

Instrumentos para el control de la expansión urbana* /

Ignacio Kunz Bolaños

Doctor en Urbanismo, Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios de Posgrado (CIEP) Facultad de Arquitectura, UNAM

Fotos: Lourdes Grobet



* Este artículo es producto de una investigación más amplia sobre instrumentos para la política del suelo que se inició en 1996 con un planteamiento general (Kunz, 1997) y se ha seguido trabajando en aspectos particulares, en especial, en instrumentos fiscales para el estímulo al redesarrollo (reciclaje) y la rehabilitación (Kunz, 1998). Por esta razón los datos sobre valores de suelo y cálculo de impuestos se refieren a 1996, no obstante, las relaciones y los cálculos que se establecen siguen siendo constantes y por tanto válidos para este momento.

El crecimiento de la ciudad de México se ha basado en un modelo extensivo de desarrollo urbano. En este artículo, compuesto de tres grandes apartados (el planteamiento de la problemática, los antecedentes políticos en el control del crecimiento y la propuesta de instrumentos de aplicación en las zonas de conservación), Ignacio Kunz analiza el origen de este modelo y las consecuencias que ha traído consigo, haciendo propuestas para regular la preocupante expansión de la mancha urbana.

Problemática general del suelo en el Distrito Federal

El acceso legal al suelo y a la vivienda es una condición inalcanzable para gran parte de la sociedad mexicana, fundamentalmente por la diferencia existente entre la capacidad de pago de la población y los costos mínimos de estos bienes en los mercados formales. En este contexto se han hecho esfuerzos para dar acceso al suelo y a la vivienda a los sectores más pobres de la población; sin embargo, la imposibilidad de satisfacer los grandes volúmenes de demanda ha dado lugar a soluciones informales que han tenido profundas repercusiones en el desarrollo urbano de las ciudades mexicanas.

En el Distrito Federal este fenómeno ha sido intenso desde los años 40 y se ha visto favorecido por una serie de condiciones políticas, económicas, administrativas e incluso jurídicas, que lo han convertido en un proceso normal y cotidiano, colaborando a la fuerte expansión de la mancha urbana de la ciudad de México en zonas no aptas para la urbanización y al desequilibrio ambiental de la cuenca creando graves consecuencias ecológicas.

Para analizar la problemática del acceso al suelo en el Distrito Federal se revisa, en primer lugar, la evolución del problema urbano y, posteriormente, se estudian las causas generales del mismo.

Evolución del problema en la ciudad de México

El tamaño y la dinámica urbana de la capital nacional han dado lugar a problemas complejos, pero fue a partir de 1940, con la industrialización derivada de la adopción del modelo de sustitución de importaciones, la inmigración y el aumento en el crecimiento natural consecuencia de la reducción de las tasas de mortalidad, que las colonias populares aparecen en el escenario de la ciudad con el 6% de la población del Distrito Federal (Perló 1981, p.60).

El gobierno tuvo que tolerar los asentamientos ilegales aunque carecieran de los servicios públicos elementales como una salida a la gran presión que se tenía sobre la vivienda y los servicios. Empezó entonces a realizar expropiaciones de terrenos para su posterior regularización.

“Así de 1940 a 1960 la población en aumento encontró fuentes de empleo y un lugar en dónde residir; en contrapartida, la concentración de la mano de obra barata y la obra pública en infraestructura permitieron crear un importante impulso al desarrollo industrial. Sin embargo, las nuevas características de la industrialización que afloran a partir de los setenta agudizaron la concentración del ingreso e hicieron aparecer mayores obstáculos para la absorción de más trabajadores, aunado a esto, el gobierno local se vio desbordado al hacer frente a las mayores necesidades de servicios públicos que demandaba una población en rápido crecimiento y pauperización, lo que generó nuevos conflictos sociales” (Ibarra, et. al., 1986, p.99).

