



Flexibilización de instrumentos de desarrollo urbano. Un reflejo del proceso de transición de la planeación urbana en México

Felipe de Jesús Hernández Trejo¹ - Gabriela Figueroa Noguez²

Resumen

En este trabajo se caracteriza el proceso de transición en la planificación urbana en México a partir de la comparación de la zonificación con otros instrumentos de desarrollo urbano, tales como: Transferencia de Potencialidad, Polígonos de Actuación y Sistemas de Actuación. Para ello se realiza el estudio detallado del marco normativo y programático que rige su funcionamiento, se realizan entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y entrevistas a asesores de inversiones inmobiliarias que operan en la Ciudad de México. La desregulación de la planeación urbana, intensificada desde el 2015, ha buscado desprenderse de su dependencia de la trayectoria y flexibilizar los instrumentos de desarrollo urbano para que, a través de proyectos en áreas o polígonos específicos de la ciudad, se pueda incrementar la captación de Rentas Primarias Diferenciales tipo 2 y Rentas de Monopolio de Segregación.

Palabras clave: planificación urbana; zonificación; rentas del suelo; instrumentos de desarrollo urbano; sistemas de actuación por cooperación.

¹ Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Correo electrónico: felipehtrejo@gmail.com

² Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Correo electrónico: gafing13@gmail.com

Flexibility of urban planning instruments. A reflection of the transition process of urban planning in Mexico

Abstract

This article characterizes the transition process of urban planning in Mexico from the comparison of zoning with other urban planning instruments, such as: transfer of potentiality, action polygons and action systems. To this end, a detailed study of the regulatory framework and operating programs is carried out, as well as interviews with officials of the Ministry of Urban Development and Housing (SEDUVI) and interviews with real estate investment advisors who operate in Mexico City. The deregulation of the urban planning, intensified since 2015, has sought to move away from its dependence on the trajectory and to make more flexible the urban planning instruments so that, through specific projects in areas and polygons of the city, it is possible to increase the capture of Differential Primary Rents type 2 and Monopoly Rents of Segregation.

Keywords: urban planning; zoning; land rent; urban planning instruments; cooperative action systems.

Introducción

En este trabajo se caracteriza el proceso de transición en la planificación urbana en México a partir del análisis de la flexibilización de la zonificación, cuya caracterización como un “obstáculo” por parte de instituciones gubernamentales se hizo explícita a partir del 2010, y su comparación con otros instrumentos de planeación, tales como: la Transferencia de Potencialidad, los Polígonos de Actuación y los Sistemas de Actuación, estos últimos integrados en la normatividad urbana a partir del 2015.

El instrumento de planeación más representativo del urbanismo de carácter funcionalista es la zonificación (*zoning*); establecida en planes y programas, a la zonificación se le vincula con el modelo keynesiano, el cual establece que es el Estado quien debe dirigir las acciones de los particulares y planificar el desarrollo urbano. A su vez, este instrumento se encuentra inscrito en lo que Daniel Pérez (2017) denomina como paradigma tradicional de la

planeación. Esta forma de planeación hace énfasis en aspectos normativos y regulatorios desde una perspectiva físico-territorial y se entiende como un ejercicio técnico orientado a la elaboración de planes por parte de “expertos”. A partir de la publicación de la Carta de Atenas de 1933, este paradigma o enfoque físico-espacial continuó consolidándose, lo cual implicó “una separación clara entre los aspectos técnico-científicos y los de índole política y social” (Pérez, 2017, p.277).

Si bien el carácter funcionalista predominó de manera general en la planeación urbana de los Estados de América Latina desde la década de los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, a partir de los años ochenta, con la reconfiguración del orden capitalista mundial, se abandonaron las instituciones keynesianas y posteriormente se consolidó la hegemonía de la ideología ultraliberal (Jaramillo, 2013). Así pues, la desregulación promovida por el modelo neoliberal sustituyó el papel central de los organismos de planeación urbana que acreditaban la importancia del Estado para dirigir el proceso de urbanización. Se optó entonces por la libre competencia entre capitales privados, el uso de incentivos para la transmisión de recursos públicos a estos actores y la ejecución de proyectos puntuales con objetivos a corto plazo (Pradilla, 2009). Un instrumento representativo de esta transformación promovida por el Estado neoliberal, para el caso mexicano, son los denominados Sistemas de Actuación, mismos que se integraron a la normatividad urbana en el año 2015.

En este trabajo, la comparación entre los distintos instrumentos de desarrollo urbano se realiza mediante el estudio detallado del marco normativo y programático que rige su funcionamiento, así como a través de entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) encargados de la operación y supervisión de estos instrumentos a nivel local (Ciudad de México). Adicionalmente, la postura de estos funcionarios se contrasta con la noción que tienen asesores de inversiones inmobiliarias que operan en la Ciudad de México. Finalmente, se realiza una aproximación al análisis de la incidencia diferenciada que tienen estos instrumentos en la captación de rentas del suelo.

Mecanismos complementarios y reformas experimentales

Concebir el neoliberalismo como un modelo abstracto acabado o en formación es analítica y políticamente erróneo. Todos los análisis de programas de neoliberalización se enfrentan a un necesario hibridismo en donde los rasgos genéricos, semejanzas e interconexiones estructurales sufren una modificación al estar insertos en un contexto y ser mediados políticamente (Theodore, Peck y Brenner, 2009).

Se pueden describir los rasgos genéricos del neoliberalismo como una doctrina económica relativamente abstracta en su forma inicial de los años setenta, pasando por formas utilizadas para dismantelar las políticas de bienestar keynesianas en los ochenta y una reconstitución del mismo en los noventa, con una orientación hacia el manejo de las contradicciones sociopolíticas inducidas por formas anteriores de intervención neoliberal en materia de políticas estatales. En la actualidad se pueden caracterizar dichos rasgos genéricos como una forma neoliberal que no se orienta simplemente hacia el impulso del capitalismo por el mercado, sino que también busca el desarrollo de nuevos mecanismos complementarios y reformas experimentales para el desplazamiento de las crisis.

El concepto de *neoliberalismo realmente existente* que proponen Theodore, Peck y Brenner (2009) como base analítica, además de destacar la inserción contextual y la mediación política de este modelo, señala la necesidad de retomar su *dependencia de la trayectoria*. Esto significa que la especificidad del modelo es determinada por el legado de marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que se han mantenido a través del tiempo. El resultado de un proceso depende de la secuencia de decisiones tomadas por los actores en el pasado y no sólo de las condiciones del momento.

Al contextualizar los rasgos genéricos del neoliberalismo en América Latina, Pino y Moreno (2013) proponen una caracterización de la evolución de la planeación urbana. En el caso de México, la planeación urbana alcanzó su institucionalización entre las décadas de 1970 y 1980, en este periodo se adoptó un tipo de planeación indicativa y normativa donde los programas generales de desarrollo urbano eran considerados como el elemento rector para el ordenamiento territorial. Sin embargo, el avance jurídico alcanzado con este

tipo de planeación se enfrentó rápidamente con el inicio del dogma neoliberal que buscaba dismantelar las políticas de bienestar keynesianas y de esta manera inhibir la acción del Estado como regulador de la localización de las actividades económicas y de la población. El modelo neoliberal llevó a cabo una simplificación de la normativa urbana y la sustituyó por la libre competencia entre actores urbanos. De esta forma se transitó de una regulación normativa o control restrictivo al uso de incentivos como canal de transmisión de recursos para las empresas.

