucionales para regular y gestionar la expansión física de las metrópolis han sido significativos, la SEMAR y la CONAVI han tenido varios cambios internos, más la renovación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016, que aunque ponen a punto las políticas, son una muestra de ello. Se esperaba acciones vinculantes y obligatorias en la aplicación de las políticas de suelo, pero ya termina y no se han entregado mejoras sustantivas. Queda como reto principal, no sólo la continuidad de las políticas para avanzar en la instrumentación, sino que a nivel local falta el diseño del entramado institucional, los recursos financieros y el reforzamiento de las capacidades de los municipios urbanos y metropolitanos, donde todavía no han permeado tales lineamientos.

**Palabras clave:** políticas urbanas, gestión del suelo, metrópolis mexicanas

## Introducción. Evolución de la política y planeación urbanas contemporánea

Los orígenes de la política urbana actual están relacionados con el rápido crecimiento de las ciudades europeas durante el Siglo XIX e inicio del XX (UN- Hábitat, 2014: 8), que planteó desafíos sin precedentes de coordinación física y organización social (Chandler y Fox, 1974; Hall y Tewdwr-Jones, 2011; Collier y Venables, 2014 en UN-HABITAT, 2014). En aquel periodo, la urbanización se asocia con la industrialización que indujo demanda para el trabajo que atrajo gente del campo más pobre, detonó urbanización acelerada, avances tecnológicos en ingeniería civil que contribuyeron al diseño del entorno

---

<sup>1</sup>Licenciado en Planeación Territorial y estudiante de la Maestría en Estudios de la Ciudad en la Facultad de Planeación Urbana y Regional (FaPUR) de la Universidad Autónoma del Estado de México. [uliseshdzlinares@gmail.com](mailto:uliseshdzlinares@gmail.com)

<sup>2</sup>Maestra en Desarrollo Municipal, académica en la Facultad de Planeación Urbana y Regional (FaPUR) de la Universidad Autónoma del Estado de México. [gdhoyosc@uaemex.mx](mailto:gdhoyosc@uaemex.mx)

construido y a la mayor prosperidad, dando un ambiente de desarrollo generalizado. A su vez, trajo consigo problemas de insalubridad, hacinamiento, bajas condiciones de vida, contaminación del aire, falta de agua limpia, problemas de eliminación de desechos y agua residuales, en consecuencia, la mortalidad infantil era alta, la esperanza de vida baja y epidemias periódicas devastadoras. Todo ello dio lugar a las reformas urbanas y nacimiento de la planeación urbana, en particular la planeación del uso del suelo o física.

Así, en el origen de las políticas urbanas, el Estado asumió un rol directivo prescribiendo el diseño futuro de las áreas urbanas, basado en un objetivo físico claro y en el escenario final deseado de lo que se debe lograr, esto fue resumido como el "bien público". Según Watson (2009) la planificación estaba preocupada por la eficiencia (buena conectividad y distritos funcionalmente especializados), estética (una buena y forma construida ordenada) y modernización (remoción de tugurios, de edificios verticales y espacios abiertos) (Cfr. UN- Hábitat, 2014). De manera que la planeación urbana surge como respuesta física a las preocupaciones de salud pública, sobrepoblación y congestión, que se repite en países desarrollados y en desarrollo. El apogeo de la planeación urbana física se consuma con la reconstrucción de la postguerra de la SGM, fue utilizada como instrumento de control del crecimiento, gestión urbana y desarrollo regional equilibrado (Cfr. UN-Hábitat, 2014: 18-21). Aunque evoluciona con un carácter impositivo e intervencionista, donde las nociones de cooperación, asociación y participación no formaron parte en esa época (Jacobs, 1961 en UN-Hábitat, 2014).

Las políticas urbanas han evolucionado cambiando su perfil de intervencionista a liberal, desde finales de 1960, tuvieron un giro hacia problemas sociales y ambientales más que a la dirección del crecimiento, en lo social se ajustó sólo a acciones compensatorias. Durante 1980 éstas giran hacia la atracción de inversión privada y apoyar las fuerzas del mercado, la planeación urbana se redirige primordialmente a acomodar la actividad comercial y garantizar el beneficio de la propiedad privada. Desde la década de 1990, proliferan diferentes modelos de políticas urbanas reflejando diferentes metas y objetivos, y diferentes culturas y tradiciones democráticas que, según documenta UN-HABITAT (2014) se distinguen cuatro enfoques:

El primer enfoque, de oposición a la planificación urbana y de apoyo a la desregulación de los mercados inmobiliarios promoviendo el auge de la propiedad mediante proyectos especulativos residenciales y comerciales, se construyen megaproyectos y edificios emblemáticos para atraer negocios y consumidores. El segundo enfoque, de la competitividad económica e innovación que reconoce la apertura de las economías urbanas (Cochrane, 2007). En el contexto de la globalización, las ciudades grandes y bien conectadas pueden operar como centros en una red global de flujos de información, bienes, servicios, finanzas y personas, con efectos de derrame positivos en la economía general (McKinsey, 2014). La última expresión en este enfoque es la "especialización inteligente" (Foray, 2015), que describe la capacidad de una región para diversificarse, modernizarse o transformar su estructura productiva a través del desarrollo de nuevas competencias y tecnologías.

El tercer enfoque, el "nuevo urbanismo" y "crecimiento inteligente", cuyo objetivo es promover formas urbanas que sean amigables ambientalmente, crear áreas urbanas con un sentido de lugar e identidad, y el objetivo del "nuevo urbanismo" es promover lo compacto, alta densidad, desarrollo de usos mixtos, espacios públicos de calidad y el transporte público y el no motorizado; es decir, hacer las ciudades habitables. El cuarto enfoque, se refiere al "derecho a la ciudad", cuyo objetivo es la lucha contra la exclusión social en áreas urbanas. Este enfoque se ha presentado con mayor fuerza en el sur que en el norte, lo que refleja mayor importancia de la urbanización y mayor incidencia en exclusión política.

Por tanto, actualmente a nivel internacional no existe un enfoque dominante de políticas urbanas, cada uno de los cuatro enfoques tampoco son soluciones puras en las ciudades, sino que se encuentran como acciones sobrepuestas y contrastadas, asimismo se activan según capacidades locales y condiciones estructurales de las instituciones formales, según capacidad de organización social y apertura democrática de los niveles de gobiernos nacionales.

Por su parte, por política urbana contemporánea, en el contexto mexicano, según Pradilla (2009) se puede definir como “todas aquellas acciones, prácticas o discursivas que llevan a cabo los distintos poderes del Estado, (ejecutivo, legislativo, judicial y militar) en diferentes campos de la actividad económica, social, política, territorial, cultural, etcétera que tienen efectos directos o indirectos temporales o durables sobre las estructuras y el funcionamiento de las ciudades. Mientras que por planeación urbana se entiende “aquel proceso estatal y/o participativo, de prefiguración y regulación del desarrollo futuro de la trama de procesos y relaciones económicas sociales, culturales, ambientales, y territoriales que forman la estructura urbana” (Pradilla, 2009: 199).

Las políticas urbanas también pueden referirse a “las acciones gubernamentales dirigidas a la producción de suelo, vivienda, infraestructura y equipamientos, o la prestación de servicios, para garantizar la configuración y el funcionamiento de las aglomeraciones según las orientaciones que se asuman: intentar que la producción de la ciudad satisfaga las necesidades del conjunto de la población, previniendo la consolidación de situaciones desiguales, o intentar resolver esas situaciones luego de que se hayan generado o regularizado” (Pirez, 2013: 54).

Relacionando los conceptos de política urbana y planeación urbana, los gobiernos y poderes públicos no pueden ignorar que de la política se desprende la planeación como un proceso de ejecución y es mediante ella que el Estado define la manera de gestionar el territorio. De modo que la planeación urbana es ahora concebida como un proceso de colaboración de decisiones compartidas y negociaciones entre diferentes intereses, en lugar de ser una actividad vertical y tecnocrática desarrollada por expertos del gobierno, desarrolladores privados o inversionistas comerciales.