Los asentamientos populares se han desarrollado sobre suelo de cualquier tipo de tenencia; datos de Schteingart (1989) establecen que entre 1940 y 1976 el Distrito Federal creció en un 52.8% en terrenos privados, un 26.5% en tierra comunal y un 20.7% en propiedad ejidal; no obstante, con el tiempo la incorporación ilegal de suelo comunal y ejidal se ha extendido, por supuesto, en casi todos los casos de manera ilegal.

Debemos mencionar que los bajos rendimientos del sector agrario contribuyeron de manera importante para transferir el suelo hacia las ciudades. Los beneficios de vender el suelo de manera ilegal, superan a los beneficios de la explotación agrícola o forestal.

El régimen de tolerancia y regularización se convirtieron en un instrumento de fomento a la urbanización clandestina, en la práctica se convirtió en el mecanismo más importante, y casi exclusivo, para acceder al suelo. Se llegó incluso a la institucionalización del proceso en 1973 con la creación de la CORETT, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

La regularización de la tenencia de la tierra “se ha convertido en la más común de las acciones para enfrentar las invasiones, fraccionamientos, adquisiciones irregulares de predios ejidales, comunales, estatales o privados. Esta es sólo una acción correctiva, transforma en legal la tenencia de los pobladores, sin

incidir necesariamente en las causas que provocan estas situaciones de ilegalidad o irregularidad" (Iracheta 1988, p. 67). Pero debe reconocerse también que ha sido la única opción que ha tenido el Estado para proporcionar un lugar donde vivir a la población más necesitada y que ha permitido a las familias constituir un patrimonio.

El proceso de regularización ha sido permanente; sólo entre 1990 y 1991 en el Distrito Federal se otorgaron casi 54 000 títulos de propiedad en el sector privado y más de 48 000 en el sector ejidal (Mathieu y Tomas 1992, p. 49).

Causas Generales del Desarrollo del Modelo Horizontal

Las principales causas de la grave situación urbana actual de la ciudad de México, tanto en lo habitacional como en lo referente al acceso del suelo, son problemas que tienen un origen estructural pero que se han visto favorecidos por circunstancias de coyuntura.

La principal causa, como ya se afirmó, es la diferencia entre la capacidad de demanda de un sector cada vez más amplio de la sociedad y el costo de los bienes suelo y vivienda, es decir, la pobreza; según Garza (1988, p. 29) el 65% de las familias en México no tienen acceso al mercado privado o al público de la vivienda, mientras que en la ciudad de México el porcentaje se reduce a 47%.

Se agrega a lo anterior el fuerte crecimiento demográfico que tuvo la ciudad durante varias décadas, lo que imposibilitó aplicar una política de vivienda subsidiada capaz de satisfacer la creciente demanda.