A partir de esta simplificación de la normativa urbana han cobrado relevancia los postulados de la planeación estratégica. Dichos postulados hacen énfasis en el ejercicio de la gestión urbana orientada hacia la optimización de la competitividad y la búsqueda de la negociación o concertación entre los distintos actores involucrados en el proceso de planeación. La planeación estratégica se ha encaminado hacia la reproducción de condiciones urbanas que promueven ciudades más competitivas y atractivas para la inversión privada, lo cual se traduce muchas veces en grandes proyectos de regeneración urbana. Los mecanismos para posibilitar este proceso se basan en un plan estratégico que en el ámbito discursivo propone la incorporación de los diversos agentes urbanos al proceso de planeación, pero que en la mayoría de los casos deriva en una mera institucionalización formal de la participación “como parte de los mecanismos tecnocráticos, lo que implica simplemente la legitimación de intereses o coaliciones de intereses particulares” (Pino y Moreno, 2013, p. 813).

Los postulados de la planeación estratégica convergen con la idea de la gestión urbana; destinada a optimizar la competitividad, insertándose en una lógica comercial global, los gobiernos son calificados alto en la medida en que llevan a cabo acciones para integrarse a los nuevos circuitos de realización del capital internacional. Desde el punto de vista de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es justamente este tipo de planeación el que debe ser adoptado en México: “un esfuerzo más enfocado en la planeación estratégica podría ayudar a las autoridades mexicanas a identificar y enfocarse en las prioridades y los resultados globales” (OCDE, 2015, p. 25).

La noción de *resonancia geográfica* que Pino y Moreno (2013) retoman de Sabatini y Arenas (2000) destaca la continuidad y las rupturas en las políticas urbanas del Estado

neoliberal. Esto se entiende como “el efecto de perpetuación en el tiempo de un cierto orden o forma espacial más allá de la vigencia del sistema de relaciones urbanas que le dio origen, sea este económico, cultural o de gestión pública” (Sabatini y Arenas, 2000, p. 99). Así, la *resonancia geográfica* se asemeja a la *dependencia de la trayectoria* referida anteriormente. Ambas nociones apuntan —si bien en distintos ámbitos o escalas— a repercusiones establecidas en un espacio temporal no determinado. Es decir, nos hablan de procesos que se mantienen a pesar de los cambios en el modelo de acumulación, o bien de procesos que se retoman dentro de las nuevas modificaciones al modelo. Lo anterior coincide con la concepción inicial del neoliberalismo como un modelo que no puede considerarse acabado o en formación.

En este sentido, se puede establecer que la planificación urbana en México se encuentra en un proceso de transición, en donde algunas de las características de la planeación indicativa y normativa “se han perdido o han quedado relegadas en un segundo plano frente a unas 'nuevas' prácticas y concepciones, mismas que aún no han logrado afianzarse del todo y que, por lo tanto, no definen aun claramente los rumbos de esta práctica” (Pino y Moreno, 2013, p. 782). Estas *nuevas prácticas y concepciones* pueden referirse a su vez a lo que Theodore, Peck y Brenner (2009) caracterizan como *nuevos mecanismos complementarios y reformas experimentales* para el desplazamiento de las crisis.

A pesar de las consecuencias destructivas de la crisis global de 2008-2009, Brenner, Peck y Theodore (2011) distinguieron un posible escenario de reestructuración en donde, si bien se cuestionaría cada vez más la ideología neoliberal ortodoxa, se podría mantener una subordinación de las agendas políticas y sociales al desenvolvimiento del mercado. Las privatizaciones, la flexibilidad laboral, el libre comercio y la competitividad territorial y urbana, tendrían por objetivo mantener la certeza de las inversiones y conservar un ambiente propicio para los negocios (Brenner, Peck y Theodore, 2011, p. 35-36).

Certeza en las inversiones inmobiliarias

A partir de retomar la concepción del proceso de transición en que se encuentra la planeación urbana en México —donde la planeación indicativa y normativa ha quedado

relegada frente a nuevos mecanismos complementarios para el desplazamiento de las crisis— surge el siguiente cuestionamiento: ¿se puede observar en el proceso de redensificación de las ciudades la existencia de estos mecanismos complementarios de desplazamiento de crisis?

En la investigación presentada por la Comisión de Vivienda del Senado de la República bajo el nombre *México Compacto. Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México*, se retoman los reportes elaborados por las Naciones Unidas, la OCDE y el Banco Mundial para justificar la redensificación como el mecanismo para hacer frente a los problemas de crecimiento urbano. En dicha investigación se establece que este proceso debe acompañarse de una planeación estratégica que contemple las desventajas de la redensificación en materia económica: “[la redensificación] tiene potenciales beneficios, pero, si no se acompaña de una planeación estratégica y de largo plazo, puede acarrear costos importantes” (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2014, p. 10).

Al seguir los preceptos de la planeación estratégica se promueve la redensificación como un mecanismo para que las ciudades sean más atractivas a las inversiones privadas. Para que se cumpla este objetivo, la investigación citada presenta una serie de condiciones en materia de planeación urbana que deberían acompañar el proceso. Entre estas condiciones se encuentra *mantener un sistema de información geoespacial integrado, accesible y actualizado*, el cual se refiere a la creación de una base de información geográfica que incluya datos referidos a la localización de terrenos disponibles para ser adquiridos.

La creación de esta base de información geográfica referida a la disponibilidad de suelo como factor condicionante para impulsar la redensificación de las ciudades puede parecer un mecanismo relacionado únicamente con la dimensión técnica de la planeación urbana. No obstante, el impulso a la redensificación apoyándose de estas herramientas implica beneficios para los desarrolladores de vivienda en su conjunto. Estos beneficios se producen a partir de una característica referida a la condición del suelo que es importante resaltar: “Al tener certeza del futuro de la ciudad, los desarrolladores pueden invertir en comprar reservas territoriales y en construir con mayor confianza” (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2014, p. 36). A pesar de que esta característica es mencionada

por la investigación del Senado de la República de manera tangencial, en este trabajo se subrayará su importancia.

Flexibilización de los Instrumentos de Desarrollo Urbano

Para profundizar en el análisis del proceso de redensificación promovido por las políticas habitacionales y entender el funcionamiento de las herramientas en materia de planeación urbana que inciden directamente en la reconfiguración del territorio, es necesario disminuir la escala de análisis hasta el estudio de los Instrumentos de Desarrollo Urbano.

Los Instrumentos de Desarrollo Urbano pueden entenderse como el conjunto de elementos financieros, fiscales, sociales, administrativos y legales que inciden en las ciudades para concretar las políticas urbanas. Éstos pueden ser clasificados bajo una diversidad de criterios; nos podemos basar en su contenido formal o en su finalidad (Eibenschutz y Gómez, 2012). En el caso del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal³ estos elementos se clasifican en instrumentos de: planeación, regulación, fomento, coordinación, control y vigilancia.