El *Programa de Políticas Urbanas Nacionales* de la OCDE y UN-HÁBITAT (OCDE, 2018), tiene por objetivo mejorar la capacidad, conocimiento y recursos, para facilitar el desarrollo general y contar con políticas urbanas eficientes en 150 países. Este Programa reporta que 76 de ellos adoptaron políticas urbanas decididas y explícitas, mientras que 74 incorporan medidas urbanas parciales. Las políticas urbanas nacionales se presentan de diferente manera en las regiones dependiendo de la factibilidad, diagnóstico, formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las mismas, en este rubro 92 países están en la etapa de implementación, 58 en proceso de desarrollo y sólo 19 países en la etapa de seguimiento y evaluación. Respecto a los temas sectoriales, la estructura espacial y el desarrollo económico son los sectores que han sido más atendidos y cubiertos, en cambio, la atención al cambio climático, resiliencia y sostenibilidad del medio ambiente son los menos atendidos. En la mayoría de las regiones, la falta de recursos (humanos, técnicos y financieros) es el reto más difícil para implementar con éxito políticas urbanas nacionales (OCDE, 2018).

De manera que la situación real de las ciudades de nuestra región parece no ajustarse al deber ser. La gestión de las metrópolis de América Latina enfrenta desafíos derivado de los procesos de globalización económica, que ha fortalecido las intervenciones del sector privado por sobre las capacidades del Estado. En México, los procesos de redistribución urbana del crecimiento demográfico junto con la dinámica de la concentración social de beneficios, mejoras en calidad de vida y, libertad de inversión y localización inmobiliaria han dinamizado la dispersión del tejido urbano construido de las metrópolis

frente a una débil e ineficiente gestión del suelo, derivando en baja distribución espacial del desarrollo urbano.

Desde hace cuatro décadas, en México, a nivel federal se han diseñado políticas urbanas, que persiguen una adecuada gestión de suelo urbano, asimismo diseñado mecanismos de coordinación institucional y garantizado jurídicamente la asociación municipal para atender problemas, no obstante, en las ciudades de mayor tamaño y dinamismo prevalece el modelo de gobierno vertical, falta de continuidad y visión de largo plazo, sin garantía de recursos y sin evaluación de resultados. La cultura de “hacer políticas locales” y “políticas metropolitanas” adolecen de claridad en definición, de implementación irregular, de evaluación, que generalmente se realizan por fuera de consensos locales entre el sector público y el social.

Según Meza (2016), los gobiernos locales, en México y América Latina, ofrecen un cúmulo de acciones muchas veces sin razonamientos o infundados que pasan como legado de administración en administración. Por su parte, Cabrero (2010) dice que México está lejos del modelo cooperativo en su sistema federal, las ciudades no poseen ni los instrumentos jurídicos ni institucionales, ni administrativos, ni la cultura de cooperación metropolitana que haga posible un funcionamiento adecuado de las mismas. Por lo que el gobierno de la ciudad se diluye en voluntades dispersas de varios municipios conurbados, donde la administración urbana se fragmenta en agencias municipales de recolección de basura, de seguridad pública, de obras públicas, de planeación, etcétera, sin desarrollar una visión integral de largo aliento y que genere las sinergias necesarias en la prestación de servicios.

Una mirada agregada al programa sectorial urbano de orden federal en México, la OCDE reporta un desarrollo de políticas urbanas en estado de “implementación”, observa que en el documento se contempla a los problemas de carácter sectorial y específicos a través de promover uso de suelo urbano eficiente, persigue sistemas de gobierno efectivos bajo esquemas horizontales y verticales, promueve sistemas de financiamiento municipal efectivos, y la cooperación entre actores gubernamentales. Todo ello explícito en el documento.

Sin embargo, otro reporte de UN-Hábitat (2014: 46-47) para México, develó deficiencias ante el crecimiento desordenado de sus 484 ciudades (59 de las cuales son consideradas metrópolis<sup>3</sup>) y dentro de los principales retos que la planeación urbana debe atender estaba la legislación anticuada, capacidades deficientes y falta de flexibilidad institucional, ausencia de visión integrada del desarrollo urbano, incertidumbre que afecta la inversión privada y la debilidad de los gobiernos locales con metas a corto plazo, falta de actualización de instrumentos de planeación, implementación de tecnologías como los SIG y la aceptación de la nueva política urbana por parte de la sociedad.

Sobre la situación de la gestión metropolitana, recientemente se dice que “tal problemática persiste, sobre todo, en las metrópolis más grandes, en gran medida por la reducida presencia de mecanismos de gestión integrada, con las consecuentes ineficiencias y contradicciones en las políticas de desarrollo urbano y la prestación de servicios” (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018: 14).

La gestión del suelo en las metrópolis mexicanas, es un problema complejo de carácter transversal que no obstante el aumento de las mismas todavía no se cuenta con acciones de igual magnitud. Recientemente tal problemática, se pretende remontar con la actualización de la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano promulgada a finales de 2016, que en materia metropolitana incorpora definición, gestión, planeación e instrumentos de

---

<sup>3</sup> En 2014 se contabilizaban 59 zonas metropolitanas, en la actualización de 2018, el número asciende a 74 con datos de 2015 (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018).

financiamiento de zonas metropolitanas, y atribuciones de los municipios en materia metropolitana. La Ley indica que para lograr una eficaz gobernanza metropolitana (Art 36), se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad (DOF, 2016). Tales disposiciones sólo adelantan que puede iniciar una nueva fase para las políticas metropolitanas en México, porque todavía no ha permeado en los niveles estatal y local de gobierno.

En el contexto expuesto, tanto internacional como nacional, este capítulo tiene como objetivo analizar la gestión e instrumentos de las políticas de suelo para las metrópolis mexicanas. Con la finalidad de develar cómo se ha venido controlando la expansión del tejido metropolitano construido, y destacar las principales limitaciones y retos a los que la planeación y gestión metropolitanas deben enfrentar.

Para atender el objetivo, este capítulo, además de la introducción se integra por cinco apartados más; el segundo correspondiente a la gestión urbana local y ordenamiento del territorio donde se mencionan los instrumentos de gestión de suelo en ciudades latinoamericanas; el tercer subapartado corresponde al análisis de la política nacional de suelo urbano en México con el fin de identificar cuáles fueron sus alcances y limitaciones; el cuarto subapartado hace una breve reseña de las reservas territoriales como el instrumento de planeación urbana en México; y para cerrar, se presentan las conclusiones generales.

### **Gestión urbana local y ordenamiento del territorio en ciudades**

La gestión del suelo en las metrópolis latinoamericanas, implica una vinculación estrecha entre los conceptos de gestión del territorio, ordenamiento territorial y usos del suelo. Borda (2014: 7) menciona que el ordenamiento territorial es el instrumento fundamental de la gestión del territorio, un proceso esencialmente de planificación del uso del suelo y de organización de la ocupación del territorio.

La situación que presentan las ciudades latinoamericanas en problemática de suelo y la necesidad de regulación y ordenamiento, según Reese (2003:4) requiere pasar de un urbanismo escasamente regulador a un urbanismo gestor de políticas activas a través de la puesta en marcha la articulación de programas, proyectos, normas, modos de gestión y formas de participación. Motivo por el que algunos países han elaborado instrumentos de actuación, que viabilicen una política urbana transformadora y que están orientados al fortalecimiento del rol del estado municipal, la sostenibilidad ambiental y la reducción de la exclusión socio-territorial.

