




SUELO URBANO EN MÉXICO

retos y oportunidades para su
 **administración** y **registro.**



UNAM
POSGRADO
Urbanismo



Coordinadores:

Alfonso Iracheta Cenecorta
Laura Jaloma López
Enrique Soto Alva

Suelo urbano en México. Retos y oportunidades para su administración y registro.

Coordinadores:

Alfonso Iracheta Cenecorta

Laura Jaloma López

Enrique Soto Alva

Editado por:

Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo

Universidad Nacional Autónoma de México.

Medio Electrónico: Internet

Formato: PDF

Tamaño: 25Mb

Páginas 360

Hecho en México

Se utilizaron las tipografías Avenir Black a 15 pts en títulos y Avenir Regular a 11.5 pts para cuerpo del texto

Primera edición: Abril de 2019

D.R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México

Posgrado en Urbanismo

Ciudad Universitaria Alcaldía Coyoacán, CP 04510, Ciudad de México.

ISBN 978-607-30-1624-7

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito del legítimo titular de los derechos.

Coordinación editorial: Enrique Soto Alva

Corrección editorial: Laura Jaloma López

Cuidado de la edición: Delta Lara Lailson

Diseño de portada: MonoCreativos, DG. N. Wendy Vázquez

Diagramación y diseño de interiores:

MonoCreativos, DG. N. Wendy Vázquez



La Administración de los Derechos de Desarrollo como Instrumento para la Recuperación de la Ciudad Interior

Ignacio Kunz Bolaños
Iliana Padilla Reyes
Gabriela Morales Maldonado

En un contexto de debilidad de la intervención pública sobre las ciudades y de políticas urbanas y de vivienda erróneas e incompletas, las ciudades mexicanas enfrenten problemas sin precedentes, uno de los que más ha llamado la atención de los especialistas en las últimas dos décadas es el crecimiento extensivo y fragmentado de las manchas urbanas, al que recientemente puso atención, al menos en el discurso, el gobierno de la República. Se trata de un problema añejo y consumado, mejor controlado por el mercado que por los propios planificadores. Al mismo tiempo se ha ido presentando un problema asociado, que no ha merecido el interés de los especialistas ni mucho menos de los gobiernos, con excepción del gobierno del Distrito Federal entre 2000 y 2006, se trata de la declinación de la ciudad interior, esto es, la pérdida de población en el interior del área urbana.

La declinación es un problema mucho más grave y mucho más complejo de atender que el crecimiento extensivo. No solo supone un des-

perdicio de la infraestructura y el equipamiento urbanos sino que produce una estructura espacial muy ineficiente, con un desarrollo de las periferias, en donde se concentra la nueva inversión y una ciudad interior en proceso de desvalorización y de deterioro. Debe aclararse que no se trata de la conocida pérdida de población y eventual deterioro de las áreas centrales, un fenómeno natural y en algunos casos relativamente sencillo de resolver. Por el contrario, la declinación de la ciudad interior es muy difícil de revertir: primero, por su amplitud, puede afectar la tercera parte de la superficie urbana en ciudades como Los Mochis y Culiacán y una cuarta parte en Querétaro; segundo porque no tiene las oportunidades de las áreas centrales, las cuales pueden servir de base a la recuperación; tercero, porque genera otros procesos como la desvalorización y el deterioro, dando lugar a una espiral descendente (Skifter, 2003: 55 y ss.) que deshabilita cualquier posibilidad de recuperación vía el mercado y la inversión privada; y finalmente, porque cuando el problema es obvio, siempre es demasiado tarde y con los instrumentos con los que actualmente se cuenta en México no existe la menor posibilidad de atenderlo.

Hay opiniones que afirman que se puede resolver fácilmente a través de una zonificación más permisiva, que ofrezca mayores intensidades de ocupación, o más técnicamente, mayores derechos de desarrollo. En esta lógica se intervino en la Ciudad de México en el gobierno de López Obrador (2001-2006) a través de la política manifestada en el Bando Informativo No. 2 que básicamente consistía en limitar las licencias de construcción en las delegaciones no centrales de la ciudad y ofrecer ciertas “facilidades” a las solicitudes de licencia en las centrales: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo. Se adoptó la solución “obvia” y sencilla según muchos urbanistas, el resultado fue una recuperación de población muy localizada, principalmente en la delegación Benito Juárez, un incremento enorme de los valores del suelo y por lo tanto, de los nuevos inmuebles, y como consecuencia lógica, un proceso de exclusión social de los grupos de ingresos medios hacia abajo. Abramo explica como en las zonas urbanas sujetas a redesarrollo se encarece significativamente el valor del suelo (Abramo, 2012: 46-56)

En este trabajo se plantea un camino para resolver el problema de la declinación de la ciudad interior, sin exclusión y sin costo para el gobierno local. Para ello, en la primera parte se describe el origen del proble-

ma, por un lado, la forma en que se ha venido concibiendo la planeación y los errores en la asignación de los derechos de desarrollo en los programas de desarrollo urbano, y por el otro, los procesos de reestructuración urbana acelerados por las políticas de producción de vivienda de los últimos 25 años que fueron adoptadas por todas las ciudades mexicanas, sin políticas de suelo ni urbanas, lo que dio lugar a una enorme corrupción y a un crecimiento extensivo y fragmentado.

En la segunda parte se presenta la estrategia para la recuperación de esas áreas en declinación, para finalmente ofrecer algunas conclusiones orientadas al análisis de la viabilidad y de la necesidad de actualizar el marco jurídico mexicano en materia de asentamientos humanos y fiscalidad local.

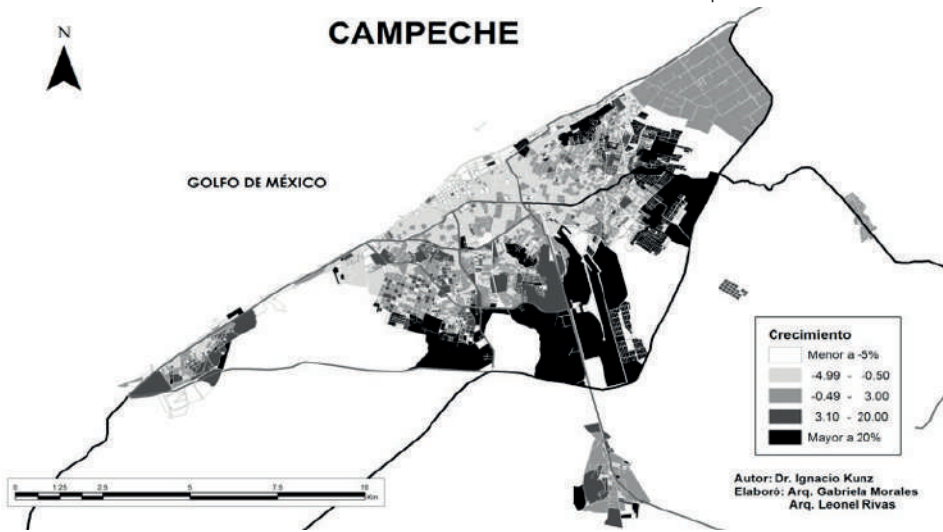
1. El Origen del problema de la declinación

La declinación se refiere al fenómeno de pérdida de población, aunque se ha generalizado su uso para hablar de pérdida de unidades económicas (*Rennie-Short y Mussman, 2013*). También se usa, equivocadamente, como sustituto de depreciación o desvalorización, que se refieren a la baja de los valores inmobiliarios; de deterioro, que se refiere a la disminución de la condición física de la ciudad; e incluso, de degradación, que es un término más amplio, muchas veces aglutina a los anteriores y además supone la aparición de problemáticas sociales complejas.