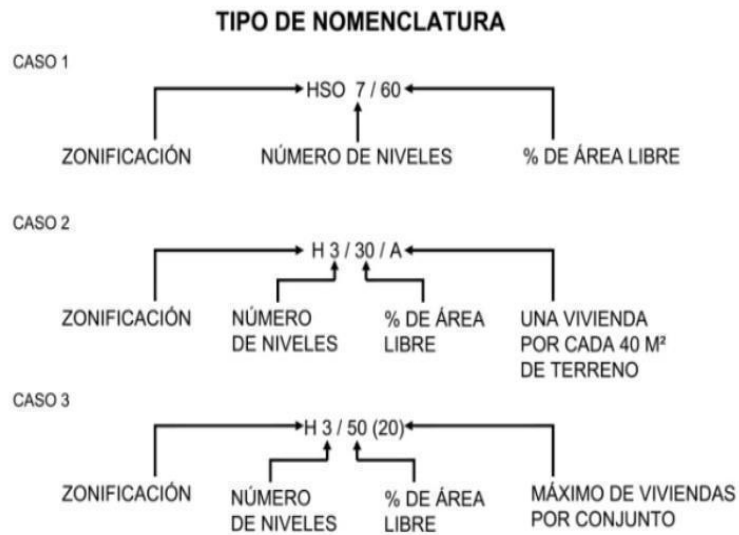
La Zonificación Primaria (instrumento de regulación) determina la clasificación del suelo de la Ciudad de México en dos tipos: Suelo Urbano y Suelo de Conservación. En 2003 el Suelo Urbano contaba con una extensión de 61,082 hectáreas que representaban el 41% de la superficie total, y el Suelo de Conservación con 88,442 hectáreas correspondientes al 59% del territorio (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003).

A partir de la Zonificación Primaria se considera otro nivel de clasificación denominado Zonificación Secundaria o simplemente Usos de Suelo. Los Usos de Suelo urbano son: habitacional, comercial, de servicios, industrial, espacio abierto y áreas verdes. Existen además combinaciones de estos usos; los mismos se determinan en los programas correspondientes, que pueden ser los Programas Delegacionales o los Programas Parciales.

³ En febrero de 2016 el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal cambió la denominación de *Distrito Federal* por *Ciudad de México* en todo su cuerpo normativo; no obstante, en este trabajo se designa indistintamente Distrito Federal y Ciudad de México debido a que existe legislación urbana vigente que todavía se refiere al primer nombre, tal como el Programa General de Desarrollo Urbano.

En uno de los Programas Parciales de más reciente publicación, el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona Santa Fe (2012), se puede observar que la Zonificación Secundaria se compone de tres tipos de nomenclatura (ver figura 1). Estas nomenclaturas contienen además de la información del uso de suelo, el número de niveles permitidos, el porcentaje de área libre, la densidad de edificación y el máximo de viviendas por conjunto. La densidad de edificación se clasifica en: alta, media, baja, muy baja, restringida y por zonificación. Los parámetros para determinar la densidad de edificación varían entre los distintos programas.

Figura N° 1: Tipos de nomenclatura contenidos en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona Santa Fe



Fuente: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2012). Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona Santa Fe, clave E-3, zonificación y normas de ordenación.

Desde la perspectiva de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), presentada en la Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior, los Instrumentos de Desarrollo Urbano pueden representar un obstáculo cuando imponen controles al libre funcionamiento del mercado: “Normatividad mal concebida, que establece restricciones al aprovechamiento del espacio urbano. Algunos usos del suelo e intensidades permitidos no promueven una mayor competitividad al área ni procesos de revalorización del suelo” (Comisión Nacional de Vivienda, 2010, pp. 19-20). Esta percepción fue compartida por el

Director General de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). Al referirse al papel de los usos del suelo mencionó en la entrevista realizada:

Aquí en México tenemos unas zonas con “H”, otras con “HO”, otras con “HC”, otras con “HM”; en unos programas parciales sí se permiten unos giros, en otros no. Entonces tenemos una pulverización de la planeación y una cantidad de restricciones que en realidad a mí me parecen excedidas, muchas veces innecesarias y creo que nos concentramos en lo que no deberíamos de concentrarnos. Yo creo que la planeación debería de tender a hacer más flexible la ciudad, a tener una ciudad más mixta (Director General de Desarrollo Urbano de la SEDUVI, entrevistado el 12 de julio de 2017).

De manera similar, en la guía de la CONAVI se menciona que si bien la zonificación continuará funcionando como un instrumento de planeación urbana, es necesario “Darle una aplicación más inteligente, sobre todo en el aspecto de flexibilidad, de manera que en lugar de convertirse en un obstáculo al desarrollo, represente un mecanismo de desarrollo a través de su articulación con la gestión” (Comisión Nacional de Vivienda, 2010, p. 51). Tanto para la CONAVI, como para el Director General de Desarrollo Urbano de la SEDUVI, la zonificación representa un obstáculo, una restricción que se debe esquivar.

Específicamente, para la CONAVI, *flexibilizar* la zonificación existente significa sobreponerle otra zonificación “que puede ser considerada como una 'zonificación opcional', que se mantiene 'flotando', hasta que los propietarios solicitan su aplicación” (Comisión Nacional de Vivienda, 2010, p. 37). Es decir, una zonificación imprecisa, o incluso simbólica, que únicamente sea utilizada cuando algún propietario o desarrollador necesite hacer uso de ella.

A pesar de que la zonificación representa explícitamente “un obstáculo al desarrollo” tanto para la CONAVI como para el funcionario de la SEDUVI, estos no llegan a requerir que este instrumento quede totalmente excluido del sistema de planeación urbana; esta *flexibilización* —que sin embargo no es *eliminación*— indica su dependencia de la trayectoria. Es decir, es una muestra de que las transformaciones en el funcionamiento de los instrumentos de desarrollo urbano se encuentran acotadas por el legado de marcos

institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que se han mantenido a través del tiempo.

Ahora bien, con referencia al sistema de planeación urbana en general, la flexibilización a la que se pretende someter a la zonificación —que es un instrumento de regulación representativo de la planeación indicativa— también es una muestra del proceso de transición en que se encuentra la planeación urbana en México. Al señalar este proceso de transición se hizo referencia a que algunas características de la planeación indicativa quedaron relegadas en un segundo plano frente a *nuevas prácticas o mecanismos complementarios*. Estas nuevas prácticas o mecanismos complementarios a nivel local son: los Polígonos de Actuación, la Transferencia de Potencialidad y los Sistemas de Actuación. Estos instrumentos no se refieren a un territorio específico —como sí lo hace la zonificación— su capacidad para modificar los usos del suelo y la densidad de edificación es imprecisa, en los términos utilizados por la CONAVI: se mantienen *flotando*.

A continuación se analizará la forma de operación de los Polígonos de Actuación, la Transferencia de Potencialidad y los Sistemas de Actuación.