Los instrumentos que derivan de la experiencia en ciudades latinoamericanas han sido clasificados en instrumentos de: planificación, promoción y desarrollo, financiamientos, redistribución de costos y beneficios del desarrollo urbano, y participación ciudadana. Tales instrumentos derivan de un amplio espectro heterogéneo en las ciudades de cada país. (Cuadro 1)

**Cuadro 1. Gestión urbana en Latino América, 2003**

Instrumentos	Descripción
Planificación (planeación urbana)	<i>Formales:</i> Plan estratégico de desarrollo local, plan urbano, normativas de regulación
	<i>Operativos:</i> Planes especiales, planes sectoriales, proyecto urbano de detalle, evaluación de impacto urbano ambiental, plan de ordenamiento urbano, zonas especiales de interés social, proyecto administrativo, plan regulador comunal y plan sexenal

Promoción y desarrollo	Convenios urbanísticos, consorcios de urbanización social, corporaciones y/o empresas públicas, empresas, entes y/o sociedades de economía mixta, banco de tierras municipal, expropiación, premios de incentivo y creación de zonas especiales de interés social (ZEIS)
Financiamiento	Fondo de desarrollo urbano, banco social de microcrédito, banco de materiales, contribución de valorización, impuesto predial, consorcio inmobiliario, coeficiente de aprovechamiento básico, operaciones urbanas, transferencia de potencial constructivo y ordenanza de áreas verdes
Redistribución de costos y beneficios del desarrollo urbano	Participación de la municipalidad en las rentas diferenciales generadas por la acción urbanística, zonas especiales de desarrollo prioritario, impuesto progresivo a la tierra y/o edificios vacantes, suelo creado y transferencia del derecho de construcción
Participación ciudadana	Comisión Municipal de Gestión Territorial o Consejo de Desarrollo Urbano, audiencias públicas, normas sobre derecho de información urbanística y ambiental, presupuesto participativo, lista de verificación municipal, análisis de actores, pacto urbano, grupo de trabajo multiactoral, observatorio participativo local, microplanificación

**Fuente: Elaborado con base en Jordan y Simioni, 2003; Reese, 2003**

Según sean aplicados y evaluados los instrumentos de gestión urbana en cada ciudad, se pueden conseguir resultados más o menos cercanos a las metas y objetivos. Los cinco tipos de instrumentos del Cuadro 1 son esenciales para una adecuada configuración del territorio de los municipios metropolitanos de las ciudades grandes y medianas, ellos son herramientas fundamentales para el desarrollo socio económico y la organización socio espacial.

La política pública del suelo debe atender muchos factores. “Los mercados de suelo tienen que ver con mucho más que el suelo. Estos mercados son importantes en las experiencias de vida y el condicionamiento del bienestar de la mayoría de las personas que viven y trabajan en las ciudades de países desarrollados y en vías de desarrollo, por igual. Además, la regulación tiene efectos económicos tanto directos como indirectos que se extienden a muchas áreas de la vida económica y la política pública” (Cheshire *et. al.*, 2003: 17).

Así, la dimensión política de la planeación urbana, es importante porque se pueden derivar regímenes de políticas de suelo como un acto de debate público y de negociación entre intereses de los agentes, actores y sectores quienes manejan e intervienen en el suelo urbano. Sin embargo, especialistas, del Lincoln Institute of Land Policy (2016) y del PUEC-UNAM (2012), indican que instaurar un régimen sólido de política de suelo representa desafíos para las ciudades latinoamericanas debido a la competencia administrativa, jurídica, institucional y financiera que representan.

Actualmente, la experiencia sobre instrumentos de gestión de suelo es significativa en algunas ciudades de Latino América, son alternativas preventivas para mejorar la oferta y asequibilidad del suelo urbano con servicios a la vivienda, a la vez de buscar la eficiencia del sistema de financiamiento y administración de tierras y anticiparse a las determinantes de la informalidad (Cuadro 2). Los instrumentos son también entendidos como “el conjunto de elementos financieros, fiscales, sociales, administrativos y legales que fomentan, coordinan, regulan y controlan diversos aspectos que inciden en el desarrollo urbano y el suelo de las ciudades para concretar las políticas en estas materias y ejecutar las acciones propuestas” (PUEC- UNAM, 2012: 141).

En el contexto del párrafo anterior se puede deducir que los instrumentos de gestión del suelo buscan recuperar una parte del valor adicional conferido al suelo a través de la intervención pública, la cual es necesaria para la regulación de los mercados y, al mismo tiempo propiciar o restringir la oferta de suelo asequible. No obstante, las dinámicas del suelo urbano se presentan de manera distinta en los países debido a que el mercado de suelo obedece a externalidades de cada país, a la dinámica que guarda el sistema urbano nacional, al balance entre necesidades actuales y rezagos y los efectos de cada intervención, al rectificar acciones inconsistentes en la estructura urbana en general.

**Cuadro 2. Instrumentos actuales de gestión de suelo y tierra urbana**

	Instrumento	Objetivos / logros
Latino América	Banco de tierras / reservas territoriales	Permite al sector público actuar sobre el mercado, con la oferta de suelo barato para vivienda social Prever la adquisición de suelo para evitar pagar precios de expectativa por la urbanización Motiva a adoptar instrumentos legales de control a los precios del suelo
	Adquisición pública de suelo-expropiación o adquisición mediante negociación	Instrumento básico y clave para obtener suelo para fines de interés social
	Zonificación	Determina características y costos del crecimiento Genera diferencias de valor de suelo
	Sistema de administración de tierras / Catastro	Gestionar y materializar la administración de las políticas territoriales (Tenencia, valor, uso y control de la tierra) Coadyuvar a la publicidad y garantía de derechos reales Distribución de cargas fiscales Planificación del Ordenamiento territorial Planificación de la obra pública
	Instrumentos para enfrentar la retención de los terrenos: -Tarifas, -Tasas impositivas o alícuotas más altas del impuesto predial o inmobiliario o territorial	El acceso al suelo urbano suele estar acompañado de prácticas especulativas
Brasil	Concesión Onerosa del Derecho de Construir (OODC)	Separación de los derechos de construir de los derechos de propiedad (sobre el suelo) Permite mayores densidades a un nivel predefinido como inherente a dichos derechos de propiedad territorial
São Paulo	Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPACs)	Capturó más de 3 mil millones de dólares de incremento del valor del suelo (plusvalías) Renovación de instrumentos vinculados a los cargos por derechos de construcción
	Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS)	Entes públicos obtienen tierras destinadas a usos públicos (o sea de interés social) Formalizaron de forma substitutiva las normas de uso de suelo y las regulaciones que pueden ser acatadas por las familias de bajos ingresos en áreas delimitadas
Curitiba	Implementación sistema de transporte BRT	Sistema de transporte vinculado con la política de suelo urbano, y normas de edificación (Movilización, de plusvalías, renovación de espacios urbanos, cerrar déficit de infraestructura, políticas públicas con volumen de inversiones)
Porto Alegre	Transferencia de derechos de construcción	Facilitó proceso de expropiación de propiedades para abrir 3ra. Avenida Perimetral
México	Estímulos o subsidios fiscales para zonas ocupadas: Propiedad: predial Adquisición: ISAI Ganancias por venta: ISR Ganancias por alquiler: ISR Incremento en el valor por obras públicas (y acciones):	Son instrumentos de fomento económico Promueve acciones por parte de los agentes urbanos a través de reducir los costos y aumentar los beneficios sociales derivados

	contribuciones de mejoras impuesto a la plusvalía derechos por inscripción Fraccionamiento–urbanización: áreas de donación y desarrollo: transferencia de potencial y polígonos de actuación.	
	Instrumentos fiscales para oferta nueva de suelo	Modificar las actividades económicas ya sea incrementando los costos o aumentando los beneficios de las acciones que afectan el desarrollo de una ciudad. Aumentar la transparencia del mercado inmobiliario Facilitar y no penalizar transacciones económicas deseables Penalizar el uso inadecuado y la especulación Facilitar el acceso a la vivienda de los grupos más pobres Facilitar el acceso al suelo de actividades económicas, lo que genera empleo y las hace más competitivas Aprovechar la inversión acumulada en la ciudad
Aguascalientes	Uso diligente de reservas territoriales	Anticiparse a las ocupaciones informales, Ofreció alternativa competitiva (y sustentable) a la tierra no servida proporcionada por loteadores piratas
Mexicali	Impuesto sobre el valor de la tierra	Superar las dificultades de avaluar la propiedad y otras formas de resistencia de los terceros involucrados en las cuestiones de aplicación del impuesto
Argentina	Catastro multipropósito	Apoyar a la recaudación de impuesto
Trenque Lauquen	Contribución de mejoras	Generar suelo para vivienda social y recursos para inversiones públicas previstas para gestionar expansión urbana
Bogotá (Col)	Declaratoria de Desarrollo Prioritario	Atacar la presencia de terrenos vacíos al tiempo que faltan tierras para el desarrollo de vivienda social Notificar a propietarios de terrenos vacantes en zonas aptas para la ocupación de acuerdo con el plan maestro o el mismo será sujeto a venta en pública subasta Crear sanción efectiva a la especulación generalizada Resuelve cuestiones controversiales de expropiaciones realizadas para adquirir suelo para vivienda social Evita o acelera cuestiones contractuales asociadas al proceso de contratación de constructores para programas de vivienda social
	Contribución de mejoras	Financiamiento de obras públicas que suman más de mil millones de dólares
	Aplicación de reajuste de tierras	Garantizar a propietarios de tierras beneficios superiores a aquellos que resultarían de un desarrollo puramente fragmentado de la zona en un mercado competitivo de tierras Cambiar la forma de gestionar el suelo
Ecuador	Programa de Co-responsabilidad para el vivir bien – Contribución de mejoras	Subsidios para obras públicas
Chile	Subsidio para desarrollos	Dirigido a la clase media que habitan en unidades de gente de bajos recursos. Innovación para promover integración social residencial