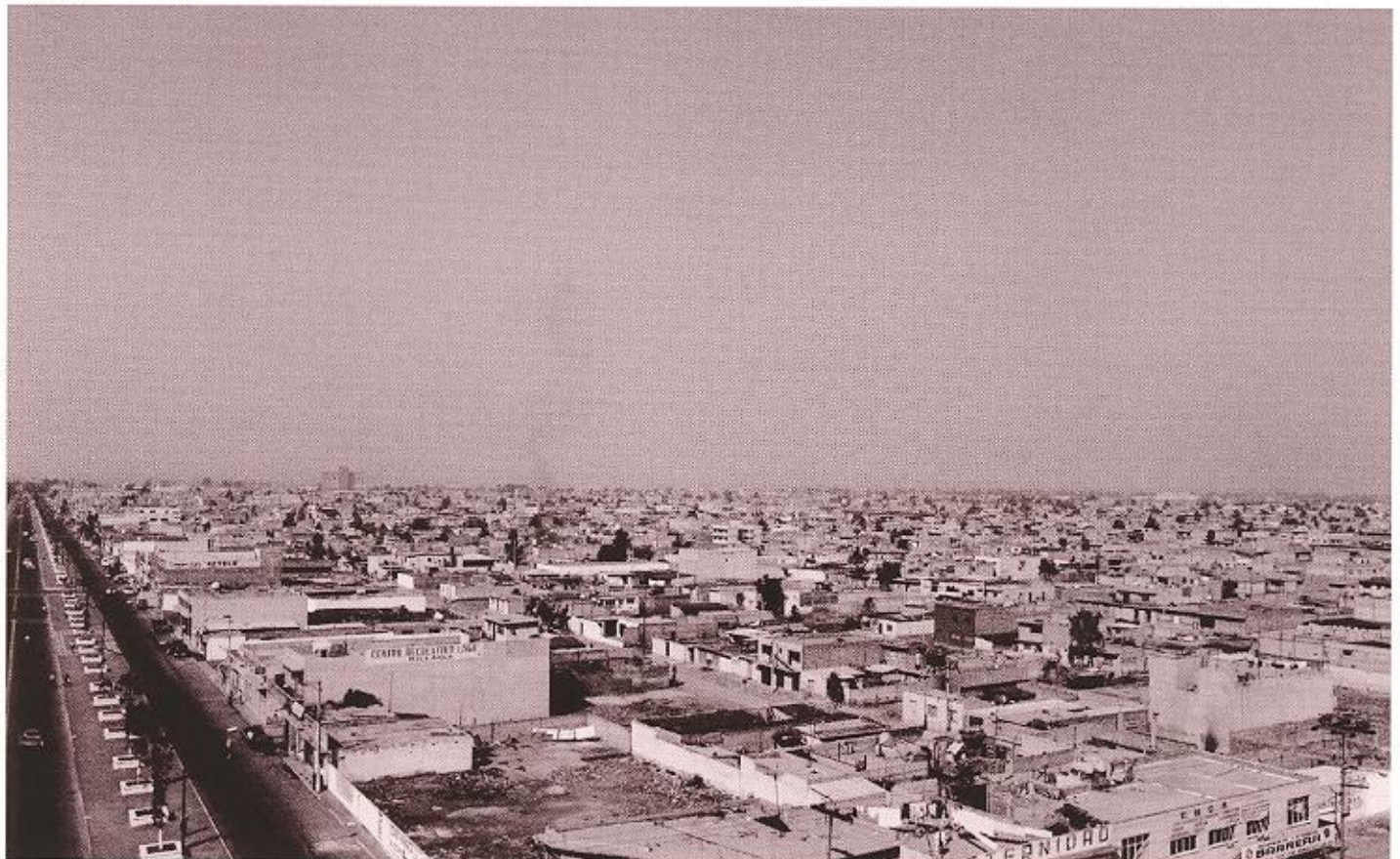
La solución basada en el financiamiento y subsidio a la vivienda por parte del sector público se experimentó desde 1925, cuando se creó la Dirección de Pensiones Civiles para proporcionar crédito y construir vivienda para los empleados federales; posteriormente BANOBRAS financiaba obras de vivienda. Durante los sesenta, "la acción pública en la materia se despliega a través de sus

bancos de fomento y de fideicomisos especializados vinculados a la banca central (FOVI-FOGA), creadas tanto para regular el uso privado de los recursos provenientes del ahorro bancario, como para derivar subsidios a la vivienda de más bajo costo" (Michel 1988, p. 13). Para 1972 nacen el INFONAVIT, FOVISSSTE y algunos otros organismos encargados de proporcionar vivienda a los asalariados y a los trabajadores del Estado respectivamente. En años más recientes surge el FONHAPO, con recursos presupuestales y de crédito, otorga financiamiento a la población no asalariada con ingresos menores a dos y media veces el salario mínimo. Por su parte, FIVIDESU se ha encargado de construir vivienda en el Distrito Federal. A pesar de los esfuerzos del gobierno y de la existencia de no pocas instituciones, es una respuesta limitada que no tiene capacidad de satisfacer la demanda de todas las familias pobres.

El crecimiento horizontal de la ciudad, derivado de las soluciones informales de producción de vivienda, paradójicamente ha encarecido el suelo, aumentando el diferencial de valores centro periferia, lo que a su vez expulsa aún más a la población más desprotegida hacia la periferia.