Polígonos, Áreas y Sistemas de Actuación

A través de los Polígonos de Actuación se permite la relocalización de los usos de suelo y la relotificación de predios. Los Polígonos de Actuación se pueden constituir por predios colindantes o no colindantes, es decir, no es necesaria la cercanía de los mismos. Según el artículo 106⁴ del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la SEDUVI puede determinar la constitución de un Polígono de Actuación. Sin embargo, en

⁴«Artículo 106. La Secretaría podrá determinar la constitución de polígonos de actuación para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en áreas de reciclamiento, sobre todo, en zonas con franco deterioro o con infraestructura subutilizada, con base en los estudios que para tal efecto se elaboren. Para la ejecución de proyectos a través de los polígonos de actuación, la Secretaría sin variar las disposiciones vigentes, podrá llevar a cabo la relocalización de los usos y destinos del suelo, el intercambio de potencialidad de desarrollo dentro de un mismo polígono, así como la relotificación de los predios participantes en el polígono, para generar una nueva división. La Secretaría podrá incorporar la constitución de polígonos de actuación en los Programas respectivos.» (Gobierno del Distrito Federal, 2004).

el artículo 107⁵ del mismo documento se menciona la posibilidad de constitución de un Polígono de Actuación a partir de la solicitud de uno o varios propietarios de predios privados. No obstante, el encargado de la Dirección de Instrumentos para el Desarrollo Urbano de la SEDUVI, al explicar en entrevista el funcionamiento de este instrumento, señaló que a través de un Polígono de Actuación no se pueden cambiar los usos del suelo, aunque se pueden realizar otras modificaciones:

El Polígono de Actuación viene siendo un instrumento que te permite darle viabilidad a un proyecto que la zonificación no te lo da. Si tú tienes un habitacional, 3 niveles, con 30% de área libre, nada más puedes hacer hasta 3 niveles, si haces un Polígono de Actuación puedes hacer 5, siempre y cuando esto sea congruente con la zona [...] Estamos hablando que un Polígono de Actuación no te da más metros de construcción, ni te cambia usos de suelo, lo que te permite es liberar altura, jugar un poco con lo que tienes predeterminado en el Programa Delegacional (Encargado de la Dirección de Instrumentos para el Desarrollo Urbano de la SEDUVI, entrevistado el 15 de junio de 2017).

En el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se señala que los Polígonos de Actuación pueden aplicarse en Áreas con Potencial de Reciclamiento y en Áreas con Potencial de Desarrollo. Las Áreas de Actuación (como son las de Potencial de Reciclamiento y con Potencial de Desarrollo) definen la orientación prioritaria que se dará a diversas zonas de la ciudad con el objetivo de que tengan un tratamiento urbano específico.

Además de las Áreas de Actuación, los Polígonos de Actuación se vinculan con otro instrumento: el Sistema de Actuación. “[los Polígonos de Actuación] se aplican a través de Sistemas de Actuación Social, Privada y por Cooperación para el fomento y concertación de acciones, vinculados y regulados por la Administración Pública” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003, p. 121). Estos sistemas son autorizados y coordinados por la

⁵«Artículo 107. El propietario o propietarios podrán solicitar a la Secretaría, la constitución de un polígono de actuación, para lo cual, deberán acompañar el estudio respectivo suscrito por un Perito en Desarrollo Urbano, que contenga: I. Análisis de la normativa vigente que aplica en el predio o predios; II. Propuesta de relocalización de usos y destinos del suelo y el intercambio de potencialidades dentro del mismo y, en su caso, la aplicación de la relotificación; III. Los lineamientos básicos de los proyectos, obras y actividades a ejecutar en el polígono, y IV. El sistema de actuación aplicable” (Gobierno del Distrito Federal, 2004).

SEDUVI. En el artículo 79 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se establecen las siguientes formas de asociación: “Los propietarios o poseedores a título de dueño de los predios, ubicados en un área de actuación, podrán asociarse entre sí, o con la Administración Pública, incluso cuando los terrenos sean de un solo propietario, a través de la Secretaría” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2010, p. 25). De esta manera el propietario de varios terrenos puede recibir aportaciones de capital por parte de la Administración Pública a través de asociaciones público-privadas.

Esta descripción de los Instrumentos de Desarrollo Urbano puede complementarse con la noción que tienen sobre su funcionamiento los asesores de inversiones de los desarrolladores de vivienda. Con relación a los Polígonos de Actuación así se expresó uno de los asesores entrevistados: “El Polígono de Actuación te da chance de mezclar los usos del suelo que puede haber en una serie de terrenos. Entrás en un juego comercial de cómo vendes los usos del suelo” (Asesor de inversiones entrevistado el 28 de abril de 2016). En cambio, otro asesor describió así el funcionamiento de estos instrumentos:

Hay un proyecto lanzado por SEDUVI, por el Gobierno de la Ciudad de México que se llama “El plan Granadas”, te invito a que lo conozcas. Que lógicamente son polígonos donde de una u otra manera están haciendo lo mismo que la famosa Norma 26. Hay otro plan en la colonia Doctores, ¿por qué? Porque la colonia Doctores está pegada a la colonia Roma, en la colonia Roma ya no hay oferta, hay demanda, entonces para que sea negocio yo le tengo que acercar un plan y de nueva cuenta ponerle la zanahoria al desarrollador y decirle: perfecto te voy a dejar hacer más de lo que está permitido. Ahora ya no le llaman Norma 26 sino le llaman Polígonos de Actuación, ese es el nombre: Polígonos de Actuación, donde de nueva cuenta yo como gobierno te facilito o te doy las facilidades para que puedas construir y que puedas generar vivienda (Asesor de inversiones inmobiliarias, entrevistado el 24 de enero de 2017).

A partir de la descripción de este asesor de inversiones, que iguala la función que tuvo la Norma 26⁶ para el sector privado con la que tienen ahora los Sistemas de Actuación, se

⁶La Norma 26 ha sido comúnmente catalogada como una herramienta que facilitó cambios de uso de suelo, reducción de áreas libres y cajones de estacionamiento, así como la obtención de incentivos fiscales. Los desarrolladores muchas veces simulaban la construcción de vivienda para los sectores bajos, esta simulación se debió a que la norma establecía un tope máximo en el precio de las viviendas como requisito para otorgar las facilidades antes mencionadas. Esta Norma se encuentra suspendida desde 2013 únicamente para los

puede afirmar que desde la percepción de los asesores inmobiliarios existe también un proceso de modificación de los instrumentos. No obstante, a pesar de cambiar su forma de operación la finalidad que tienen es la misma: “ponerle la zanahoria al desarrollador”; lo cual hemos descrito como el *otorgamiento de certeza* en las inversiones de los desarrolladores de vivienda en zonas específicas de la ciudad.

Además de los Polígonos y Sistemas de Actuación, existe otro Instrumento de Fomento que no se refiere a un territorio específico, el Sistema de Transferencia de Potencialidad.

Sistema de Transferencia de Potencialidad

Este sistema es utilizado para ceder derechos de intensidad de construcción no edificados en favor de un tercero. Según la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal este sistema permitiría lograr el aprovechamiento de los bienes y servicios de la ciudad para generar recursos destinados al mejoramiento, rescate y protección del patrimonio cultural urbano. A través del Sistema de Transferencia de Potencialidad se puede autorizar el incremento del número de niveles y la reducción del área libre en una edificación.

La primera dificultad que surge al estudiar el funcionamiento de este instrumento es cuando se busca esclarecer cuáles predios pueden ser emisores de potencial y cuáles predios receptores de potencial. Este problema se hace evidente en la misma normatividad que los rige.

Para comenzar, el artículo 82 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal menciona que “el Sistema será aplicable en todo el territorio del Distrito Federal, de acuerdo a las disposiciones de todos los Programas de Desarrollo Urbano” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2010, p. 25); en el artículo 84 de la misma Ley se establece que “las áreas emisoras y receptoras de transferencia, se definirán en los programas. Las áreas de conservación patrimonial, podrán ser emisoras y receptoras de potencialidad” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2010, p. 41). Se observa entonces que en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal no se enuncia claramente cuáles son las áreas que

desarrolladores privados; el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI) actualmente puede seguir haciendo uso de ella.

pueden ser emisoras y cuáles áreas receptoras; esta Ley señala que dicha definición corresponde a los distintos Programas. Únicamente se hace mención de la posibilidad que tienen las Áreas de Conservación Patrimonial de tener ambas propiedades (emisión y recepción).