Fuente: Elaborado con base en *Lincoln Institute of Land Policy, 2016; PUEC-UNAM, 2012; Smolka y Furtado, 2014*

Por lo general, en América Latina, las instituciones son parte del problema que obstaculiza la oferta asequible de suelo ya que en la mayoría de los casos, son débiles u omisas a la hora de aplicar normas, ello se refleja en la organización caótica y anárquica del espacio, en la localización irracional de vivienda, en el suelo vacante y predios sin usos, incorporación de nueva tierra para suelo urbano sin racionalidad. En tales condiciones de incorporación de suelo son semejantes los déficits de suelo servido, se estimula la irregularidad y las bajas condiciones en general. De acuerdo con el PUEC-UNAM (2012: 129) en cuanto a "... los requerimientos de suelo urbano se estima que por cada millón de viviendas se requieren 25 mil hectáreas de suelo apto" por esta razón, la gestión del suelo y del sector vivienda deben estar integrados a las demás consideraciones de un modelo territorial y social.

Entre otras cuestiones a considerar en la gestión de suelo, está el crecimiento irregular que deriva de la ausencia de evaluación del crecimiento urbano. Por ejemplo, al promover la oferta privada de vivienda en el libre mercado y posibilidades de acceso a crédito hipotecario, se excluye a los sectores sociales porque las soluciones de vivienda nueva y de remodelación son para estratos asalariados con garantía de deuda, no para bajos y muy bajos ingresos, menos aún para los no asalariados. El crecimiento irregular implica altos costos de regularización y provisión de servicios básicos, este mercado de suelo se encuentra sujeto a diversas externalidades por lo que es necesaria la intervención pública para que promueva oferta de suelo servido y vivienda de calidad para la demanda social.

"El mercado formal de suelo no ha logrado ofrecer en cantidad y precio, productos (tierra/vivienda) adecuados a las necesidades y posibilidades de compra de la población de menores ingresos. Esto ha creado la aparición de diferentes tipos de "mercados informales" con distintos grados de integración entre sí y aún con el mercado formal, lo que se ha convertido en la principal opción para satisfacer la necesidad de vivienda de los sectores de menores ingresos" (PUEC-UNAM, 2012: 129).

Ante los problemas de la formalidad e informalidad del mercado de suelo urbano, los instrumentos de gestión de suelo deben ser diversos con finalidades variadas, aunque vinculantes para que el tejido urbano construido avance según un régimen político establecido. Para las políticas urbanas en materia de coordinación y regulación de suelo, los gobiernos deben ser sensibles ante las amenazas y oportunidades, y movilizar apoyo a través de todas las esferas de gobierno bajo un enfoque coordinado de la planeación y administración de ciudades, administrar la expansión periférica de ciudades a favor del crecimiento urbano compacto e inclusivo así como gestionar esfuerzos para aumentar la calidad del suelo y anticipar su creación a favor de una planeación preventiva que proponga una perspectiva territorial a escala metropolitana (UN- Hábitat, 2014: 2).

Recientemente se ha ratificado la necesidad de atender la gestión del suelo en la región. El *Plan de Acción Regional* para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036 (Naciones Unidas, 2017<sup>4</sup>), reconoce a los instrumentos de planificación urbana y gestión de suelo entre sus principales ejes de acción e identifica tres principales acciones a llevar a cabo: generación de suelo urbanizado para asentamientos precarios; control de prácticas especulativas; y desarrollo inmobiliario social. Dichas líneas de acción deben caminar de la mano de una eficiencia institucional y

---

<sup>4</sup> El PAR 2016-2036, es la instrumentación de la tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible, Hábitat III, celebrada en octubre del 2016, en Quito, Ecuador. El PAR tiene la finalidad de reforzar los compromisos con un enfoque en la implementación de una nueva agenda que atienda las necesidades y problemas de índole urbana (NAU). Para la instrumentación de la NAU, se reconoce necesario la coordinación entre múltiples actores, como ministerios, gobiernos locales, academia, ONG, bancos de desarrollo y sector privado.

una gobernanza urbana, de lo contrario, se generan una serie de externalidades y conflictos intersectoriales que deben ser atendidos con rigor.

Podemos decir que los instrumentos para la gestión de suelo urbano son parte de una política urbana adecuada con finalidad y principios sociales indispensables para la organización y ocupación del territorio. No obstante, que se han llevado a cabo diversos esfuerzos en América Latina para implementarlas, persisten los problemas institucionales, de coordinación, de ingobernabilidad, y debilidad de planeación. Igualmente, destacan los procesos de descentralización donde los municipios siguen siendo la figura local autónoma por antonomasia, aunque su actuar está desvinculado entre los sectores y actores. La política urbana y sus instrumentos de gestión deben asegurar la incorporación de la sociedad dentro de los procesos de planificación pues la vinculación de la sociedad asegura una gobernabilidad. Por tanto, la aplicación de las políticas urbanas para la gobernabilidad se vuelve un elemento imprescindible para asegurar desarrollo de las metrópolis.

En un contexto de metropolitanización, la gestión del territorio con visión metropolitana debe considerar propuestas asociativas entre gobiernos municipales para consensuar un modelo adecuado, donde los municipios se vuelvan promotores del desarrollo urbano, con base en una agenda política participativa e incluyente, con garantía financiera y esquemas de asociación público-privado-social más acordes con los problemas que se deben atender.

### **Alcance y limitaciones de la política nacional de suelo urbano en México. Breve reseña**

A pesar de las deficiencias que se manifiestan en México para crear e implementar políticas urbanas que atiendan los diversos problemas a partir de sus instituciones, políticas e instrumentos, se registra una larga trayectoria de preocupación por el ordenamiento de los asentamientos humanos y del crecimiento urbano. Los asuntos del suelo han tenido un camino de aciertos y desaciertos tratando de ordenar el acelerado proceso de urbanización de envergadura metropolitana.

En esta breve reseña de la gestión de suelo en México, se sitúa el origen en la década del 70 cuando en México puede hablarse de una institucionalización de la planeación urbana, cuando se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 y con el lanzamiento del primer *Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978* con el fin de reglamentar los asentamientos humanos del país y orientar el proceso de crecimiento y expansión urbana, y de restricciones en el uso del suelo, como es el caso de la delimitación de reservas territoriales (Olivera, 2001). Asimismo, en 1973 se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) con la finalidad de abatir el rezago de regularización de asentamientos informales.

Las políticas y programas públicos en México, durante las décadas de 1970 y 1980, según Duhau (2001) conformaron un conjunto básico de instrumentos que reflejaban las características de la dinámica de la urbanización, tales como los programas de regularización de la propiedad del suelo; el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), los organismos de orden estatal y los programas de reservas territoriales.

En 1980, en los primeros años, se desencadenan dos hechos importantes, conformados en hitos en términos de la capacidad del ordenamiento urbano: “El primero tiene que ver con la transmisión de poderes o atribuciones hacia el nivel municipal de gobierno fundamentado en el Artículo 115 constitucional y; el segundo tiene que ver con una nueva mecánica en cuanto a la urbanización del país y el incesante crecimiento de la ciudad” (Cabrero, 2000: 125). Este marco si bien garantizó jurídicamente que el gobierno municipal podría reforzar su actuar, en cambio se formaliza la coordinación intergubernamental del nivel estatal sobre el municipal.