La declinación o pérdida de población se puede presentar en toda la ciudad e incluso en grandes áreas metropolitanas, o bien, solo en ciertas áreas de la ciudad, normalmente en la parte antigua de la ciudad. En la Ciudad de México este problema fue evidente desde los años ochenta, pero al menos en los últimos 3 lustros es un fenómeno que se ha extendido posiblemente a todas las ciudades del país. Se han evaluado¹ alrededor de 30 ciudades y sin excepción presentan procesos de declinación de la ciudad interior.

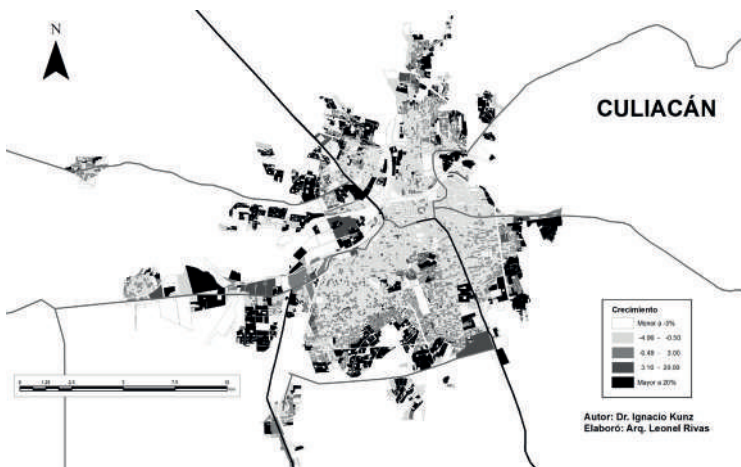
¹ En el Programa de Investigación de Ignacio Kunz B. en la Universidad Nacional Autónoma de México se ha medido la declinación en aproximadamente 30 ciudades de todos los tamaños y regiones del país.

FIGURA 1. Declinación de la Ciudad de Campeche



FUENTE: Elaboración propia con base en datos censales de los años 2000 y 2010 (INEGI, 2000 y 2010)

FIGURA 2. Declinación de la Ciudad de Cuiacán

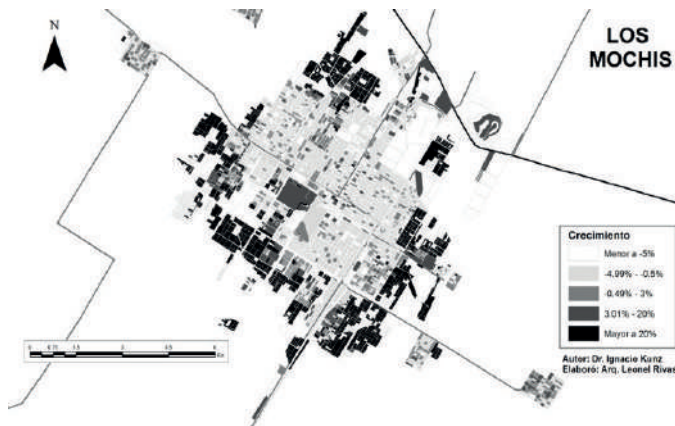


FUENTE: Elaboración propia con base en datos censales de los años 2000 y 2010 (INEGI, 2000 y 2010)

Hay dos grupos de explicaciones de la declinación en las ciudades mexicanas, por un lado, las que están basadas en los procesos “naturales” de reestructuración urbana, y por el otro, las circunstancias del contexto mexicano, desde las limitaciones en el paradigma planificador hasta los problemas de política pública y corrupción.

En el primer grupo, la declinación del centro y la ciudad interior se ve como un problema de pérdida de competitividad de esos espacios frente a los nuevos espacios de la periferia,[]mejor posicionados frente a la demanda como resultado de las estrategias schumpeterianas de los promotores inmobiliarios que convencen a la sociedad de que los nuevos desarrollos son mejores y los antiguos han quedado obsoletos (Abramo, 2006: 33-49). Así las nuevas demandas son inducidas hacia las periferias urbanas cuya introducción al desarrollo urbano reportan grandes ganancias a los promotores vía la apropiación de plusvalías. El resultado es que los viejos espacios del interior de la ciudad inician un proceso de envejecimiento y pérdida de población, los hijos jóvenes que forman nuevas familias se van a los nuevos espacios de la periferia, lo que se traduce en una desvalorización de los barrios interiores, que a su vez lleva a un deterioro, pero en donde sin embargo, se mantienen altas expectativas de valor por esas propiedades, uno de los factores que lleva a impedir su redesarrollo.

FIGURA 3. Declinación de la ciudad de los Mochis



FUENTE: Elaboración propia con base en datos censales de los años 2000 y 2010 (INEGI, 2000 y 2010)

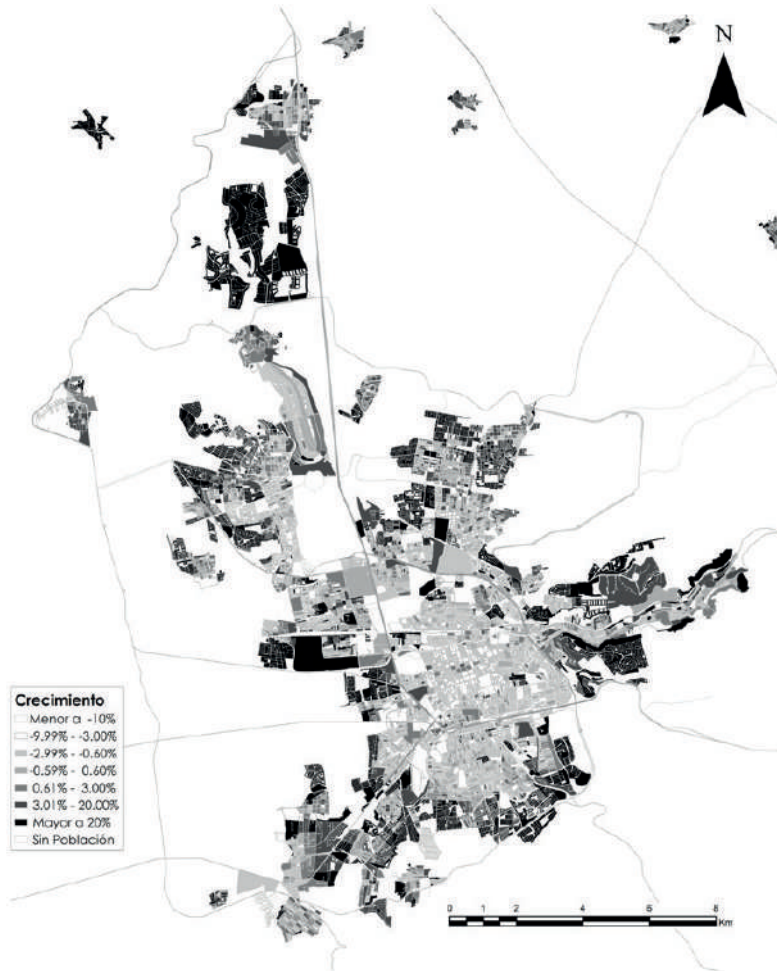
El segundo grupo de explicaciones, las de contexto, entremezcla tres condiciones del urbanismo mexicano: debilidad técnica, por no decir abiertamente errores; carencias en la implementación de la política de vivienda de las últimas dos décadas; y corrupción. En efecto, los programas de desarrollo urbano en las ciudades mexicanas no sólo fueron incapaces de contener el crecimiento expansivo y fragmentado por la débil construcción de los instrumentos de planeación, sino que además, fueron impulsores de la declinación del interior de las ciudades como se explica y documenta más adelante.