Siguiendo el señalamiento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal encontramos que en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal aumenta la ambigüedad en la definición de las áreas que pueden hacer uso del Sistema de Transferencia de Potencial:

Se persigue que el emisor de potencial de desarrollo, siga siendo el Centro Histórico de la Ciudad de México, además del suelo de conservación, y que los receptores de dicha potencialidad estén ubicados en el resto de la ciudad central: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003, p. 122; cursivas añadidas).

Es confuso que la delimitación territorial siga siendo por delegaciones. Como se observó anteriormente, los instrumentos vigentes hacen una delimitación de su rango de acción en áreas, zonas o polígonos. Resulta aún más ambiguo utilizar el término *perseguir*, lo cual hace que jurídicamente se convierta en una mera sugerencia.

Continuando con la revisión normativa, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal no hace sino aumentar la incertidumbre sobre lo que se busca esclarecer: cuáles son las áreas de actuación que pueden ser emisoras y cuáles pueden ser receptoras de potencialidad. En el artículo 47 de este Reglamento se establece: “Las áreas de actuación de conservación patrimonial y en suelo de conservación *son exclusivamente áreas emisoras* de potencialidad de desarrollo, con el fin de rehabilitarlas, mejorarlas y conservarlas, salvo en aquellos casos donde los programas parciales contengan disposiciones particulares” (Gobierno del Distrito Federal, 2004, p. 15; cursivas añadidas). De esta manera el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal contradice a la misma Ley. Como vimos líneas arriba, para la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal “las áreas de conservación patrimonial, podrán ser emisoras y receptoras de potencialidad”; sin embargo, en el Reglamento se delimita la propiedad de las Áreas de Actuación de Conservación Patrimonial y las Áreas de Actuación en Suelo de

Conservación únicamente como *emisoras* de potencial. No obstante, como se observa al final de la cita, el Reglamento indica que los Programas Parciales pueden modificar esta propiedad.

Por otro lado, sobre el manejo de los recursos provenientes de la transferencia de potencial, el artículo 83 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece que los mismos “se aplicarán a la rehabilitación, mejoramiento y conservación del patrimonio cultural urbano y del suelo de conservación, pudiéndose aplicar un porcentaje para el fomento del desarrollo urbano de la Ciudad, especialmente del espacio público en los términos que señale el reglamento” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2010, p. 25). Aquí se evidencia la falta de claridad en la forma de administración de los recursos provenientes de este sistema. El “fomento del desarrollo urbano de la Ciudad” podría abarcar muchos ámbitos, incluso su delimitación al espacio público es imprecisa. En el Reglamento no se puntualiza sobre el manejo de los recursos, se asigna esta labor de manera general a la SEDUVI.

Opacidad en el uso de Instrumentos de Desarrollo Urbano

A través de los Sistemas de Actuación se impulsan proyectos de infraestructura y renovación de espacios de carácter colectivo, los cuales pueden generar beneficios para los propietarios de los terrenos que se ubican dentro de un polígono. El 29 de abril de 2015 se constituyó el primer Sistema de Actuación por Cooperación (SAC), denominado *Granadas*, el cual abarca una superficie de 363 hectáreas (ha). En enero del 2018 se encontraban operando otros cinco SAC: Alameda-Reforma (317 ha), Doctores (250 ha), Tacubaya (140 ha), Distrito San Pablo (100 ha) y La Mexicana (40 ha) (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2017). La delimitación de estos sistemas en el territorio abarca en conjunto una superficie de 1,210 hectáreas. Su capacidad para relocalizar usos de suelo y la densidad de edificación se hace explícita desde el marco normativo y jurídico que les da sustento.

Tomando como referencia el documento de constitución del SAC Granadas, en el inciso cuarto se menciona que la SEDUVI, en los polígonos de actuación constituidos dentro de este SAC, puede llevar a cabo las siguientes acciones:

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda sin variar las disposiciones vigentes, podrá llevar a cabo la relocalización de los usos y destinos del suelo, el intercambio de potencialidad de desarrollo dentro de un mismo polígono, así como la relotificación de los predios participantes en el ámbito de aplicación señalado, para generar una nueva división, así como para incorporar la constitución de polígonos de actuación, en los cuales se determinarán los lineamientos específicos en términos de área libre, niveles de construcción, superficie máxima de construcción permitida, así como las condiciones y restricciones dentro del proyecto urbano (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2015, p. 20).

En pocas palabras: se pueden hacer múltiples modificaciones en los predios que se localicen dentro de un SAC (ver figura 2), desde transferir potencialidades hasta incorporar Polígonos de Actuación con lineamientos específicos que pueden modificar el porcentaje de área libre y los niveles de construcción.

Figura N° 2: Edificaciones nuevas y en construcción ubicadas dentro del SAC Granadas



Fuente: archivo propio.

Adicionalmente, como lo establece el inciso octavo del mismo documento, para la administración de los recursos manejados en el SAC Granadas se constituye un fideicomiso “con la finalidad de dar transparencia al funcionamiento del Sistema de Actuación por Cooperación, así como de los recursos que se generen por la instrumentación de los polígonos que lo integren” (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2015, p. 21). No obstante, a partir del estudio de la normatividad que rige a cada SAC se encontraron referencias a la creación de fideicomisos para cada uno de los Sistemas. Por lo tanto, se entiende que el fideicomiso que el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal determina como administrador general, se subdivide en fideicomisos individuales para cada SAC. No obstante, esto es una suposición ya que en el marco jurídico y normativo que da sustento a los Instrumentos de Desarrollo Urbano y el(los) fideicomiso(s) no se especifica su funcionamiento interno ni la forma en que se relacionan entre sí, mucho menos la forma de administración de los recursos.

El uso de instrumentos como los Polígonos de Actuación, el Sistema de Transferencia de Potencialidad y los Sistemas de Actuación, obtiene su justificación a partir de la captación de recursos que posteriormente serían utilizados para incentivar un desarrollo urbano sustentable. Con los recursos obtenidos se conseguiría el mejoramiento de las condiciones de los habitantes de la ciudad. Es por esto que resulta indispensable conocer la forma en que se administran los recursos de los fideicomisos.

En la solicitud de acceso a la información con número de registro 023 presentada a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), se requirió una copia del contrato y acta constitutiva del Fideicomiso Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano. Ante esta solicitud, la SEDUVI respondió: “Debido a que el Fideicomiso Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano es de carácter estrictamente privado y por tanto se rige por las leyes civiles, nos encontramos jurídicamente imposibilitados para acceder a esta petición” (Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2006, p. 1). A partir de esta respuesta, el solicitante interpuso un recurso de revisión ante el entonces Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF). Este instituto solicitó un informe de ley a la SEDUVI, la cual a través del oficio DEA/361/06 señaló: “al no existir una relación

contractual con el Fideicomiso y en virtud de tener éste el carácter estrictamente privado, sin que se aporten al mismo recursos públicos, esta dependencia se encuentra imposibilitada para entregar la información solicitada” (Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2006, p. 6). De esta manera la SEDUVI reafirmaba que el Fideicomiso es privado y no recibe recursos públicos.