Hacia finales de la década del 80 se suscitó una reestructuración de los instrumentos del Estado y ordenamiento territorial, ello deja abierto la línea de preocupación por la regulación y ordenación del suelo. En ese escenario el Estado pierde protagonismo, y “los planes de desarrollo urbano locales derivados de la Ley General de Asentamientos Humanos se consolidaron en la gestión estatal y municipal de las ciudades” (Azuela, 1998 en Olivera, 2001: 63). Durante los años ochenta se estandarizan los planes urbano estatal, de centros de población a nivel municipal, en los cuales se delineaban políticas de usos de suelo y crecimiento futuro.

Por su parte, la informalidad urbana en México tiene su origen, principalmente con las restricciones para incorporar las tierras rurales ejidales o comunales, otorgadas con la Reforma Agraria, al desarrollo urbano y al accionar de los loteadores piratas por fuera de la legalidad imperante. Esto implicó la formación de un mercado que generó asentamientos en áreas vulnerables. Con la presión urbana derivada del crecimiento demográfico, las tierras ejidales y comunales fueron urbanizadas informalmente de forma masiva dando lugar a las colonias. Tal proceso de incorporación informal de tierra a suelo urbano da lugar a los programas de regularización desde la década de 1970, siendo el período más dinámico en esta materia los años 90 (Di Virgilio *et al*, 2014).

En México, hasta antes de la reforma constitucional de 1992 los núcleos agrarios no podían disponer libremente de sus tierras, los derechos de propiedad sobre sus tierras eran definidas como inalienables, inembargables e imprescriptibles, tradición que inicia en la Constitución de 1917. En 1992, se sanciona la Ley Agraria que establece la propiedad por parte de los ejidos, la cual regula el destino, uso, usufructo y las condiciones en que pueden ser cedidas o transferidas, especialmente cuando estas se ubican en zonas urbanas o en áreas de crecimiento de un centro de población.

Esta ley fue vital para la regularización de las colonias asentadas en tierras ejidales y comunales, porque habilita la expropiación de las tierras, entre otras razones para la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural y establece además mecanismos para que las tierras ejidales y comunales se puedan incorporar al desarrollo urbano. Inmediatamente, en 1993, se crea el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) que tiene por objeto dar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los integrantes de los ejidos. Según Azuela (2002), tiene una cobertura de 29, 951 ejidos y comunidades agrarias que agrupan a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, así como 4.6 millones de parcelas y 4.3 millones de terrenos urbanos (Cfr. Di Virgilio *et al*, 2014).

Eibenschutz y Benlliure (s/f: 11) dicen que, con el inicio de la década del 90, se concretaron dos reformas institucionales que impactaron la acción del gobierno en materia de suelo. En 1992 se modifica el Artículo 27° constitucional y el cambio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y se modificó la estrategia para generar oferta de suelo hacia el fomento del aprovechamiento de reservas territoriales. La SEDESOL, modificó el perfil de sus acciones; atención focalizada de las bajas condiciones socio espaciales en el territorio, a la vez que alentó localización estratégica en la economía urbana. Se registran consecuencias, de las medidas tomadas entre 1989 y 1994 porque generaron urbanización anárquica, despilfarro de recursos, exclusión social, insustentabilidad e ingobernabilidad

Los años 2000 hasta 2012, se alentó el crecimiento urbano mediante el sector vivienda, considerado el sector económico, con baja coordinación de los ámbitos de gobierno. La construcción mercantil y masiva de vivienda nueva en desarrollos urbanos habitaciones ha ocasionado mayor demanda suelo y servicios urbanos en general. En los primeros años de este siglo, las metrópolis crecieron en superficie más que en población, pero sin proporcionar desarrollo urbano, debido a que los gobiernos municipales enfrentaron las demandas con limitados recursos técnicos, humanos y financieros. Es decir, el sector vivienda estaba

desvinculado de la planeación urbana. En esos años fueron escasos los instrumentos de gestión de suelo urbano. Los Desarrollo Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) promovidos por la Sociedad Hipotecaria Federal, fue un esquema que perseguía la ciudad compacta, fueron muy reducidos en el país. La conformación de reservas territoriales o el control de la especulación por parte del sector público han sido escasos (PUEC-UNAM, 2012).

Los siguientes seis años, 2013- 2018, se diseñan instrumentos de gestión de suelo aunque todavía desde el sector vivienda, para corregir el crecimiento desordenado, entre los cuales destacan: 1) diseño de instrumentos que desincentivan la localización lejana y discontinua de los nuevos conjuntos habitacionales para lo cual se ha elaborado la guía de redensificación y el sistema de puntaje de ubicación y sustentabilidad del entorno; 2) se redujo el número de créditos para vivienda nueva mientras se incrementa el de vivienda usada, mejoramiento físico y rehabilitación del parque habitacional existente, y 3) se apoyó la producción social de vivienda, aunque con recursos muy limitados dado que ésta es la forma de producción de vivienda de los mayoritarios sectores populares.

A principios del año 2013, la actual administración federal 2012 -2018, define la política urbana nacional vigente, gira su actuar hacia la administración y gestión urbana con énfasis en suelo y territorio, se crea la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), siendo esta política clave de la gestión territorial (IMCO, 2014), ésta Secretaría redacta el *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018* con el objetivo de controlar la expansión de las áreas urbanas e inhibir el crecimiento habitacional en zonas carentes de infraestructura, el cual plantea cinco objetivos básicos:

1. Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo;
2. Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, centros de población y las zonas metropolitanas;
3. Consolidar ciudades compactas productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes;
4. Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional; y
5. Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad.

Para conseguir los objetivos establecidos por el Programa Sectorial de la SEDATU 2013, se realizan ajustes de instituciones y funciones de las que emanan esquemas e instrumentos. Así para los objetivos 3 y 4, que están principalmente asignados al sector vivienda, que se recogen como políticas en el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, presenta un nuevo modelo enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector; a mejorar y regularizar la vivienda urbana, así como a construir y mejorar la vivienda rural. Por lo que la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) responsable del sector vivienda, ha alineado sus acciones con lo acordado en la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas, en donde se definen las directrices que marcarán la forma en la que se construirán las ciudades a nivel mundial en los próximos veinte años (resilientes, incluyentes, inteligentes y sustentables), agenda que recoge en Hábitat III en 2016 (DOF, 2018).

En este último período, se identifican los siguientes instrumentos de suelo:

Los *Perímetros de Contención Urbana* (SEDATU, 2015) son una estrategia para orientar los subsidios a la vivienda próxima al empleo y los servicios urbanos en las ciudades del país. Se clasifican en tres ámbitos o contornos: intraurbanos (U1: son zonas urbanas consolidadas con acceso a empleo, equipamiento y

servicios urbanos. Resultan de la variable de potencial de empleo, definida como medida de accesibilidad física a los puestos de trabajo para cada localización (unidad geográfica) al interior del área urbana; primer contorno (U2: zonas en proceso de consolidación con infraestructura y servicios urbanos de agua y drenaje mayor al 75%); y segundo contorno (U3: zonas contiguas al área urbana, en un buffer, cinturón periférico al área urbana, definido de acuerdo al tamaño de la ciudad).

Los *Polígonos Urbanos Estratégicos* (PUE), antes conocidos como Desarrollos Certificados, cuyo antecedente fueron los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS)<sup>5</sup>, son una estrategia de la CONAVI que consiste en polígonos planificados por los organismos municipales, que contribuyen al ordenamiento territorial y urbano al maximizar el uso de infraestructura y equipamientos, promover altas densidades habitacionales, buscar la diversidad de las tipologías de la vivienda y el uso de suelo mixto, implementar esquemas de movilidad sustentable; impulsar la cercanía de las fuentes de empleo y motivar un adecuado aprovechamiento de los recursos -suelo, agua y energía-, todo, bajo un esquema de participación ciudadana.

Los *Polígonos PROCURHA, Programa de Consolidación Urbana y Rehabilitación Habitacional*, es una estrategia implementada por la CONAVI con el propósito de concentrar acciones y soluciones habitacionales en espacios determinados que promuevan la densificación urbana, el mejoramiento del parque habitacional y conservación. Son polígonos definidos con base en los criterios de elegibilidad, deberán estar ubicados dentro de los Perímetros de Contención Urbana (U1, U2 y U3).