Por otro lado, algunas medidas de política de vivienda, como los decretos de control de rentas en los años 40 y su prórroga indefinida, han agudizado el problema de la vivienda y favorecido las soluciones informales, ya que se desestimuló una solución de vivienda que hasta los años 30 fue utilizada por los sectores pobres y medios de la sociedad del Distrito Federal, ya que se evitaba el problema de la liquidez para acceder a la vivienda en propiedad y ofrecía un modelo de ocupación urbana más vertical y eficiente.

A los decretos mencionados deben agregarse otras medidas de carácter fiscal y condiciones jurídicas que afectan negativamente al arrendamiento inmobiliario (Código Civil, Código de Procedimientos Civiles) y



contribuyeron a que la oferta de vivienda en renta, formal y nueva desapareciera en el Distrito Federal en los setenta y ochenta.

La propia normatividad urbana favoreció en algunos momentos los procesos informales al encarecer de diversas maneras los costos de la producción inmobiliaria, al complicar su tramitación, e incluso al limitarla en términos de intensidad.

El modelo de política fiscal local de la actualidad también ha contribuido a reforzar la urbanización horizontal, en primer lugar con un impuesto predial que obtiene casi el 50 % de la recaudación de las cuentas de arrendamiento que representan un 8% aproximadamente, lo cual ha contribuido a la caída de la oferta de vivienda en renta; en segundo lugar, con una débil participación del suelo con relación a la construcción como componentes de la base gravable, lo cual ha favorecido un aprovechamiento extensivo del espacio urbano e incide negativamente sobre la inversión en construcción, cuando el esquema deseable para el Distrito Federal es exactamente el contrario; en tercer lugar, con una determinación de valores catastrales que responde más a políticas sociales que a una política de racionalidad de la ciudad; y finalmente, hasta hace algunos años, con una fuerte imposición a las transacciones inmobiliarias, lo que desestimulaba el mercado y encarecía el valor de los inmuebles.

No son los únicos elementos que han reforzado los procesos informales de acceso al suelo y a la vivienda y el esquema de urbanización extensiva, pero son de los más importantes y sobre los que se puede influir.

Entre las principales consecuencias del modelo descrito se pueden citar:

- a) se genera una ocupación extensiva que aumenta los costos de urbanización y el funcionamiento de la ciudad;
- b) los costos de la edificación de la vivienda en estas áreas resultan ser más altos como consecuencia de sistemas de construcción poco eficientes durante grandes periodos de tiempo, lo que encarece los materiales y aumenta la carga de trabajo para la población que participa;
- c) los costos de urbanización *a posteriori* también resultan ser más altos, tanto en lo social como en lo económico;
- d) se reduce la capacidad de normar el desarrollo urbano, ya que los procesos de ocupación se imponen a la toma de decisiones y la regulación;
- e) se aumenta la distancia de los desplazamientos provocando mayor gasto y mayor contaminación;
- f) se pierden áreas de importancia agrícola y ambiental, tanto por razones de recarga del acuífero como de conservación forestal;
- g) se favorecen condiciones de deterioro social en las periferias urbanas y se genera una inequidad derivada de las ventajas de localización de los habitantes del centro respecto a los que se ubican en las periferias.

Antecedentes políticos de control de la expansión en México

Los diferentes gobiernos del Distrito Federal han ofrecido una serie de respuestas administrativas y de planeación para tratar de enfrentar la problemática de la

La propia normatividad urbana favoreció en algunos momentos los procesos informales, al encarecer de diversas maneras los costos de la producción inmobiliaria, al complicar su tramitación, e incluso al limitarla en términos de intensidad.

expansión. A continuación se describen algunas de esas medidas con el fin de evaluar la experiencia propia y así detectar los principales obstáculos y logros.

