

## RESEÑAS

*Memoria del Primer Congreso Nacional de Suelo Urbano.*

Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, 1ª edición electrónica, México, 2006.

Este encuentro de especialistas se llevó a cabo en la Ciudad de México del 23 al 25 de noviembre de 2005, se estructuró en ocho mesas de trabajo simultáneas en las que se presentaron 62 ponentes que expusieron 40 estudios de caso y 22 estudios generales; cinco ponencias magistrales de igual número de expertos internacionales, y finalmente, tres talleres y un concurso de carteles.

La temática en cada una de las ocho mesas de trabajo fue:

- ☞ Expansión metropolitana y creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;
- ☞ Suelo urbano, derecho y administración pública;
- ☞ Políticas e instrumentos de suelo para un crecimiento urbano ordenado y sustentable;
- ☞ Sector Agrario y procesos de ocupación del suelo ejidal;



- ☞ Fiscalidad inmobiliaria y financiamiento al proceso de urbanización;
- ☞ Seguridad socioambiental, física y jurídica en la tenencia del suelo;
- ☞ Proceso de urbanización, informalidad y pobreza, y
- ☞ Generación y acceso a la información sobre suelo urbano.

El Comité Organizador se integró por representantes de instituciones del sector académico y gubernamental, tales como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), Universidad Autónoma Metropolitana UAM-Azcapotzalco, Universidad de Guadalajara, El Colegio Mexiquense, ONU-HABITAT México y El Colegio de México.

En las ocho mesas de trabajo se identificaron tres ejes fundamentales que permitieron sintetizar las contribuciones más importantes:

- ☞ La incorporación del suelo al desarrollo urbano;
- ☞ El ordenamiento del territorio y la sustentabilidad ambiental, y
- ☞ El financiamiento al desarrollo urbano.

Las contribuciones de estos ejes se resumen como sigue:

*Incorporación del suelo al desarrollo urbano.* Se puso énfasis en el hecho de que hay una clara tendencia a desocupar las zonas centrales y establecerse en la periferia, lo que ha causado la subutilización del equipamiento urbano no sólo en las ciudades grandes, sino también de las ciudades medias en proceso de urbanización o incluso en proceso de metropolización. Se insistió en que la incorporación de suelo de uso agrícola al desarrollo urbano ha generado mercados y submercados legales e ilegales, lo que ha dado como resultado una configuración territorial diversa, desarticulada y sin coherencia espacial. La incorporación al desarrollo urbano de la gran mayoría del suelo se ha hecho mediante ventas ilegales de tierra o invasiones de propiedad privada, sobre todo de zonas ejidales.

*Ordenamiento del territorio y la sustentabilidad ambiental.* Se puso de manifiesto que la característica dominante del proceso de urbanización en México es su irregularidad. Primero crece la ciudad y luego se regulariza; primero llegan los habitantes y luego se trazan las calles y se abastece de los servicios urbanos. Aunque no de manera absolu-

ta, está demostrado que la irregularidad se relaciona íntimamente con la pobreza urbana. En efecto, la población de bajos ingresos habita principalmente en áreas de manera irregular y, por lo general, con un gran déficit en la provisión y calidad de los servicios básicos de infraestructura y equipamiento. Un tema que se destacó con gran interés es el referente a la problemática del suelo urbano en las ciudades medias. Por una parte se dijo que la expansión física está generando grandes vacíos al interior de las ciudades y afecta de manera directa e indirecta tierras agrícolas y ejidales, cauces de río, áreas naturales protegidas, etcétera, con altos costos económicos, sociales y ambientales; por la otra, se manifestó que este proceso extensivo de crecimiento en la periferia está acrecentando las características metropolitanas de las ciudades medias, que de no contar con instrumentos eficaces de control del suelo urbano, reproducirán los grandes problemas de precariedad que padecen hoy en día las grandes zonas metropolitanas del país.