No obstante, al tener acceso al contrato y acta constitutiva del Fideicomiso de Potencialidades, el INFODF decretó que uno de los fideicomisarios era el Gobierno del Distrito Federal, que el mismo fue constituido con base en un acuerdo expedido por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, que el Fideicomiso aparecía en el Listado de Entidades Paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal y que se preveía que el mismo recibiera aportaciones de personas morales de carácter público:

Cabe hacer el comentario que en la cláusula relativa al patrimonio del fideicomiso del contrato referido, se prevé que el mismo se integrará, entre otros elementos, por aportaciones que realicen “personas morales de carácter público”, por lo que independientemente de que se haya actualizado o no este supuesto, el mismo está previsto como una forma de recurso patrimonial del Fideicomiso en comentario, lo cual resulta lógico atendiendo al carácter público del fin u objeto del propio instrumento, como es la revitalización del Centro Histórico de la Ciudad de México (Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2006, p. 7).

Finalmente, el INFODF decretó que debían entregarse las copias del contrato y acta constitutiva del Fideicomiso de Potencialidades y que “las autoridades responsables actuaron de manera irregular al negar la información al hoy recurrente” (Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2006, p. 9). Con las autoridades responsables se referían a la SEDUVI.

En el intento por conocer la forma en que se redistribuyen los beneficios obtenidos a partir de la autorización de modificación de usos de suelo, transferencia de potencialidad, aumento de niveles de construcción permitidos, etcétera, nos encontramos con un problema estructural. Las instituciones del Estado que promueven la flexibilización de los Instrumentos de Desarrollo Urbano tienen un manejo opaco de los mismos. Con el ejemplo

recién utilizado se hace evidente esta situación, la SEDUVI atribuía la operación del Fideicomiso de Transferencias únicamente al sector privado.

Este manejo confuso se corroboró con la entrevista realizada al encargado de la Dirección de Instrumentos para el Desarrollo Urbano de la SEDUVI. Cuando se le preguntó: “¿cuál es el área dentro de la SEDUVI que se encarga de la administración del fideicomiso?”, su respuesta fue:

Hay un área que pertenece a la Dirección de Instrumentos que lleva eso. Propiamente no sé quién es porque no es mi función propia ver los recursos. Lo que a mí me atañe es dictaminar proyectos y no saber en qué se va a gastar o no, se dictaminan en comités (Encargado de la Dirección de Instrumentos para el Desarrollo Urbano de la SEDUVI, entrevistado el 15 de junio de 2017).

Esta respuesta es inquietante pues este funcionario mencionó que dentro de las oficinas que él dirige existe un área encargada del fideicomiso pero que desconoce su funcionamiento. En cambio, el Director General de Desarrollo Urbano de la misma SEDUVI explicó con mayor claridad la finalidad del fideicomiso; sin embargo, también atribuyó al sector privado como único administrador: “Es un fideicomiso privado donde interviene tanto la Secretaría, como la Delegación, como los desarrolladores. Y ese fideicomiso va financiando las obras que previamente se acordaron entre todos como estratégicas” (Director General de Desarrollo Urbano de la SEDUVI, entrevistado el 12 de julio de 2017).

La opacidad en la forma de operación de estos instrumentos se refleja también en el desconocimiento que tienen los asesores inmobiliarios sobre el Sistema de Transferencia de Potencialidades. Mientras uno de los asesores se refirió simplemente a este instrumento como: “la potencialización en el Gobierno del Distrito Federal es comprar aire” (Asesor de inversiones inmobiliarias, entrevistado el 27 de febrero de 2017); en cambio, otro asesor entrevistado se refirió a su funcionamiento de la siguiente manera:

No nos hemos metido a ver cómo opera y cuál sería por ejemplo el emisor, y cómo habría que entrarle con el emisor. Por supuesto que si entramos con el emisor tendríamos que ver que pudiera ser un emisor designado por el propio gobierno, no

tener que buscar a ver quién tiene un predio, ver si es emisor, si está de acuerdo (Asesor de inversiones inmobiliarias, entrevistado el 28 de abril de 2016).

El desconocimiento sobre la forma de operación de este sistema se refleja en que el asesor inmobiliario pensaba que los emisores eran los propietarios de los predios, que ellos podían decidir vender o no el potencial, y que esta transacción podía ser mediada por el gobierno.

La exposición anterior nos da las bases para justificar la caracterización de *opacidad* en el manejo de los Instrumentos de Fomento (Polígonos de Actuación, Sistema de Transferencia de Potencialidad y Sistemas de Actuación). Esto representa un problema estructural ya que la justificación de su uso se sostiene en que los recursos obtenidos de su operación serían utilizados para mejorar las condiciones de los habitantes de la ciudad, sin embargo, se desconoce cómo se utilizan realmente los mismos.

Vínculo entre Instrumentos y rentas del suelo, una aproximación

La incorporación de la dimensión territorial en el análisis de las políticas habitacionales se puede realizar a partir del estudio de la operación de los distintos Instrumentos de Desarrollo Urbano y su incidencia en la captación de rentas del suelo. Este ejercicio responder al señalamiento de René Coulomb sobre el escaso abordaje a nivel político y académico del vínculo existente entre “la normatividad impuesta por los planos de usos del suelo, la densidad del uso habitacional y los precios del suelo” (Coulomb, 2013, p. 602). Abordar estas tres variables, señala el autor, permitiría entender la importancia de las rentas del suelo en la estructura habitacional segregada de las ciudades. La evolución y ritmo de ocupación del suelo urbano depende tanto de las políticas urbanas y habitacionales, como de las formas de producción del espacio habitable y la captación de las rentas del suelo.

En la figura 3 se desarrolla un esquema que busca representar de forma sintética el vínculo existente entre estas tres variables. Específicamente, dichas variables se abordan desde: a) la caracterización de los Instrumentos de Desarrollo Urbano; b) su forma de operación, y c) su influencia en la captación de las rentas del suelo.

La descripción en este esquema sobre la afectación de la operación de los instrumentos en la captación de rentas es presentada únicamente como una serie de indicios generales. La

captación de rentas del suelo urbano y su vinculación con la planeación no es simple. En cada lote urbano existe una imbricación de rentas donde la Renta Absoluta Urbana es el nivel mínimo a partir del cual se genera una combinación adicional de rentas. En esta imbricación, los Instrumentos de Desarrollo Urbano influyen en la medida en que regulan o fomentan la operación del mecanismo mercantil de captación de rentas. Por ejemplo: en el caso de la Renta Primaria Diferencial tipo 2 esta influencia se presenta cuando se limita o se incentiva la captación de rentas a partir del establecimiento de la nomenclatura en la Zonificación Secundaria dentro de los planes de desarrollo urbano.