Por su parte, la política de vivienda de principios de los años noventa, y que se mantiene hasta la actualidad, exacerbó el crecimiento de las ciudades como resultado de los nuevos lineamientos que se tradujeron en las reformas jurídicas de aquel entonces con el fin de implementar la nueva y fallida política de vivienda (Kunz-Bolaños, 2010: 154). Así se crearon condiciones óptimas para acelerar el proceso expansivo y fragmentado de las urbes mexicanas. La política de vivienda estuvo más encaminada a cumplir metas y fue omisa con los objetivos de mejorar la situación habitacional de las familias mexicanas, por lo que temas como la ubicación de las nuevas unidades habitacionales y su integración con la ciudad resultaban irrelevantes para el enfoque financista de la política.

Ese crecimiento extensivo, que se vio favorecido por la incapacidad de los gobiernos locales para regularlo resultó muy atractivo para los promotores que podían obtener suelo rural, principalmente ejidal, a precios bajísimos para después incorporarlo a la ciudad, casi siempre en contra de las disposiciones urbanísticas pero facilitado por funcionarios y regidores que compartieron con los promotores las enormes ganancias de la incorporación.

Dicho fenómeno llevó a que las ciudades crecieran espacialmente varias veces más que su crecimiento demográfico en el mismo periodo, como el caso de Querétaro que pasó de tener 140,143 habitantes en 1970 a 831,152 en 2010, mientras que su superficie paso de 1,042 Has. en 1970 a 14,758 Has. en 2010, es decir, mientras demográficamente creció 5.9 veces, la mancha urbana se expandió 14.2 veces (Kunz-Bolaños, 2009: 41). Pero al mismo tiempo, generó una intensa declinación de población de la ciudad interior mayor a lo que podría considerarse natural.

FIGURA 4. Declinación de la ciudad de los Querétaro



FUENTE: Elaboración propia con base en datos censales de los años 2000 y 2010 (inegi, 2000 y 2010)

2. La falla del planeamiento urbano

No es posible saber cuánto de esa declinación fue producto del fenómeno descrito a raíz de la política de vivienda y de las facilidades otorgadas por los gobiernos locales y cuánto fue producto de normativas

erróneas contenidas en los programas de desarrollo urbano, que limitaban los usos e intensidades existentes, no permitiendo que la reinversión fuera posible aún terminada la vida económica de los inmuebles (Goodall, 1977: 348 y ss.) (Kieve, 1979: 85 y ss.), favoreciendo el deterioro de edificios y de los barrios, y al final, el abandono de la ciudad propiamente dicha. Por ejemplo, en la Ciudad de México el problema de la declinación era evidente en los años 80, sin embargo, los programas parciales de las delegaciones seguían imponiendo grandes restricciones a la reinversión inmobiliaria, como en las colonias Del Valle y la Narvarte, áreas con inmuebles que habían terminado su vida económica, en donde las familias jóvenes salían y muchas casas se dedicaban a actividades terciarias fuera de la norma. En el Plan Parcial 1987-1998 para la colonia Del Valle se prescribían sólo 100 habitantes por hectáreas, es decir, 20 viviendas por hectáreas asumiendo 5 habitantes por familia, lo que permitía construir una vivienda cada 500 metros de terreno. Para el programa delegacional de 1997 aumentó la densidad a 17 viviendas y en 2005 se volvió a disminuir a 10 para un predio de 500 m² con 4 niveles máximos de altura (véase Cuadro 1). Sería muy razonable que en un predio de estas dimensiones se construyeran 16 departamentos en los 4 niveles, sin embargo, según la norma ya no se puede.

CUADRO 1. Comparación normativa colonia del Valle, Distrito Federal.

| Superficie del predio (m ²) | 1998 H1 100 hab/ha Vivienda | 1997 H4/25/90* Vivienda | 2005 H4/20/M Vivienda |
|---|--------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| 10,000 | 20 | 333 | 200 |
| 500 | 1 | 17 | 10 |
| 250 | 0.5 | 8 | 5 |

* La parte oriente de la colonia Del Valle, al poniente las intensidades son menores.

FUENTE: Elaboración propia con base en el programa parcial de desarrollo urbano, Delegación Benito Juárez (coordinación general de reordenación urbana y protección ecológica, 1988), programa delegacional de desarrollo urbano, Delegación Benito Juárez (SEDUVI, 1996) y el programa delegación de desarrollo urbano para la delegación del Distrito Federal en Benito Juárez (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2005)

En la colonia Narvarte, en el programa 1987-1988, con una norma con el doble de intensidad (H2) se pueden construir apenas dos viviendas cada 500 metros (véase Cuadro 2). Los sucesivos programas permitieron más intensidad hasta llegar a 13 y 15 viviendas en 3 y 4 niveles en 1997 y 2005 respectivamente. En la Narvarte, a diferencia de la colonia Del Valle, se tuvo un nuevo incremento de intensidad para el 2005 pero resultó insignificante.

Con parámetros normativos como los de 1987-88 era imposible dar lugar al redesarrollo, para 1997 se mejoraron las condiciones para invertir, sin embargo, con los altos costos de suelo las inversiones seguían siendo inviables, de hecho, a partir del año 2001 proliferaron nuevos edificios en esas colonias pero siempre al margen de la legalidad; para el 2005 el esquema se revirtió en la Del Valle y se mantuvo casi igual en la Narvarte, lo que resulta inexplicable técnicamente, sobre todo teniendo en cuenta que siguen construyéndose edificios por arriba de las intensidades permitidas, ¿o será que de eso se trata? Causar problemas para vender soluciones. Mientras no existan condiciones normativas para el redesarrollo inmobiliario se estará promoviendo: la declinación, la desvalorización y el deterioro, o bien, la corrupción.

CUADRO 2. Comparación Normativa Colonia Narvarte, Distrito Federal

| Superficie del predio (m ²) | 1998 | 1997 | 2005 |
|--|------------------------------|--------------------------|-------------------------|
| | H2/200hab/ha Vivienda | H3/20/90 Vivienda | H4/20/A Vivienda |
| 10,000 | 40 | 267 | 303 |
| 500 | 2 | 13 | 15 |
| 250 | 1 | 7 | 8 |

FUENTE: Elaboración propia con base en el programa parcial de desarrollo urbano, Delegación Benito Juárez (Coordinación General de reordenación urbana y protección ecológica, 1988), programa delegacional de desarrollo urbano, Delegación Benito Juárez (SEDUVI, 1996) y el programa Delegación de Desarrollo Urbano para la Delegación del Distrito Federal en Benito Juárez (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2005).