*Financiamiento al desarrollo urbano.* El suelo urbano se convierte en un objeto adicional de financiamiento para adquirir reserva territorial, mejorar la recaudación inmobiliaria, modernizar y mejorar la gestión catastral y aplicar instrumentos fiscales que recuperen las inversiones ejecutadas por los gobiernos locales. Con base en las ponencias presentadas, se puede concluir que la baja recaudación predial en los municipios mexicanos se debe a múltiples factores, entre los que destacan: la cultura del *no cobro*; un alta dependencia de los recursos federales y pocos incentivos para mejorar la recaudación de ingresos propios; deficientes padrones de contribuyentes y cartografías obsoletas; métodos de pago poco accesibles; bajos valores catastrales y tasas impositivas; malos y complejos esquemas de control y gestión; escasa profesionalización de funcionarios fiscales; falta de voluntad política, y mínimos esfuerzos jurídicos para el cobro de adeudos fiscales.

Las propuestas específicas para cada uno de los ejes son:

*Planteamientos para la incorporación del suelo al desarrollo urbano.* Impulsar una planeación integral de macroadarrollos que contemple la incorporación legal de grandes superficies de tierra rústica a la ciudad mediante su habilitación con obras de cabecera. Otro planteamiento consiste en asumir los asentamientos irregulares como una parte de la solución del problema. La finalidad es lograr que la ocupación irregular e ilegal sea menos competitiva que la legal. Los tres niveles de gobierno, así como autoridades rectoras, promotoras y facilitadoras del proceso de urbanización en sus diferentes compe-

tencias, cumplan de manera efectiva con funciones elementales, como brindar seguridad jurídica a los actores del desarrollo urbano a través de normas claras y procedimientos expeditos; dar soporte a las acciones de la colectividad a través de la construcción de infraestructura y equipamiento; asegurar el acceso de las mayorías a satisfactores y servicios básicos; preservar y restaurar los recursos materiales; inducir, concretar y, en su caso, arbitrar las acciones de los particulares y la sociedad organizada, además de realizar actos de gobierno y de autoridad por causa de interés público y beneficio social.

*Planteamientos para el ordenamiento del territorio y la sustentabilidad ambiental.*

Cada ciudad y región deben planear y prever espacio no sólo para vivienda, sino también para las actividades y el equipamiento urbano y regional que la vocación definida exija. Necesidad de hacer valer los derechos y obligaciones de agentes privados y sociales del desarrollo urbano en los siguientes términos: procurar el logro de sus intereses legítimos sin mayor limitación que los derechos de terceros y las prescripciones de interés público y beneficio social que dicten las autoridades; participar activamente en el desarrollo de los planes, programas y proyectos urbanos que promuevan los gobiernos y, finalmente, cumplir con las obligaciones que implica el derecho al aprovechamiento de la propiedad.

*Planteamientos para el financiamiento al desarrollo urbano.* Se recomendó la aplicación de estrategias de apoyos y subsidios para grupos de muy bajos ingresos, así como su financiación, lo que implica vincular este tipo de estrategias con las políticas de imposición fiscal a la propiedad raíz. La disminución del financiamiento por parte del Estado y la incorporación del capital hipotecario bancario junto con el sector inmobiliario privado, han provocado que los requisitos para los aspirantes a subsidios o créditos sean más complejos. Se recomendó no sólo hacer más eficiente el cobro de los impuestos a la propiedad raíz, sino establecer fórmulas más eficaces para la prestación de servicios básicos, así como para el cobro de los derechos que éstos generan. Se propuso introducir nuevos instrumentos de desarrollo urbano, tales como las contribuciones por derechos de desarrollo y los bonos de densidad y certificados de densidad adicional, como los que se aplican en Nueva York, Toronto y Brasil, donde está probada su eficacia para el financiamiento de infraestructura y equipamientos públicos de beneficio social.

Marco Antonio Rivera Nolasco

DGEP/PA