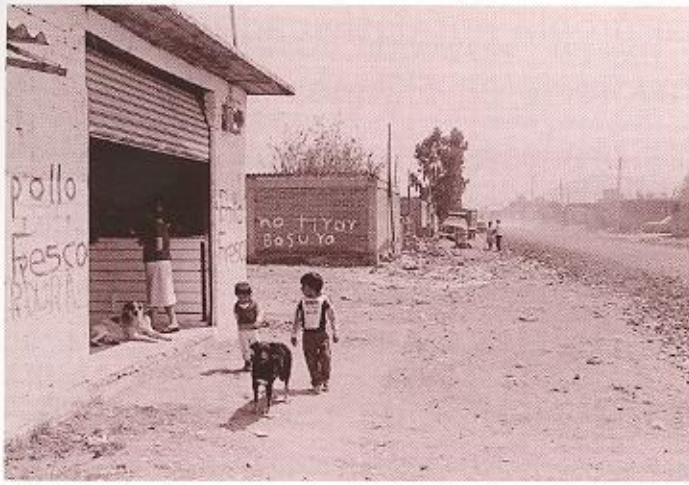
El 31 de diciembre de 1928 se creó el Departamento del Distrito Federal (DDF), dándose la posibilidad de lograr una mejor planificación de la ciudad; se promulgó la primera Ley Orgánica, en la que se establecía que el DDF debería de formular el Reglamento de la Planificación Urbana del Distrito, siendo el antecedente de la primera Ley sobre Planeación General de la República expedida en 1930.

El 17 de enero de 1933 se promulgó la primera Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California, y el 22 de febrero se publica el reglamento respectivo. En estos mismos años, se da a conocer el primer Plan Regulador del Distrito Federal y para 1940 aparece la versión definitiva en la que se definen las zonas industriales, comerciales y residenciales.

Para 1936, como explica Gil Elizondo (1987, p. 396), "se volvió a sentir la necesidad de ajustar los mecanismos legales que guiaban la actividad planificadora. Esto respondía a diversas dificultades, como resultado de la poca práctica de planificación que se tenía a tres años de haberse decretado la primera Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California", uno de esos ajustes fue la creación de un organismo auxiliar de la Comisión Nacional de Planificación, cuyo fin era "preparar y revisar los proyectos, presupuestos, estudios económicos y programas de financiamiento de las obras consideradas como necesarias... y fijar las normas sobre las cuales se desarrollaría la planificación" (ibid).

En los cuarenta se creó la Oficina del Plano Regulador del Distrito Federal, dependiendo de la Dirección General de Obras Públicas. En la Gaceta Oficial del 31 de mayo de 1941 se publicó el acuerdo que creaba la Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad, con el fin de revisar los problemas de planificación y de zonificación del área urbana. El 31 de diciembre de este mismo año se publica el Reglamento de Fraccionamientos del Distrito Federal y para 1942 sale el decreto de rentas congeladas, que será ratificado en 1948 en apoyo a la economía de la población de bajos recursos.

Según Hiernaux (1989), el modelo de estado liberal que buscaba el gobierno después de los cuarenta, no contemplaba medidas radicales para evitar enfrentamientos entre fracciones del capital y el Estado o entre éstas y el



proletariado urbano. El Estado aprendió que más valía promover la tranquilidad que genera el crecimiento económico, que engendrar conflictos que desestabilizaran su poder. Es por ello que la administración pública del Distrito Federal respondió ante las colonias populares o asentamientos irregulares con el decreto del 30 de diciembre de 1949, en el que se dictamina de utilidad pública el fomento y la mejoría de las habitaciones de clases pobres, nombradas colonias proletarias, con una base jurídica que las diferenciaba del resto de los fraccionamientos, en ellas, las obligaciones del fraccionador privado se transferían a las autoridades, lo que indica una medida de tolerancia.

Se trata de la formalización del régimen de tolerancia que permitió, y en cierto sentido fomentó, el modelo de urbanización extensivo provocado por la ocupación ilegal de las áreas periféricas de la ciudad y su posterior regularización y adecuación urbana.