A principios de la década pasada el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador pretendió atender el problema con una medida que parecía obvia, de hecho, demasiado simple técnicamente, y lo peor, una implementación al margen de lo establecido en los programas de desarrollo urbano vigentes en ese entonces. Se trata de la política derivada del Bando Informativo No. 2 (López Obrador, 2000), que prohibió los nuevos desarrollos en las delegaciones de la periferia e incluso de la ciudad interior, y autorizó, de manera poco recatada desarrollos inmobiliarios por arriba de las intensidades permitidas. Una política que no mantiene la legalidad y que tiende a la simplicidad técnica no podría resultar satisfactoria. Se aumentaron los derechos de desarrollo de facto, lo que permitió la recuperación de una pequeña área de la ciudad en la delegación Benito Juárez, en donde el redesarrollo (Goodall, 1977, pág. 348 y ss) resultó viable porque era una zona de interés para los promotores inmobiliarios en donde se podían colocar productos, básicamente departamentos pequeños de alto valor, que se ubican entre los 35,000 y 50,000 pesos por metro cuadrado (2016), precios muy elevados resultado del encarecimiento del suelo, por ejemplo, mientras en los primeros años de la década anterior (2001-2002) el valor del suelo en la Colonia del Valle podría ubicarse alrededor de los \$ 9,000 por metros cuadrado, en la actualidad, ese valor puede alcanzar los \$ 30,000 por metro cuadrado, lo que a su vez produjo una subida generalizada de los precios del suelo en todo el Distrito Federal, pero sin duda el efecto más grave fue el de exclusión, no solo de los pobres, sino incluso de las clases medias. Fue así una política torpe en la dirección correcta, el repoblamiento, que al final del día trajo altos costos a la sociedad, principalmente a los pobres.

En Querétaro la situación no es muy diferente. Es una ciudad con una dinámica económica y demográfica muy intensa, registra también una fuerte declinación que alcanza 24% de sus superficie y 18% de vacíos demográficos; considerando que tiene una amplia superficie de expansión de 50% y que sólo 8% mantiene estabilidad (-0.59 a 0.6 de crecimiento medio anual), la proporción en declinación es muy alta.

Como en el Distrito Federal la norma puede ser un factor decisivo en esa declinación, solo como ejemplo, en dos colonias céntricas con una intensa declinación, en donde ha terminado la vida económica de sus edificios y en donde sería deseable el redesarrollo, se puede observar

que el programa vigente cancela la posibilidad de reinversión al establecer 1 vivienda por cada 250 m² en el caso de Las Campanas (H2S) y 1.5 viviendas para los mismos 250 m² de terreno en la colonia El Laurel, ambas localizadas en la periferia del Centro Histórico de la ciudad de Querétaro.

CUADRO 3. Comparación Normativa Colonia Las Campanas, Querétaro

| 2007 H2s | | | | | |
|-------------|-----|-----|---------|---|---------------------------------|
| Hab/ha | COS | CUS | Niveles | Superficie del Predio (m ²) | Vivienda Permitida por Densidad |
| 200 | 0.6 | 1.8 | 3 | 10,000 | 40 |
| | | | | 500 | 2 |
| | | | | 250 | 1 |

FUENTE: Elaboración propia con base en el plan parcial de Desarrollo Urbano Delegación Centro Histórico (Gobierno del Municipio de Querétaro, 2007)

Bajo estas condiciones normativas no sólo no es viable el redesarrollo sino que se fomentan, desde el plan, las condiciones para la declinación, el deterioro, la desvalorización e incluso el abandono de estas zonas de los alrededores del centro, áreas con un enorme potencial para sostener el repoblamiento de la ciudad interior, que permitirán además lograr un esquema más consolidado de la ciudad. Es interesante hacer notar que si los cálculos se realizaran a partir de los coeficientes de utilización del suelo (CUS), que normalmente no se usan, el potencial se multiplica por 3 en el primer caso y por 2.66 en el segundo. Quizá esta ambigüedad sea útil para tratar casos de actores especiales que logran un trato preferencial.

CUADRO 4. Comparación Normativa Colonia El Laurel, Querétaro.

| 2007/H3 | | | | | |
|---------|-----|-----|---------|---|---------------------------------|
| Hab/ha | COS | CUS | Niveles | Superficie del Predio (m ²) | Vivienda Permitida por Densidad |
| 300 | 0.6 | 2.4 | 4 | 10,000 | 60 |
| | | | | 500 | 3 |
| | | | | 250 | 1.5 |

FUENTE: Elaboración propia con base en el plan parcial de desarrollo urbano Delegación Centro Histórico (Gobierno del Municipio de Querétaro, 2007).

En Culiacán con una situación muy distinta a la de Querétaro, pues ha tenido un crecimiento moderado, sobre todo en términos económicos, se vuelve a reproducir el esquema. Otra vez en dos colonias de las periferias centrales con alto potencial para su redesarrollo queda cancelada la posibilidad por disposición del planificador.

En la primera, la colonia Jorge Almada, de nivel medio y muy terciarizada, se establece una normatividad HCS-M: 300 habitantes por hectáreas lo que permite 75 viviendas, que en un lote de 500 m² significaría solo 3.8 viviendas y 1.9 en 250 m².

CUADRO 5. Comparación Normativa Colonia El Laurel, Querétaro.

| Plan Director Vigente-2010/HCS-M | |
|---|-------------|
| Superficie del Predio (m ²) | No Vivienda |
| 10,000 | 75 |
| 500 | 3.8 |
| 250 | 1.9 |

FUENTE: Elaboración propia con base en el plan director de Desarrollo Urbano de Culiacán (Implan Culiacán, 2010).

En la colonia Chapultepec, de un nivel alto, se permite una mayor intensidad (HCS-A) que ofrece 300 habitantes por hectárea, que significan 100 viviendas, es decir 5 en lote de 500 m² y 2.5 en 250 m². Otra vez, parámetros que no permiten la inversión en nuevos inmuebles y terminan por favorecer la declinación, el abandono, la desvalorización y el deterioro.

CUADRO 6. Comparación Normativa Por Densidad Colonia Chapultepec, Culiacán.

| Plan Director Vigente-2010/HCS-A | |
|---|-------------|
| Superficie del Predio (m ²) | No Vivienda |
| 10,000 | 100 |
| 500 | 5 |
| 250 | 2.5 |

FUENTE: Elaboración propia con base en el plan director de desarrollo urbano de Culiacán (Implan Culiacán, 2010)

Como conclusión de los factores que determinan la declinación se reconoce que si bien, es un proceso natural del desarrollo de las ciudades, que se acelera en las urbes mexicanas por el arreglo institucional imperante, con un marco jurídico obsoleto y un régimen urbano (Stone, 2001) en el que dominan las decisiones de grupos de interés que resulta en controles débiles e “incentivos” a la incorporación y a sus facilitadores dentro del gobierno, no puede dejar de reconocerse que uno de los determinantes más fuertes de la declinación en las ciudades mexicanas ha sido, y sigue siendo, los errores en la planificación, en especial, en la asignación de los derechos de desarrollo.

No se trata del viejo y falso dilema ¿mercado o estado? El mercado es eficiente en la asignación de los derechos de propiedad pero una asignación óptima en términos económicos no garantiza ni el bienestar, ni la seguridad colectiva, pero tampoco el Estado lo ha logrado, sus asignaciones vía los planificadores son sumamente ineficientes y tampoco han garantizado el bienestar y la seguridad de la sociedad.

Se requiere transformar el paradigma de los planificadores urbanos mexicanos, dejar atrás las viejas prácticas diseñadoras, prescriptivas, ordenadoras y no poco autoritarias y aprender a establecer una lógica de conducción de los procesos urbanos en la que los mercados operen la asignación de derechos con los controles e incentivos, en el sentido que los plantea Schultze (1980), para que el Estado conduzca al mercado de una manera que garantice un equilibrio entre la tasa de beneficio colectivo y la tasa de beneficio privado.