Tanto el diseño de los Perímetros de Contención Urbana, como el sistema de puntaje para el otorgamiento del subsidio, previstos en las Reglas de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, son congruentes con los principios y compromisos claves enunciados en la Nueva Agenda Urbana, sobre todo los destacados en los apartados: A "Compromisos transformadores para el desarrollo urbano sustentable" y B "Implementación efectiva" del Plan de Implementación del Documento (DOF, 2018).

Con la política de localización de las intervenciones públicas y privadas en suelo urbano y por urbanizar se esperan importantes mejoras en el ordenamiento de las ciudades. Según Rivero y otros (2017) mencionan que con los Perímetros de Contención Urbana se espera se reoriente la absorción desequilibrada de ciudades y pueblos sin una orientación temporal y espacial clara. "Se trata de superar el viejo paradigma de planeación urbana que se sostenía en un enfoque racional-sistémico muy parecido al enfoque físico espacial característico de los años sesenta, con una fuerte centralización y de carácter normativo. Se espera que con la actual política de los perímetros de contención urbana se rompa esa vieja inercia y de paso a experiencias de planeación participativa, descentralizada y estratégica guiada por las grandes orientaciones del programa y bajo un enfoque de gobernanza" (INEGI, 2017 en Rivero *et al*, 2017: 19-20).

---

<sup>5</sup> Los *Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables* (DUIS), de la anterior administración federal, son "emprendimientos mixtos en los que participan los gobiernos federal, estatal y municipal junto con desarrolladores privados para crear áreas de desarrollo integralmente planeadas, que contribuyen al ordenamiento territorial de los estados y municipios". Esta política tuvo tres objetivos: i) Definir el crecimiento ordenado de las ciudades, ii) Aprovechar el suelo intra-urbano y promover la verticalidad, iii) Generar vivienda con infraestructura, servicios y transporte suficiente, mejorando la calidad de vida de las familias. Se conocen dos tipos de DUIS, los de aprovechamiento de suelo intra-urbano, redensificación inteligente de las ciudades, y los de generación de suelo servido con infraestructura desarrollada en macro lotes, creando nuevos polos de desarrollo bajo el esquema de Nuevas Ciudades y Comunidades.

El *Programa de Consolidación de Reservas Urbanas* (2015) tiene entre sus principales funciones, atender la regulación y gestión del suelo, cuyas finalidades son: subsidiar la adquisición del suelo intraurbano que permita transitar a un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que inhiba la expansión descontrolada de las áreas urbanas mediante la densificación al interior de las mismas; garantizar la existencia de equipamiento, servicios básicos, empleo, accesibilidad y movilidad.; y contribuir a la consolidación de los centros de población, evitando su expansión irracional mediante el fomento del uso intensivo de suelo urbano vacante, y propiciando la densificación de espacios urbanos en consolidación, fomentando y facilitando el acceso pleno a los servicios de infraestructura y equipamiento a las poblaciones de menores ingresos (PCRU, 2015).

El *PASPRAH, Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares* como el instrumento de apoyo social a través de un subsidio federal que permita a la sociedad llevar a cabo procesos de regularización, lo que contribuye brindar a la población servicios para regularizar su vivienda y otorgarles certeza jurídica, además de aumentar el valor de la vivienda, y contar con mejores servicios públicos. Se espera que este Programa sea aplicable a los polígonos ubicados en las localidades de al menos 2,500 habitantes y polígonos inmersos en los PCU definidos por SEDATU-CONAVI, así como a zonas de atención prioritaria definidos por la SEDESOL. Este programa espera promover el desarrollo urbano, ordenamiento y planeación territorial con el uso eficiente de suelo.

Recientemente, la SEDATU en 2017 convierte la CORETT (de 1973) en *Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS)*, este proyecto fue anunciado en 2013, es un organismo descentralizado cuyo objetivo es planear, diseñar, dirigir, promover, convenir y ejecutar programas, proyectos, estrategias, acciones, obras e inversiones relativas a la gestión del suelo, con criterios de desarrollo territorial, planificado y sustentable. El propósito del Instituto es crear una política nacional del suelo de conformidad con la Nueva Agenda Urbana, dentro del marco de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Urbano de 2016, para atender las causas de la ocupación irregular del suelo, facilitando y gestionando la producción de un suelo apto, y bien localizado para el desarrollo. El Instituto define cuatro ejes estratégicos: reservas territoriales y suelo apto para el desarrollo; oferta de suelo y acciones sociales; regularización intensiva del suelo, en sus diferentes tipos y modalidades; y coordinación interinstitucional en la gestión del suelo (INSUS, 2017). El INSUS considera una Dirección del Suelo y Planeación Sustentable encargada de planear y ejecutar la política nacional del suelo. Podría decirse que actualmente el INSUS se ha convertido en el esfuerzo representativo que enmarca los procesos de planeación vinculante de la política urbana nacional.

En suma, el conjunto de instrumentos de la políticas de suelo y sus capacidades institucionales buscan gestionar el suelo urbano, uso y ocupación, y mercado. Con lo anterior, a nivel nacional se observan instituciones renovadas, marcos jurídicos actualizados y compromisos adquiridos en la agenda internacional, por lo que se esperaría un crecimiento urbano ordenado, una planeación urbana apalancada y una gestión del suelo afianzada. A nivel local, mayores capacidades municipales para instrumentar la gestión del suelo, instrumentos vinculantes interinstitucional e intersectorial, capacidades técnica y financiera garantizados para los instrumentos de gestión de suelo.

### **Reservas territoriales, un instrumento de planeación urbana**

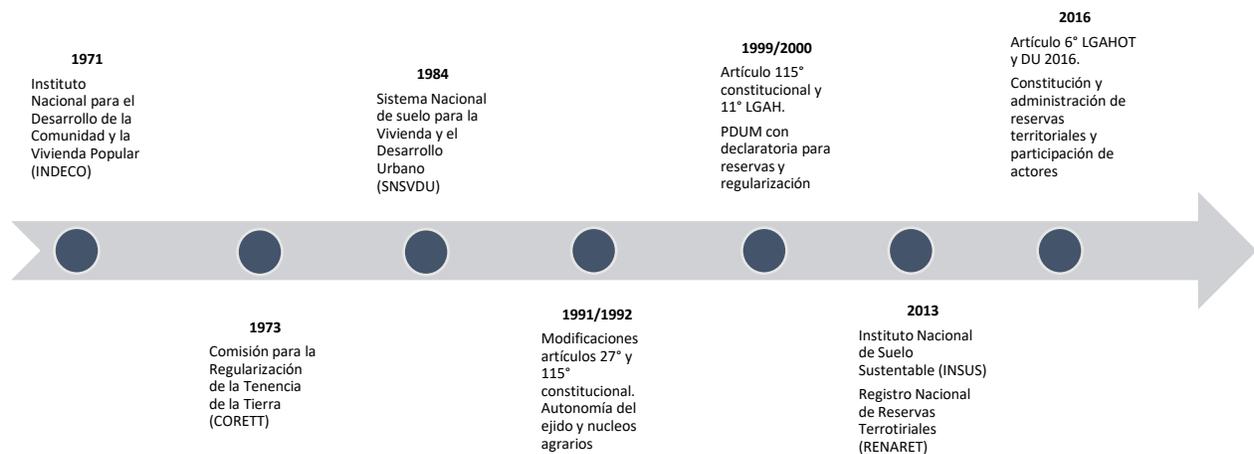
Una vez identificado que una de las problemáticas más importantes de las metrópolis radica en la expansión acelerada del tejido construido, el cual en parte ha sido inducido por las políticas urbanas y los instrumentos aplicados por décadas en su afán de enfrentar la dinámica socio demográfica y la concentración espacial. Entre otras medidas, que tuvieron bajo impacto, está la falta de actuación anticipada en la regulación y oferta de suelo servido, donde las reservas territoriales es el instrumento

sustantivo. Sin embargo, la constitución de reservas se ha caracterizado por ser escasas, inestables, reactivas y poco vinculadas a otras potencialidades de la gestión del suelo.