Figura N° 3: Relación general entre operación de Instrumentos de Desarrollo Urbano y captación de rentas del suelo

| Instrumentos: | De regulación | De fomento |
|-----------------------------------|---|--|
| Forma de operación: | Rígida | Flexible |
| Demarcación en territorio: | Definida | Indefinida: "flotando" |
| Renta Absoluta Urbana | <ul style="list-style-type: none"> • Existente en todos los predios urbanos. • Incrementa en la periferia a partir de la provisión (o expectativa de provisión) de infraestructura. • Puede incrementar a partir de la retención de tierras por parte de propietarios. | <ul style="list-style-type: none"> • Base mínima de captación que se garantiza a partir de la orientación de la inversión en áreas específicas que tienen una connotación positiva. |
| Renta Primaria Diferencial tipo 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Captación restringida a partir del establecimiento de la nomenclatura en la Zonificación Secundaria dentro de los planes de desarrollo urbano. | <ul style="list-style-type: none"> • Tendencia a incrementar a partir de la ampliación del rango máximo de edificabilidad económica. • Incrementa a partir del aprovechamiento de infraestructura y espacios de carácter colectivo existentes en áreas específicas de la ciudad, como pueden ser Polígonos o Áreas de Actuación. |

| | | |
|--|--|--|
| <p>Renta de Monopolio de Segregación</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Presente en lugares específicos que poseen una connotación socialmente positiva. • Incremento gradual a partir de los ingresos relativos de cada capa social. | <ul style="list-style-type: none"> • Incrementa a partir de enfatizar el efecto de pertenencia social en áreas específicas de la ciudad. • Aprovechamiento y exaltación de la carga de significación en lugares específicos. |
|--|--|--|

Fuente: Elaboración propia con base en Jaramillo (2009).

En el esquema se muestra la forma en que los instrumentos pueden influir en tres modalidades de renta. Se retoman las modalidades de Renta Absoluta Urbana, Renta Primaria Diferencial tipo 2 y Renta de Monopolio de Segregación, ya que son éstas las que tienen una mayor repercusión en el proceso de redensificación de las ciudades.

La Renta Absoluta se presenta como una exigencia de los propietarios a manera de condición para suministrar sus terrenos a la producción. Debido al poder de retención otorgado por el dominio jurídico que tienen los propietarios, sus tierras pueden sustraerse de la producción y no ser explotadas. Sin embargo, para que este poder de retención genere una renta, la sustracción de sus tierras debe generar un desequilibrio en la producción. En el caso de la existencia de terrenos muy abundantes la retención no produce un desequilibrio ya que los productores pueden instalarse en tierras aledañas.

Esta concepción inicial desarrollada por Marx para el medio rural,⁷ es retomada por Jaramillo (2009) al proponer una modalidad de renta para el contexto urbano denominada Renta Absoluta Urbana (RAU). Esta renta es determinada en primer lugar por las tierras de uso no urbano aledañas a la ciudad, los propietarios de estas tierras no las cederán para un uso urbano si no reciben una renta igual o superior a la que obtendrían de vender sus tierras a un productor agrícola. Puede generarse además una concentración de tierras en pocos propietarios, los cuales tendrían la capacidad de presionar al alza la renta exigida. Como consecuencia, este poder de retención se traduce en que el usuario final del espacio construido debe pagar un sobrepago para que el desarrollador, además de obtener su ganancia normal, pueda pagar esta renta al propietario.

⁷Los estudios de Marx sobre la propiedad territorial y la renta del suelo se encuentran en la Sección Sexta, Tomo III, de El Capital y en las Teorías sobre la Plusvalía redactadas entre enero de 1862 y julio de 1863.

Existe otro factor que determina esta renta el cual se refiere a las limitaciones físicas para incorporar tierra a la ciudad. Estas limitaciones implican barreras de tipo geográfico pero también de tipo técnico. En las del primer tipo se encuentran montañas, cuerpos de agua, fallas geológicas, etcétera, que limitan la expansión de la ciudad. En las del segundo tipo se encuentra la provisión de redes de infraestructura. La limitación en la dotación de infraestructura urbana puede corresponder a “dificultades en la operación del Estado, o, simplemente, al hecho de que la lógica estatal no siempre responde de manera automática a los intereses de cada capital individual” (Jaramillo, 2009: 152). De esta manera, las limitaciones que imponen las redes de infraestructura en la incorporación de tierra a la ciudad pueden restringir la cantidad de viviendas ofrecidas en el mercado y devenir en un incremento del precio del suelo y viviendas que sí se encuentren en terrenos urbanos. Las viviendas de los desarrolladores que se encuentren en suelo urbano podrán obtener una ganancia extraordinaria y los terrenos vacantes exigirla como renta, esto representa un incremento en la Renta Absoluta Urbana que aparece en todos los terrenos urbanos.

En cambio, la Renta Primaria Diferencial tipo 2 (RPDt2) se encuentra vinculada con los sobrepuestos que los consumidores pagan por viviendas que se localizan en zonas específicas de la ciudad. Este sobrepuesto pagado por la localización específica de las viviendas genera una sobreganancia que se convierte en renta. La construcción en altura ofrece la posibilidad de multiplicar la cantidad de espacio construido que se puede vender en dichas localizaciones y de esta manera incrementar la sobreganancia.

Un factor importante para la captación de la RPDt2 es la disposición de los consumidores de incurrir en pagos mayores al adquirir viviendas que, si bien tienen características físicas similares, pueden ser consumidas de una manera distinta. Esta diferencia radica en la localización de dicho espacio construido, la cual puede ofrecer al consumidor ventajas en el sentido técnico y de carácter social. En el primer caso, un ejemplo puede ser la localización cerca de vialidades que faciliten la movilidad de los consumidores o simplemente una mejor calidad en el suministro de servicios. En el segundo caso, la existencia de espacios de carácter colectivo puede tener una repercusión positiva en la localización; por ejemplo: un parque público con una connotación socialmente positiva resulta atractivo para los consumidores.

Si bien el énfasis en el momento de consumo puede ser un recurso utilizado por Jaramillo (2009) para facilitar la comprensión del proceso general de captación de la RPDt2, es importante resaltar la afectación que tiene la *diversa intensidad de aplicación de capital sobre la tierra* —que se refiere a la ganancia extraordinaria que puede obtener un capitalista cuando dispone de un capital de mayor magnitud que se traduce en una mayor cantidad de inversión— no como resultado de la decisión de los consumidores, sino como un proceso simultáneo en la búsqueda del incremento de sobreganancias en el momento de la producción. El desarrollador, a partir de esta mayor intensidad de aplicación de capital sobre la tierra provoca que la decisión de los consumidores se ajuste a un precio más elevado de la mercancía. Planteada de esta otra manera, la exposición destacaría la importancia del incremento de los precios de las mercancías como el incentivo de los desarrolladores para incrementar sus ganancias.

Finalmente, para el caso de la Renta de Monopolio que se extrae de la tierra rural, Marx propone como soporte la *escasez* de tierras como una barrera para la ampliación de la producción. La existencia de sobreganancias reside en las características de esta tierra escasa por la cual los capitalistas competirán. Los propietarios, al controlar las tierras con estas cualidades excepcionales podrán apropiarse de estas sobreganancias a través de la renta.

La modalidad de renta de monopolio desarrollada por Jaramillo específicamente para el contexto urbano, la Renta de Monopolio *de Segregación*, se centra en la connotación socialmente positiva de algunas localizaciones dentro de la ciudad. De esta connotación se benefician algunos propietarios del suelo para exigir un mayor pago por suministrar sus terrenos a aquellos que puedan pagar esta renta de segregación. El monto de esta otra renta se encuentra escalonado “de acuerdo con los ingresos relativos de cada capa social y de la cantidad necesaria para ir excluyendo sucesivamente los distintos grupos según su gradación social” (Jaramillo, 2009: 166). La posibilidad de elección de la localización de una vivienda es determinada por la condición de clase de los consumidores y su poder económico o poder de monopolio de segregación.