En la segunda parte del trabajo se ofrece una propuesta en ese sentido, que tiene como objetivo incentivar al mercado para favorecer la inversión en la ciudad interior en esquemas de exclusión social, es decir, estableciendo mecanismos que no disparen los valores del suelo a pesar de poder desarrollar con mayor intensidad.

3. Instrumentos de Administración de los Derechos de Desarrollo para la Recuperación de la Ciudad Interior

En este apartado se describe un instrumento para incentivar la inversión privada en vivienda de todos los niveles en el interior de la ciudad. Como ya se planteaba en el apartado anterior, el problema principal es que los inversionistas encuentran más atractivo invertir en las periferias urbanas en donde pueden capturar, junto con sus socios en el sector público, una gran proporción de la plusvalía o renta que se forma por la incorporación del suelo a la ciudad, al mismo tiempo que la ciudad interior, declinada y desvalorizada mantiene artificialmente altos precios del suelo por las estrategias especulativas de los propietarios.

El reto es volver atractiva la ciudad interior para la inversión en vivienda, más específicamente, mejorar la capacidad competitiva de la ciudad interior respecto a la periferia.

La propuesta instrumental se basa en tres líneas estratégicas:

- 1.** Asignar los costos de incorporación del suelo al desarrollo urbano a los agentes responsables y evitar la socialización de estos costos. Existen varias formas de hacerlo pero algunas de las más sencillas es a través de la recaptura de la valorización, menor para los desarrollos adyacentes a la mancha urbana y mayor conforme se alejen de ésta o se pretenda incorporarse a destiempo.

2. Asignar los costos a la especulación inmobiliaria en la ciudad interior, lo que puede hacerse también de muy diversas formas, desde un gravamen específico a la retención como el caso del Impuesto sobre la Propiedad Predial y Territorial Urbana Progresivo en el Tiempo (IPTU) (Cámara dos Diputados *et al*, 2006: 101) hasta la construcción obligatoria cuyo incumplimiento puede dar lugar al remate de la propiedad en subasta pública como se hace en Colombia (Artículo 52 de la Ley 388 de 1997), pasando por la expiración de los derechos de desarrollo asignados por el programa de desarrollo urbano después de un tiempo perentorio, que podrán ser restituidos a través del pago de una contraprestación.

3. La reducción de los valores del suelo y la asignación de incentivos a la inversión en vivienda en la ciudad interior. La combinación de los tres instrumentos sería fundamental para el buen éxito de una política de reaprovechamiento de esta área, la aplicación de solo uno o dos de ellos resultaría insuficiente para lograr los objetivos de repoblamiento.

Si no se implementa el instrumento 1, la periferia seguirá siendo más atractiva por la enorme captura de plusvalía que se puede obtener por incorporación, frente a lo cual, resulta casi imposible competir; si no se implementa el instrumento 2, la retención de suelo será siempre una buena estrategia en espera de que el contexto cambie, y por supuesto, de que se mantenga la expectativa de altos valores de las propiedades.

No se cuenta con el espacio suficiente para desarrollar los tres instrumentos, por lo que el artículo se concentra en mostrar la operación del tercer instrumento basado en la administración de derechos de propiedad.

3.1 Los Programas de Desarrollo Urbano y los Derechos de Propiedad

En la planificación mexicana la zonificación se ha mantenido como el instrumento por excelencia, a través del cual se puede prescribir una ciudad ordenada según los criterios del planificador. No hay espacio para tratar las debilidades y perversidades imbuidas en la zonificación, basta leer a Mancuso (1980) y a Fischel (1985) para dar cuenta de algunas de

ellas a las que habría que agregar otras más, algunas derivadas de la mexicanísima forma de administrar el desarrollo urbano.

A través de la zonificación se asignan los derechos de desarrollo en los diferentes espacios de la ciudad, con ello se habilita a los propietarios para explotar sus predios en función de lo cual unos tendrán mayor valor que otros. Esta lógica de asignación de acuerdo a los criterios del planificador tiene dos enormes desventajas, primero, la ineficiencia derivada de la imposibilidad de determinar cuál es la asignación óptima, el planificador no cuenta con la información técnica necesaria para lograrlo y esto no es una debilidad técnica, simplemente así son las cosas; por el otro lado se genera una inequidad entre propietarios, entre aquéllos que se benefician de las asignaciones más dadas y los que sufren las limitaciones por restricciones.

La asignación de derechos de desarrollo es una facultad reservada al Estado Mexicano por el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en palabras de Fischel es un derecho comunitario (Fischel, 1985: 1). Pero además, el contar con esos derechos de todos es una condición para que el propietario individual extraiga la renta del suelo, que también tiene un origen social, es decir, el desarrollo de una propiedad cuesta a todos, pero los beneficios los captura individualmente.

Se parte del principio de que, al menos los derechos de desarrollo con fines comerciales no forman parte de los derechos de propiedad del suelo, tan es así, que no todos los propietarios pueden disfrutar de esos derechos sino exclusivamente los beneficiados por el planificador. De esta manera, los derechos de desarrollo son un determinante del potencial de apropiación de renta, y por lo tanto, un determinante de valor del predio, de tal manera que el suelo con muchos derechos valdrá mucho más que el suelo en el mismo contexto de mercado pero con menos derechos. Tal es el origen de la inequidad derivada de la zonificación. Parece razonable que todo propietario tenga un derecho de desarrollo básico que le permita el uso de su propiedad con fines no comerciales, con lo que se lograría equidad.

Así todos los propietarios tendrían el mismo derecho de desarrollo, un derecho básico para fines no comerciales, básicamente para residir. No obstante, estos mismos propietarios podrían usar los derechos que,

establecidos en el plan de desarrollo urbano, exceden el derecho básico, para lo cual deberían pagar al municipio una contraprestación por el uso de esos derechos excedentes que les representan un beneficio comercial y también, se traducen en un mayor o menor costo social dependiendo de la intensidad de aprovechamiento. No se trata de un mecanismo nuevo, ya se usó en el Reino Unido 1942 (Lichfield y Connellan, 1997: 20 y ss.), en Francia desde 1975 con el Plafón Legal de la Densidad (Moderne, 1984: 470), o en Brasil con la Otorga Onerosa del Derecho de Construir desde 2001² (Cámara dos Diputados *et al*, 2006:65 y ss), sólo por mencionar algunos países representativos.

Los cuatro primeros efectos de una medida de este tipo son: primero, la equidad entre los propietarios porque todos parten de un mismo derecho básico; segundo, la captura de recursos financieros para el gobierno local, lo que seguramente no le vendrá mal; tercero, la materialización de un ingreso que servirá, entre otras cosas, para compensar las externalidades que el propio desarrollo por arriba del derecho básico (pero sin rebasar lo establecido por la norma en el programa de desarrollo urbano) provocará, como puede ser el aumento del tránsito vehicular, la presión por el estacionamiento público, la mayor demanda de servicios y la presión sobre la infraestructura; y cuarto, quizá el más importante, presionará los precios del suelo a la baja, ya que en el esquema anterior los propietarios capitalizan los derechos de desarrollo en el valor de sus propiedades, pero en la medida que la propiedad solo se vende con el derecho básico, su valor descenderá lo que tendrá un efecto deflacionario en el mercado del suelo de toda la ciudad, lo que a su vez hace más competitiva cualquier inversión, pues el costo del suelo es un factor de la producción e incide sobre cualquier tipo de inversión.