Las reservas territoriales como acción reactiva son “un instrumento de política pública, concebido para controlar la expansión desordenada de las ciudades” (Sánchez y otros, 2010: 556), o como acción anticipada son áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población cuyo objetivo es determinar una solución viable en la funcionalidad de la ciudad. Así, la declaración de reservas y su constitución como medida de acción pública es preventiva (Estenoz, 1998). Por su parte, Duhau (2001: 172) dirá que las reservas son “la transferencia de áreas no urbanizadas al sector público vía procedimientos de expropiación o de compraventa en áreas que son urbanizables al ser asignadas posteriormente a distintos usos, por diversos tipos de promotores: instituciones públicas, empresas privadas, y organizaciones sociales”.

La trayectoria de constitución de reservas en México, permite identificar hitos que obedecen a aspectos de índole político, administrativo, legal, financiero y social (Figura 1). Entre las acciones pioneras, Olivera (2001) destaca la creación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO) en 1971 y la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) en 1973 dichas instituciones derivadas de la administración pública federal se encargaron de atender problemas de suelo derivados del crecimiento urbano.

Figura 1. Trayectoria de las reservas territoriales



Fuente: Elaboración propia

Las reservas territoriales, son un instrumento potente de planeación urbana y de gestión suelo, porque su finalidad es anticipar y ordenar el crecimiento. Sin embargo, en los años ochenta el crecimiento demográfico y urbano fueron los más altos, y para enfrentar los problemas de la falta de suelo de los centros urbanos se crea el *Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano* (SNSVDU) en 1984, que buscaba generar una oferta amplia, y autofinanciada de suelo urbano.

En la década del ochenta, la única manera de constituir reservas territoriales era mediante expropiación, esto requería de acuerdos entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, los gobiernos estatales, y la Secretaría de Reforma Agraria, lo que implicó según Olivera (2001: 17) una serie de conflictos interinstitucionales que dificultaban la desincorporación de los ejidos de régimen de propiedad social favoreciendo la ocupación irregular. Entre los años 1989 a 1991, se abandonaron las reservas territoriales, mientras que la regularización de la tenencia de la tierra adquirió prioridad.

De acuerdo con Eibenschutz y Benlliure, (s/f: 11) en 1991<sup>6</sup> se modifica el Artículo 27° constitucional con la finalidad de conferir a los ejidos autonomía real y reconocer personalidad a los núcleos agrarios. Se transforma la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ésta cambió la estrategia para generar oferta de suelo hacia el fomento del aprovechamiento de reservas territoriales. El Comité de Reservas Territoriales era un foro de coordinación en materia de suelo urbano, en él participaban representantes de la SEDESOL, de la SRA, del gobierno estatal y municipal correspondientes.

El resurgimiento de políticas tendientes a la gestión de suelo y reservas territoriales aparece con la reforma municipal en 1999 con la modificación al Artículo 115° constitucional, cuando se asignaron atribuciones al municipio para formular y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; así como vincular sus disposiciones con las acciones establecidas en el capítulo cuarto -atribuciones de los municipios- capítulo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos para “participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano; controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción territorial; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y; otorgar licencias y permisos para construcciones”. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016). Dichas atribuciones indujeron a la autoridad municipal a expedir mediante un proceso las declaratorias de reservas que deberán derivarse de los planes o programas de desarrollo urbano aprobado y, a la legislatura local le compete expedir las normas a las que el municipio debe sujetarse para la creación y administración de las reservas territoriales.

Con las reformas a los artículos 27° y 115° constitucionales surge una serie de modificaciones jurídicas en las que se desarrolló la política urbana del país, se renueva la política de suelo, se permite la privatización del ejido y alienta la especulación inmobiliaria, pérdida de la actuación del Estado y acciones en el contexto de la libre economía, después de la primera década del modelo neoliberal. Estas modificaciones significaron también un avance en la descentralización política y administrativa del desarrollo urbano en el país, principalmente del nivel federal al estatal y en menor medida en el municipal. Según Olivos (s/f: 431) no se puede decir que en México exista una gestión de la mayoría de los gobiernos municipales para autorizar, manejar y controlar el uso de suelo, mucho menos que se dé una gestión y una relación integrada, coherente y con equidad en la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

Durante la actual administración del gobierno federal (2013 -2018), como se mencionó en el subapartado anterior, en 2013 con la creación de la SEDATU se plantea el proyecto de creación del *Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS)*, para responsabilizarse del Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET), como instituciones que buscan ordenar y aumentar la oferta de suelo intraurbano y dinamizar el mercado a partir de convenios de colaboración, declaración y constitución de reservas territoriales.

---

<sup>6</sup> Estos autores mencionan la reforma en 1991 y otros como Olivera (2001) en el año 1992, la diferencia consiste en que toman como referencia la creación de mecanismos que hicieron más eficientes procedimientos que permitieron mantener cierto control sobre los núcleos agrarios.

Como lo establece la LGAHOT y DU 2016, capítulo tercero, artículo 6 se conoce como causa de utilidad pública la constitución y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano y uso de suelo que regulan la propiedad de los centros de población, de manera que es atribución de la federación (Capítulo segundo, artículo 8) elaborar, aprobar, y ejecutar planes programas y proyectos que tengan por objeto satisfacer las necesidades del suelo y la constitución de reservas, para que el estado pueda inscribirlas en el registro público de la propiedad (Capítulo tercero, artículo 10), en tanto que al municipio le compete participar en la creación y administración del suelo, su regulación y control, así como formular y administrar la zonificación en coordinación con los programas metropolitanos en los que se determinan las reservas territoriales (Capítulo cuarto, artículo 11).

La LGAHOT y DU de 2016, establece la regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, así como de la coordinación que los distintos ámbitos de gobierno con participación de la sociedad que deben llevar a cabo para la solución de diversos temas de índole metropolitano entre ellos el suelo y las reservas territoriales para asegurar y garantizar la disponibilidad del mismo en los diferentes usos, todo ello basado en acuerdos de coordinación de la federación con las entidades federativas, municipios, y los sectores sociales y privados, por lo que reconoce la importancia de coordinación y legitima las acciones entre los diversos actores, sectores, entidades, agentes, y participación en términos de gestión de suelo. Sin embargo, la realidad indica que los convenios y acuerdos entre municipios y los otros niveles de gobierno quedan rebasadas por factores externos que impactan la consecución de instrumentos para la adquisición, constitución, aprovechamiento y articulación para reservas territoriales y suelo urbano vacante.

La trayectoria del desarrollo de reservas territoriales a representado una suma de esfuerzos por generar oferta legal del suelo que han significado altas y bajas en los esquemas de implementación de las políticas urbanas que no siempre fueron exitosas, se pueden distinguir los siguientes períodos:

El periodo de 1980 a 1990 se caracterizó principalmente por una urbanización anárquica y acelerada, despilfarro de recursos, y debido a una política urbana desvinculada de la política social se alentó exclusión social, fragmentación espacial, insustentabilidad, e ingobernabilidad dada la incapacidad de los gobiernos de brindar superficie de suelo apto y con normatividad. Es un periodo de proceso expansivo y de ocupación regular e irregular por igual, on acciones correctivas deficientes.

En el período de 1990 a 2010 (2), se modificó el esquema para generar oferta de suelo, con las modificaciones a los artículos 27 y 115 constitucionales marcaron la pauta para que las tierras de régimen social pudieran ser suelo para uso urbano, además se le confiere poderes al municipio para ejercer acciones y tener facultades autónomas en materia de desarrollo urbano. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por consolidar una política de suelo para gestionar la expansión física, las autonomías tanto del municipio como de los ejidatarios los convierte en actores en juego en la propiedad y uso del suelo. Este periodo se caracterizó por decisiones segmentadas, y resultados parciales de políticas urbanas que continuaban generando fragmentación e informalidad en la expansión física.

El tercer período, a partir de 2013, se reorganizan las insituciones, se actualiza el marco jurídico para ordenar la expansión física. En particular con el INSUS y el RENARET son pasos que el gobierno federal realiza en la búsqueda de la regularización de asentamientos irregulares bajo esquemas de gobernanza municipal e intermunicipal tal como lo estipula la LGAHOT y DU 2016. También se vuelve a considerar una instancia federal dentro del INSUS, la Dirección del Suelo y Planeación, cuya atribución es la constitución de reservas territoriales como instrumento de gestión de suelo para el ordenamiento urbano. A pesar de este renovado esfuerzo, todavía se vislumbran desafíos en concertación de acciones

y voluntades de los sectores, actores y agentes involucrados en los procesos de ocupación y aprovechamiento del suelo urbano.