A partir de esta noción general sobre la forma de captación de rentas del suelo, se puede determinar que la normatividad establece restricciones al proceso de redensificación

cuando limita la captación de la Renta Primaria Diferencial tipo 2; esto se consigue únicamente cuando la Zonificación Secundaria establece un número de niveles permitidos inferior al que arroja el rango máximo de Edificabilidad Económica en el mercado, la cual se refiere al rango de ganancia que puede obtener un desarrollador: “para un determinado precio del espacio construido la edificabilidad que genera el mercado no sólo tiene un mínimo, sino también un máximo” (Jaramillo, 2009, p. 143-144).

En cambio, el impulso a la redensificación a través de los Instrumentos de Fomento (Polígonos de Actuación, Transferencia de Potencialidad y Sistemas de Actuación) permite garantizar al capital inmobiliario una mayor captación de rentas del suelo a través de proyectos de renovación en áreas o polígonos específicos (“de Actuación”). En estas áreas se pueden obtener mayores precios de mercado y elevar el rango máximo de Edificabilidad Económica a partir del aprovechamiento y exaltación no sólo de las redes de infraestructura y los espacios de carácter colectivo existentes, sino también de la connotación positiva de algunos lugares. La exaltación planificada tiende simultáneamente a enfatizar el efecto de pertenencia social y a incrementar los precios de mercado de las viviendas, proceso que provoca el desplazamiento de los sectores con ingresos inferiores.

Los Instrumentos de Fomento utilizados en este proceso se orientan hacia la flexibilización de aquellos que determinan los usos del suelo y densidades de construcción. Estos instrumentos se mantienen “flotando”, es decir, no se refieren a una demarcación territorial específica. Así, la modificación de los usos del suelo y la densidad de edificación pasa a depender de las decisiones de los propietarios del suelo y los desarrolladores de vivienda.

Conclusiones

Para distinguir las características del neoliberalismo realmente existente se ha señalado la importancia de los escenarios regulatorios heredados en la planeación urbana en México. Dicho escenario regulatorio se relaciona con la planeación indicativa —que alcanzó su institucionalización entre las décadas de 1970 y 1980— la cual establece restricciones al proceso de captación de rentas del suelo a través de la Zonificación Secundaria. En este marco, la desregulación promovida por el modelo neoliberal ha buscado desprenderse de

esta dependencia de la trayectoria y flexibilizar los instrumentos de planeación para que a través de la ejecución de proyectos puntuales con objetivos a corto plazo se puedan obtener mayores precios de mercado.

La intervención estatal en este ámbito se orienta hacia la facilitación y respaldo en la modificación de los usos del suelo y el incremento de la densidad de edificación. El efecto que este proceso tiene en la captación de rentas del suelo es el tránsito de una forma de captación inicial centrada en la obtención de Rentas Absolutas Urbanas en la periferia de las ciudades (incrementada con la acción estatal), hacia un incremento en la captación de Rentas Primarias Diferenciales tipo 2 y Rentas de Monopolio de Segregación en áreas o polígonos específicos de la ciudad.

No obstante, este proceso de flexibilización no se ha desarrollado sin contradicciones. La opacidad en la forma de operación de los Polígonos y Sistemas de Actuación, así como en el manejo de los recursos provenientes del uso de estos instrumentos, representa un problema estructural. La justificación de su uso se sostiene en que los recursos obtenidos de su operación serían utilizados para mejorar las condiciones de los habitantes de la ciudad; sin embargo, se desconoce cómo se utilizan realmente los mismos.

Bibliografía

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (2003). Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Disponible en:

<https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/57c/eeb/f74/57ceebf7416f6408957691.pdf>
[Fecha de consulta: 03/11/2018]

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (2010). Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Disponible en:
http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/Ley_DesarrolloUrbano_DF_15jul2010.pdf [Fecha de consulta: 11/10/2018]

BRENNER, Neil, PECK, Jamie y THEODORE, Nik (2011). “¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas”. *URBAN*, 2011 (01), 21-40.

CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2014). México Compacto: Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México.

COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (2010). Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior.

COULOMB, René (2013). Las políticas de vivienda de los estados latinoamericanos. En B. Ramírez y E. Pradilla (comp.). *Teorías sobre la ciudad en América Latina vol. II* (pp. 563-616). México: Universidad Autónoma Metropolitana, Edimpro.

EIBENSCHUTZ, Roberto y GÓMEZ, Gerardo (2012). La instrumentación del desarrollo urbano: una materia olvidada. En E. Quiroz y E. Maya (comp.). *Urbanismo. Temas y Tendencias* (pp. 69-84). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2004). Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-80c97ef9ba4e5f641e0d56b11022a444.pdf> [Fecha de consulta: 03/11/2018]

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL (2006). Recurso de revisión expediente RR.017/2006.

JARAMILLO, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano 2ª ed.* Bogotá: Universidad de Los Andes.

JARAMILLO, Samuel (2013). Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina. En B. Ramírez y E. Pradilla (comp.). *Teorías sobre la ciudad en América Latina vol. I* (pp. 281-318). México: Universidad Autónoma Metropolitana, Edimpro.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2015). Estudios de políticas urbanas de la OCDE: México. Transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda. Síntesis del estudio. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/sintesis-del-estudio-mexico.pdf> [Fecha de consulta: 03/11/2018]

PÉREZ, Daniel (2017). Planeación urbano-territorial y ciudadanía metropolitana en México. En I. Kunz (comp.). *Planeación metropolitana* (pp. 272-299). México: Siglo xxi.

PINO, Ricardo y MORENO, Felipe (2013). La política y la planificación urbana del estado neoliberal. En B. Ramírez y E. Pradilla (comp.). *Teorías sobre la ciudad en América Latina vol. II* (pp. 777-827). México: Universidad Autónoma Metropolitana, Edimpro.

PRADILLA, Emilio (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina. Compilación de ensayos.* México: UAM, Miguel Ángel Porrúa.

SABATINI, Francisco y ARENAS, Federico (2000). “Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile”. *EURE*, 26 (79), 95-113.

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (2012). Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona Santa Fe, clave E-3, zonificación y normas de ordenación. Disponible en: http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/transparencia/articulo15/fraccionxi/PPDU/PPDU_AO_CJ/AO_CJ_SantaFe.pdf [Fecha de consulta: 05/07/2018]

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (2015). Acuerdo por el que se constituye el Sistema de Actuación por Cooperación, para el mejoramiento y consolidación sustentable del Desarrollo Urbano de la zona denominada Granadas, en la Delegación Miguel Hidalgo.

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (2017). Sistemas de Actuación por Cooperación. Disponible en: http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/SAC/Seduvi_SAC.pdf [Fecha de consulta: 13/05/2018]

THEODORE, Nik, PECK, Jamie y BRENNER, Neil (2009). “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. *Temas sociales*, 66, 1-11.

Cómo citar

Hernández Trejo, Felipe de Jesús y Figueroa Noguez, Gabriela (2020) Flexibilización de instrumentos de desarrollo urbano. Un reflejo del proceso de transición de la planeación urbana en México. *Cardinalis*, 8 (14), 108-136. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/issue/view/2153>