Se puede afirmar que el ahorro en el suelo se pagará en los derechos de desarrollo, lo cual es cierto, se trata básicamente de un desdoblamiento del precio entre el suelo y el derecho básico de desarrollo por un lado, y de los derechos de desarrollo o edificabilidad por el otro, pero también se elimina el efecto especulativo que juega un papel importante en la formación de los precios en la actualidad. Lo que es cierto, es que

² En Brasil se usa desde hace un par de décadas.

el esquema planteado así haría viables las inversiones en vivienda pero no necesariamente en los segmentos medios y bajos, no obstante, el gobierno local tendrá la facultad de ofrecer descuentos en los derechos de desarrollo para cierto tipo de proyectos, en ciertas áreas de la ciudad y durante cierto tiempo, con lo cual se fortalecerá la viabilidad de proyectos menos competitivos como la vivienda de interés social.

La diferenciación por tipo de desarrollo, tiempo y área de la ciudad es un componente estratégico del instrumento, una aplicación general o sin temporalidad puede diluir los efectos de la reinversión.

Como se podrá ver, la definición de los derechos máximos de desarrollo sigue siendo una facultad del planificador, en ese sentido, no hay cambio respecto a la forma en que se vienen estableciendo esos derechos. Por lo anterior, la preocupación de algunos especialistas respecto a la presión que se pudiera producir sobre la infraestructura y equipamiento, no debería ser diferente a la no preocupación actual de la forma en que los planificadores fijan esos límites.

Pero además, hay dos condiciones que hacen irrelevante esa preocupación, por un lado, la pérdida de población y actividades suele ser tan pronunciada en la ciudad interior que recuperar la población existente significaría un enorme logro. Y por el otro lado, se trata de un instrumento flexible, que puede ajustarse cada año, de tal manera que si existiera una sobre densificación que pudiera amenazar la disponibilidad de los servicios de un área, simplemente se deshabilita o se modula la aplicación del instrumento. De hecho, en el caso mexicano, los cobros por los derechos de desarrollo tendrán que estar contemplados en la legislación hacendaria y en las leyes de ingresos anuales, lo que ofrece al gobierno local un mecanismo más de regulación, en caso de que los procesos de reaprovechamiento hayan avanzado mucho y exista presión por los servicios, con lo cual se tiene una respuesta estratégica para regular el proceso.

3.2 Análisis de la Factibilidad del Instrumento

A continuación se presenta un análisis de factibilidad de un proyecto inmobiliario real en la ciudad de Culiacán que muestra el potencial del instrumento y su capacidad para promover el “desarrollo urbano hacia adentro” sin provocar el encarecimiento del suelo. Se compara la factibi-

lidad de desarrollo con la norma vigente contra una normativa propuesta, muy semejante a la actual pero que distingue entre derecho básico y derecho máximo de utilización del suelo para tener la posibilidad de vender los derechos de edificabilidad (desarrollo) y así contar no sólo con una fuente de recursos, sino con un mecanismo para incidir sobre las decisiones de los actores urbanos a través de la asignación de costos y la oferta de incentivos. Para realizar los cálculos se usaron predios reales y valores reales de mercado tanto de suelo y vivienda como los aranceles que se utilizan en la ciudad.

La colonia Jorge Almada se localiza al sur del centro histórico de la ciudad de Culiacán, Sinaloa, se trata de una típica zona de la periferia del centro, ocupada originalmente por clases medias que han ido saliendo en las dos últimas décadas, ahora invadida de actividades terciarias extensivas, algunas industrias locales, con presencia de baldíos y casas abandonadas. Las viviendas originales han concluido su vida económica. La terciarización es muy fuerte en la zona norte de la colonia, próxima al centro, y se reduce notablemente hacia su límite sur.

En el Plan Director Vigente el uso de suelo en el terreno seleccionado es corredor comercial y de servicios (CCOM), en la actualización propuesta³ se establece como uso de corredor comercial y de servicios e intensidad habitacional media (CCS/Hm). En el cuadro 7 se puede observar una comparación de los marcos normativos en donde, el coeficiente de ocupación del suelo básico propuesto (COS) es 10% menos que el vigente, el coeficiente de utilización básico es 2 veces menor y se pueden construir 3 niveles menos.

El marco normativo propuesto con la compra de derechos de desarrollo habilita hasta 1.5 veces más de superficie de construcción de lo que teóricamente se permite en el Plan Director vigente, ofreciendo 10 niveles más de construcción, pues no cuenta con restricciones por densidad.

Debe destacarse que la normatividad vigente es en realidad teórica pues aunque aparentemente facilita una amplia superficie de construcción, cuenta con una restricción por densidad que inhibe esta ventaja.

³ Se trata de la actualización del Plan Director Vigente que está en este momento en proceso (2016).

En este caso permite una vivienda cada 100 metros, es decir, en los 1,300 metros del predio seleccionado se pueden desarrollar solo 13 viviendas, una más de las que permitiría la propuesta en su derecho básico con viviendas de 110 m².

CUADRO 7. Normatividad

| Plan Director Vigente-2010/HCS-A | | | | |
|----------------------------------|--------------|----------------|------------------|----------------------------------|
| | Plan Vigente | Propuesta Base | Propuesta Máxima | Unidades |
| Uso de suelo | CCOM | ccs/Hm | ccs/Hm | |
| Máximo de viviendas/ha | 100 | No Aplica | No aplica | Vivienda/Ha. |
| Coefficiente de ocupación (COS) | 80% | 70% | 70% | Sup. Desplante en m ² |
| Coefficiente de ocupación (CUS) | 4.8 | 2.4 | 7.2 | v.a.t. en m ² |
| Niveles máximo | 6 | 3 | 16 | niveles |
| Altura máxima | 27 | 11 | 52 | mts. |

FUENTE: Elaboración propia.

3.2.1 Descripción del Proyecto

El proyecto se encuentra ubicado en la colonia Jorge Almada en un terreno de 1,300 m² con un valor de suelo de 4,500 pesos por m², en donde se construirán viviendas de 110 m² tipo Medio, con cajones de estacionamiento de 25 m² y un porcentaje de indiviso de 20%, la ganancia esperada es de 15% del total del costo del proyecto (construcción y compra de suelo).

CUADRO 8. Características del proyecto comparando normativas

| Plan Director Vigente-2010/HCS-A | | | | |
|--|---------|----------------|------------------|----------------|
| | Vigente | Propuesta Base | Propuesta Máxima | Unidades |
| Proyectos propuestos en los tres supuestos normativos | | | | |
| Total Departamento | 12 | 12 | 36 | Departamento |
| Departamentos por piso | 5 | 6 | 6 | Departamentos |
| Niveles | 2 | 2 | 6 | Niveles |
| E. Cubierto | 0 | 0 | 26 | Cajones |
| E. Descubierta | 12 | 12 | 16 | Cajones |
| Máximos que se pueden obtener por normatividad | | | | |
| Número MÁXIMO de departamentos por normatividad | 13* | 12 | 64 | Departamentos |
| Superficie permitida de construcción (CUS) | 6,240 | 3,120 | 9.360 | m ² |
| Desplante por norma (COS) | 1,040 | 910 | 910 | m ² |
| Número máximo de Departamentos por piso | 7.9 | 6.9 | 6.9 | Departamentos |
| Número máximo de estacionamientos cubiertos | 30.4 | 26.4 | 26.4 | Cajones |
| Máximo de niveles | 5 | 3 | 16 | Niveles |
| *Limitado por la densidad de viviendas máxima permitida en el Plan Director vigente. | | | | |

FUENTE: Elaboración propia.