## **Conclusiones**

La gestión del aumento y crecimiento físico de ciudades en países latinoamericanos si bien atañe a las condiciones de las opciones habitacionales de la población residente, servicios urbanos, infraestructuras, transporte público y a las condiciones de la promoción de actividades económicas, culturales y recreativas, entre otras, también compromete consideraciones de gestión de suelo. Por lo tanto, la urbanización requiere de instrumentos y esquemas dinámicos de control del uso y ocupación de suelo presente y futuro que tengan estatus transversal y concurrentes, que contengan finalidades y principios sociales. Así, las políticas públicas, la planeación urbana y las políticas sectoriales han jugado un papel significativo en las características y naturaleza del proceso urbano, cuyos instrumentos han arrojado resultados diversos, según trayectorias y contextos nacionales.

El objetivo del este capítulo fue analizar la gestión e instrumentos de las políticas de suelo para las metrópolis mexicanas por parte del Estado. Con los resultados se puede identificar tres etapas: de 1980 a 1990, un crecimiento demográfico significativo que impuso un modelo de ocupación de suelo expansivo con acciones correctivas deficientes; de 1990 a 2010 (2), con los cambios al 27 y 115 constitucional, entran en juego los sectores privados y propietarios del suelo en la libre ejecución de la ocupación y el uso del suelo, donde las decisiones de los gobiernos han sido segmentadas agudizando la segregación socio espacial e informalidad en la expansión física; y, de 2013 a 2018, es una especie de refundación, de instituciones y de marco jurídico, se constituyen las instituciones del suelo, esta vez con posibilidades de coordinación de acciones entre el sector vivienda, la planeación urbana y el suelo, aunque todos los instrumentos del nivel federal todavía no han permeado en los municipios metropolitanos y urbanos.

Entre otros hallazgos es que la política urbana en México siempre ha tenido resultados de carácter parcial y sesgado, derivado de una falta de eficacia de los instrumentos de suelo, de vivienda, y de planeación urbana muchas veces con impactos contradictorios a los objetivos esperados, desde el punto de vista instrumental, se observan imprecisiones en la falta de conceptualización, heterogeneidad de metodologías científicas, sin evaluación oportuna de resultados para corregir los impactos.

En materia de suelo, se asevera que a pesar de los avances en materia legal, de instituciones e instrumentos que se diseñaron a partir del Siglo XXI, persisten importantes problemas que indican que durante varias décadas la política de suelo nacional no estuvo integrada a la planeación urbana. Es significativo la gestión del crecimiento físico disperso formal e informal de los sectores privados (empresas inmobiliarias y familias) y del suelo regulado por el sector público, ambos con bajo control de mercado de suelo, instrumentos de suelo con finalidades mixtas (sociales, económicas y políticas).

Actualmente se espera que con la renovación de instituciones, y los instrumentos de gestión de suelo que se han diseñado se dé pasos adelante en la instrumentación financiera en el nivel de los municipios, grandes y medianos que conforman las metrópolis en continuo crecimiento. A nivel local, todavía son importantes los esfuerzos para instrumentar y operar los instrumentos de reciente generación. La gestión del suelo a nivel municipal debe también refundar los documentos, instrumentos y capacidades.

## REFERENCIAS

**Borda, Alberto**, 2014: “La gestión del suelo en la región metropolitana de Cochabamba” en Borda, Alberto, Javier López, Graciela Landaeta, Juan E. Cabrera, Lucero Challapa, Marco Macías, Saúl Cruz, José Quiroga y Fidel Rocha (Compiladores) 2014: Instrumentos de gestión del suelo: Propuestas para la gestión urbana metropolitana. Cochabamba, Bolivia: Sociedad de Estudios Urbanos y Regionales y Colegio de Arquitectos de Cochabamba.

**Cabrero, Enrique**, 2010: “La ausente coordinación metropolitana en México”, en Instituto Mexicano de la Competitividad IMCO. Acciones urgentes para las ciudades del futuro. México, D.F: IMCO.

**Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**, 2016: Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. México D.F.: Diario Oficial de la Federación, 28- 11- 2016.

**Cheshire, Paul, Rosalind Greenstein y Stephen C. Sheppard**, 2003: “Planificadores y economistas debaten la política de mercados de suelo” en Smolka, Martim O. y Laura Mullahy (editores), 2013: Políticas de suelo urbano. Perspectivas Internacionales para América Latina. Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.

**Di Virgilio, Ma. Mercedes, Tomas A. Guevara y Ma. Soledad Arquerros**, 2014: “Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regulación de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México” en Revista INVI 17-51, Santiago de Chile: Instituto de la Vivienda–INVI, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

**DOF Diario Oficial de la Federación**, 2018: Reglas de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales. Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, DOF 07/03/2018.

**Duhau, Emilio**, 2001: “Vivienda popular y política de desarrollo urbano: El caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México” en García, Roberto (compilador), 2001: Planeación y gestión urbana y metropolitana en México. Una revisión a la luz de la globalización, Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense A.C.: El Colegio de la Frontera Norte.

**Estenoz, Natalia**, 1998: “La política de reservas territoriales en el Municipio de Toluca” en Castillo, Marcelino (Compilador), 1998: Toluca: investigación, tiempo y espacio. Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México.

**Eibenschutz Hartman, Roberto y Pablo Benlliure**, s/f: Mercado formal e informal del suelo. Análisis de ocho ciudades. México: LX Legislatura, Gobierno Federal, SEDESOL, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa.

**IMCO** Instituto Mexicano para la Competitividad, 2014: ¿Quién manda aquí? La Gobernanza de las ciudades y el territorio en México. México: Instituto Mexicano para la Competitividad.

**Instituto Nacional de Suelo Sustentable INSUS**, 2017: Instituto Nacional de Suelo Sustentable. México: SEDATU, consultado el 10 de junio de 2018 en página <https://www.gob.mx/insus/articulos/objetivos-estrategicos?idiom=es>

**Jordan, Ricardo y Daniela Simioni**, 2003: Guía de gestión urbana. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Cooperazione Italiana.

**Meza, Oliver**, 2016: “¿A quién pertenece la agenda local de políticas? Un estudio sobre el efecto de las instituciones supralocales en el proceso local de políticas públicas” en Revista CLAD Reforma y Democracia 131-162, Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

**Naciones Unidas**, 2017: Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

**Olivera, Guillermo**, 2001: “Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992” en Revista EURE 61- 84, Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

**Olivos, José (s/f)**: “La generación del suelo urbano para el desarrollo municipal” en Régimen Jurídico del Urbanismo. Memoria del Primer Congreso de Derecho Administrativo Mexicano, México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

**Orellana, Arturo, Pablo Allard, Romina Néspolo, y José Mércado**, 2012: “Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia” en Revista de Geografía Norte Grande 67-80, Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

**Pírez, Pedro**, 2013: “La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina” en Revista Andamios 45-67, México DF: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

**Pradilla, Emilio**, 2009: Los territorios del neoliberalismo en América Latina. México: Miguel Ángel Porrúa.

**PUEC- UNAM** Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2012: México. Perfil del sector de la vivienda. México: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México.

**Reese, Eduardo**, 2003: Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Lima, Perú: Lincoln Institute Of Land Policy.

**Rivero, Melesio, Enrique Moreno y María de los Ángeles, Velázquez**, 2017: Los perímetros de contención urbana: nuevo marco decisional. En 22° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. Villahermosa, Tabasco del 28 de noviembre al 1° de diciembre de 2017. AMECIDER – UJAT

**Sánchez, Rosa María, Estrellita Mendoza y María E. Orozco Hernández**, 2010: “Impacto de las reservas territoriales en la zona conurbada de Ixtapan de la Sal y Tonalico, Estado de México” en Revista del CESLA 555-577, Varsovia Polonia: Uniwersytet Warszawski.

**SEDATU, CONAPO e INEGI**, 2018: Delimitación de las zonas metropolitanas 2015. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano - Consejo Nacional de Población - Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

**Smolka O, Martim y Fernanda Furtado**, 2014: Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy

**UN-Habitat, United Nations Human Settlements Programme**, 2014: The evolution of National Urban Policies. A global overview. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.