Al realizar una comparación del proyecto de acuerdo a las diferentes normatividades (Cuadro 8. Características del Proyectos Comparando Normativas), se observa que bajo la normatividad vigente se pueden

construir solo 13 departamentos (7.9 por piso) y 30 estacionamientos cubiertos⁴; con la normatividad básica 12 departamentos y 26 estacionamientos descubiertos; mientras que en la normatividad propuesta, tomando en cuenta el pago de derechos de desarrollo, se permite construir hasta 64 departamentos en 16 niveles con máximo de 6.9 departamentos por piso y 26 cajones de estacionamiento cubierto. La superficie permitida de construcción según el CUS del Plan vigente sería de 6,240 m² con un desplante de 1,040 m² si no existiera la limitación por densidad; para la norma propuesta básica sería solo 3,120 m² con un desplante de 910 m²; y para la propuesta normativa máxima se permiten hasta 9,360 metros en los mismos 910 m² de desplante.

Por las limitaciones impuestas por la normatividad vigente, las posibilidades de desarrollo resultan muy similares a lo que se puede hacer con el derecho básico, por lo que se utiliza un mismo proyecto para los dos casos: 12 departamentos distribuidos en dos pisos.

3.2.2 Pago de los Derechos de Desarrollo

La técnica para el cálculo del valor de los derechos de desarrollo se basa en la cantidad que habría que pagar de suelo en las mismas condiciones de mercado para poder construir los excedentes, por ejemplo en este caso, el CUS básico permite 3,120 m² en un terreno de 1,300 m², pero se pretende construir con un excedente de 2,412 m², por lo que se tendrían que pagar 1,005 m² más terreno para albergar ese excedente⁵, esto es, 4'522,500 pesos que sería el valor de los derechos de desarrollo, sin embargo, solo para ilustrar, se propone que se cobre exclusivamente el 25% de monto total de esos derechos, como un mecanismo de estímulo, en el caso de la vivienda de interés social podría llevarse al mínimo, el porcentaje es un tema de política pública, pero es claro que el cobro al 100% inhibiría el efecto de incentivo, y la reducción total no diferenciada llevaría a que nuevamente el propietario capturara esa plusvalía y los valores del suelo no bajarán.

⁴ Los estacionamientos cubiertos se suponen en la planta baja del inmueble, por lo que los departamentos se asumen a partir del primer piso.

⁵ Equivale a la relación entre el CUS base y el CUS máximo, esa relación se calcula en m² y se multiplica por el valor por m² del terreno y finalmente se multiplica por el % que se haya decidido cobrar.

CUADRO 9. Cálculo de derechos de desarrollo

| Normatividad | Vigente | Propuesta Base | Propuesta Máxima | Unidades |
|---|---------|----------------|------------------|----------------|
| Superficie de construcción (cus base) | - | - | 3,120 | m ² |
| Superficie de construcción excedente (cus máximo-cus base) | - | - | 2,412 | m ² |
| Porcentaje de cobro de Derechos de Desarrollo | - | - | 25% | % |
| Costo de Derechos de Desarrollo en Exceso | - | - | 1,130,625* | Pesos |
| *Esto es lo que se tendría que pagar por suelo extra para construir el proyecto que se plantea. | | | | |

FUENTE: Elaboración propia.

Esta compra de coeficiente de utilización o de derechos de desarrollo permite, con apego a la normatividad, construir más metros cuadrados que el plan vigente, véase el Cuadro 10. Definiciones del Proyecto, donde se observa que la superficie total construida de la propuesta máxima, con la compra de derechos de desarrollo, es casi 3.5 veces mayor (5,532 m²) a la permitida actualmente (1,584 m²) según la densidad. El cálculo de áreas libres es el mismo debido a que se calcula el mismo número de departamentos por piso con la misma superficie y el mismo indiviso en proyecto y en ambos casos se cumple por arriba de lo establecido en la norma.

CUADRO 10. Definiciones del proyecto

| Normatividad | Vigente | Propuesta Base | Propuesta Máxima | Unidades |
|--|--------------|----------------|------------------|----------------------|
| Superficie total de departamentos de acuerdo a CUS (s/Estacionamiento) | 1,584 | 1,584 | 4,752 | m ² |
| Departamentos por piso | 6 | 6 | 6 | m ² |
| Niveles | 2 | 2 | 6 | Niveles |
| Áreas libres | 508 | 508 | 508 | m ² |
| Superficie de estacionamientos cubiertos (Proyecto) | 0 | 0 | 780 | m ² |
| Superficie Total construida | 1,584 | 1,584 | 5,532.00 | m² |

FUENTE: Elaboración propia.

3.2.3 Análisis de Costos

Los costos unitarios de construcción del inmueble y los estacionamientos (cubierto y descubierto), se determinaron con apoyo de desarrolladores inmobiliarios independientes y de la CANADEVI así como con información sobre valores unitarios de suelo del Colegio de Valuadores de Sinaloa Centro A.C. Los costos indirectos del proyecto están referidos a los porcentajes del costo directo de la Ley de Aranceles del estado de Sinaloa.

En el Cuadro 11 Costos y Precio de Venta se presenta una primera estimación financiera para cada normatividad. Construyendo los 12 departamentos que permite el Plan Director Vigente (al igual que el básico) se tiene un costo de producción de 9'243,360 pesos y una ganancia de 2'264,004 pesos, 15% del costo de producción, con la nueva norma la inversión aumenta a 32'842,581 millones y la ganancia sobre los costos, a la misma tasa, es de 5'803,887 pesos.

Los ingresos totales que se deberían obtener para cubrir dichos costos de construcción y ganancia serían de 17'357,364 y 44'485,468 de pesos para norma vigente y propuesta máxima respectivamente, lo que

obligaría a vender los departamentos en 1'446,447 pesos en el caso de la norma vigente y en 1'236,013 pesos con la normativa propuesta. Los costos del proyecto con la normatividad vigente son menores, por las limitaciones derivadas de la densidad máxima de 100 viv/Ha., es decir, son menores porque el volumen producido es mucho menor.

CUADRO 11. Costos y precio de venta.

| Normatividad | Vigente | Base Propuesto | Máximo propuesto | Unidades |
|---|-----------|----------------|------------------|----------|
| Costos | | | | |
| Directo | 7'056,00 | 7'056,00 | 24'207,600 | Pesos |
| Indirecto | 2'187,360 | 2'187,360 | 7'504,356 | Pesos |
| Total de Construcción | 9'243,360 | 9'243,360 | 32'842,581 | Pesos |
| Derecho de construcción | 0 | 0 | 1'130,625 | Pesos |
| Suelo | 5'850,000 | 5'850,000 | 5'850,000 | Pesos |
| Precio de Venta | | | | |
| Ganancia esperada inicial | | | | |
| Valor por cubrir | | | | |
| Precio requerido de venta por unidad | | | | |
| Precio requerido de venta de mercado por unidad* | | | | |
| *Se trata de un valor general que sirve de referencia pero de ninguna manera descalifa el proyecto. | | | | |

FUENTE: Elaboración propia.

3.2.4 Valor Residual del Suelo

A partir de los valores anteriores se puede calcular el valor residual del suelo, es decir, lo que, una vez descontados todos los costos de producción del inmueble y las ganancias queda disponible para pagar el

suelo. Por supuesto no significa que todo ese residual tenga de dedicarse al pago del suelo, una parte puede traducirse en ganancia extra para el inversionista, pero da una idea muy precisa de la viabilidad financiera y la capacidad competitiva del proyecto bajo ambientes normativos alternativos.

Proponiendo un costo de venta por departamento de 1'300,000 pesos (se homologa para los dos escenarios con fines comparativos), resulta en un valor total de venta de 15.6 y 43.6 millones de pesos para los diferentes supuestos normativos: vigente y básico por un lado, y máximo propuesto, por el otro. Para obtener el residual, se resta del ingreso total por las ventas de los departamentos, los costos de producción (construcción e indirectos) excepto impuestos y se resta también la ganancia esperada, en este caso se asumió una tasa de 15% sobre el valor del venta, la definición depende del tipo de proyecto y de las expectativas del inversionistas, aquí se utiliza el mismo valor por razones de comparabilidad. Como se podrá ver en el Cuadro 12, el valor residual para el proyecto bajo la norma vigente y básica es de 4'016,640 pesos y con el proyecto usando la norma máxima se obtienen 6'937,419 pesos.

CUADRO 12. Valor residual del suelo.

| Normatividad | Vigente | Base Propuesto | Máximo Propuesto | Unidades |
|--|------------------|------------------|------------------|--------------|
| Precio de venta por unidad puesto | 1'300,00 | 1'300,00 | 1'300,00 | Pesos |
| Número de departamentos | 12 | 12 | 36 | Unidades |
| Valor total de venta del proyecto | 15'600,000 | 15'600,000 | 43'618,968 | Pesos |
| Costo Total de producción* | 9'243,360 | 9'243,360 | 32'842,581 | Pesos |
| Ganancia a una tasa 15%** | 2'340,000 | 2'340,000 | 7'020,000 | Pesos |
| Valor residual para suelo | 4'016,640 | 4'016,640 | 6'937,419 | Pesos |
| * Incluye el pago de los derechos de desarrollo. | | | | |
| ** La tasa de ganancia del 15% se calcula sobre el valor de venta. | | | | |

FUENTE: Elaboración propia.

3.2.5 Viabilidad Financiera

Para finalizar, se presenta un análisis básico de viabilidad financiera (Véase Cuadro 13 Viabilidad Financiera). Donde se comprueba que con la nueva norma, aun comprando los derechos de desarrollo se puede pagar el valor comercial del terreno (que además se esperaría que bajara en el futuro por el efecto de la separación de los derechos de desarrollo) y se obtiene un excedente de más de un millón de pesos que se agregaría a la ganancia del negocio. En cambio bajo la normatividad vigente y la básica propuesta el residual no es suficiente para pagar por el suelo, y por lo tanto, la inversión para el reaprovechamiento no es viable, como ha sucedido en las condiciones normativas de las tres ciudades presentadas aquí, y de otras tantas que el equipo de investigación ha evaluado.

CUADRO 13. Viabilidad financiera.

| Normatividad | Vigente | Base Propuesto | Máximo Propuesto | Unidades |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|--------------|
| Viabilidad financiera | NO | NO | SI | |
| Valor comercial de suelo* | 5'850,000 | 5'850,000 | 5'850,000 | Pesos |
| Valor residual de suelo | 4'016,669 | 4'016,640 | 6'937,419 | Pesos |
| Excedente** | -1'833,360 | -1'833,360 | -1'087,419 | Pesos |
| * El valor comercial del suelo en la colonia Jorge Almada es de 5'850,000 pesos | | | | |
| * * Este excedente debe agregarse a la ganancia | | | | |

FUENTE: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

El problema de la declinación es serio y se ha extendido aparentemente a todas las ciudades del país; está implícito en el modelo de crecimiento irracional que ha imperado en las dos últimas décadas, pero como se vio en el texto, no se trata sólo de un fenómeno resultado de

una política de vivienda mal concebida, sino que con anticipación a ella estaba siendo fomentado por los errores de la planificación urbana que falló en reconocer la evolución de los barrios, el fin de la vida económica de los inmuebles y la importancia del redesarrollo como mecanismo de renovación de la ciudad. Los programas de desarrollo urbano, aún en el discurso de reaprovechamiento de los barrios céntricos, no sólo no han encontrado los caminos para atender el problema, sino que encontraron la fórmula para acentuarlo.

También se concluye que la solución simplista de aumentar los derechos de desarrollo en la ciudad interior como un mecanismo para favorecer el reaprovechamiento no es útil porque encarece el suelo y mantiene altas expectativas en la especulación, y que, en el mejor de los casos, llevará a un repoblamiento segregado y excluyente.

El instrumento propuesto que se ejemplifica con un solo caso, se ha calibrado en 4 ciudades con alrededor de 15 proyectos y ha mostrado que es financieramente viable. La clave está en la administración de los derechos de desarrollo, principalmente en reconocer que son un derecho de la comunidad, que son una fuente de recursos y un instrumento para la regulación de las conductas de los actores urbanos.

Debemos aceptar que prescribiendo soluciones fijas (dibujadas) no se van a resolver los problemas urbanos. Urge un replanteamiento del paradigma de las formas en que estamos interviniendo en las ciudades y urge también una actualización del marco jurídico nacional en la materia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramo, Pedro (2006), *Ciudad Caleidoscópica. Una visión heterodoxa de la economía urbana*. España, Gesbiblo.

_____: (2012), "La Ciudad Com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas", *Revista de Estudios Urbano Regionales*, vol. 38, núm. 114, pp. 35-69.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2005), "Decreto que Contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Para la Delegación del Distrito Federal en Benito Juárez", Distrito Federal: Gobierno del Distrito Federal.

- Balchin, Paul y Kieve, Jeffrey (1979), *Urban Land Economics*, Londres, The Macmillan Press LTD.
- Câmara dos Deputados, et. al., (2006), "Estatuto da Cidade - Guia para implementação pelos municípios e cidadãos", Caixa y el Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais POLIS, Brasília.
- Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (1987-1988), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano. Delegación B. Juárez*. Cd. de México, Cd. de México, Departamento del Distrito Federal.
- Fischel, William (1985), *The Economics of Zoning Laws. A property Rights Approach to American Land Use Controls*, Baltimore, John Hopkins.
- Gobierno del Municipio de Querétaro (2007), *Plan Parcial de Desarrollo Urbano Delegacional del Centro Histórico de Querétaro*, Querétaro, Municipio de Querétaro.
- Goodall, Brian, 1977. *La Economía de las Zonas Urbanas*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.
- Implan Culiacán (2010) *Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán*, Culiacán, Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Censo de Población y Vivienda 2000", México, INEGI, 2000.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Censo de Población y Vivienda 2000", México, INEGI, 2010.
- Kunz-Bolaños, Ignacio (2009). *Procesos Actuales de Reestructuración Urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro*, Querétaro, Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Desarrollo Social.
- _____: (2010), "Política de Suelo urbano de la Zona Metropolitana de Querétaro. Una interpretación neo-institucionalista", en: A. Iracheta y E. Soto (comps.), *Impacto de la Vivienda en el Desarrollo Urbano*, Cd. de México, El Colegio Mexiquense, pp. 151-172.
- Lichfield, N. y Connellan, O. (1997). *Land Value Taxation in Britain for the Benefit of the Community: History, Achievements and Prospects*, Cambridge, documento disponible en: <http://www.lincolninst.edu/subcenters/valuation_taxation/tax_base.asp> [consulta: 10/09/2015].