En años posteriores, se lleva a cabo la consolidación de la administración urbana; para 1952 se nombra regente del Distrito Federal a Uruchurtu, el cual permanece de 1952 a 1966, con él cambian algunos aspectos de la política urbana del Distrito Federal, ya que realmente buscó controlar su crecimiento. Prohíbe la creación de nuevos fraccionamientos y el asentamiento de industrias, logrando que el D.F. ya no creciera, pero sus acciones empujaron los desarrollos más allá del límite territorial hacia el Estado de México, donde fueron estimulados.

A pesar de este fuerte control, Iracheta (1988), explica que entre 1960-1970 los asentamientos humanos irregulares se siguieron dando, predominando asentamientos espontáneos, con una casi nula intervención del Estado.

Lo anterior nos establece una de las lecciones de la planeación urbana en la ciudad de México y se refiere a la incapacidad de la normatividad para controlar los procesos informales cuando se limita al uso de instrumentos administrativos como los permisos de fraccionamientos, construcción y uso del suelo.

El 17 de diciembre de 1970, en el Diario Oficial de la Federación se publicó la implantación de la zona de veda en el Distrito Federal, quedando establecido que el límite del desarrollo del área urbana de la ciudad de México era la curva de nivel de 2,350 metros sobre el nivel del mar, por lo que se prohibía la realización de cualquier tipo de fraccionamiento más allá de ella.

En la década de los setenta, el Distrito Federal vio aumentar su superficie urbana principalmente por las

colonias populares, y es cuando el Estado enfrenta por primera vez, como un problema masivo, la tenencia irregular de los asentamientos, por lo que se establecen en la legislación las expropiaciones de terrenos, para posteriormente regularizarlos. Hasta 1971 la permuta había sido una solución común.

Las expropiaciones se convirtieron en el método de incorporación de suelo ejidal y comunal al área urbana más usado por el Estado, para ello se crea en 1973 la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

Durante el sexenio de Echeverría (1970-76), la planeación del desarrollo urbano adquiere un nuevo auge, ya que tomó algunas medidas significativas; entre ellas, Hiernaux (1989, p. 245) destaca:

- la reforma y adición a la Ley de Planificación del Distrito Federal, actualizando la desgastada ley de 1953;
- la creación del Consejo Consultivo (1975);
- la separación de la dependencia encargada de la planificación de Obras Públicas, creando en 1975 la Dirección General de Planificación;
- el decreto de una Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en enero de 1976;
- el decreto de un plan director ese mismo año;
- la creación de una zona de conurbación alrededor de la ciudad de México, que hubiera debido encargarse de tomar decisiones sobre el conjunto del área urbana (1976).

Además, a finales de su mandato se reformaron los artículos constitucionales 27, 73 y 115 dando lugar a la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial el 26 de mayo de 1976. Ésta es modificada en 1983, destacándose la incorporación de un nuevo capítulo: "De Tierra para el Desarrollo Urbano y Vivienda", en donde se establecen las bases normativas para un sistema nacional de suelo y reservas territoriales, articulando la acción de los tres niveles de gobierno en la materia y señalando normas específicas para la enajenación de suelo de propiedad pública y para la regularización de la tenencia de la tierra.

En 1979, durante el sexenio de López Portillo, se establece una "nueva versión" del Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, a cargo de la Dirección de Planeación, que contiene los planes parciales referentes a la planeación de las delegaciones del D.F., los lineamientos básicos de organización del espacio urbano actual y futuro y un número de estudios específicos sobre aspectos sectoriales como la

vivienda y el transporte. Este plan sufre modificaciones en 1982.

Tanto en el Plan de 1979 como en el de 1982, se definieron 3 zonas para el Distrito Federal: a) el área urbana; b) la zona de amortiguamiento, que constituía un área de transición con bajas densidades urbanas para contener la expansión física; y c) la zona de conservación ecológica, donde los usos del suelo urbano estaban prohibidos.

La zona de amortiguamiento fue definida en 1982 como una franja de uno a tres kilómetros de ancho y con un área de 194 kilómetros cuadrados (DDF 1982, p. 105). Los principales controles aplicados a ésta fueron: la zonificación, normas de ocupación y licencias de construcción. Pero los controles de uso del suelo no fueron aplicados adecuadamente, ya que los desarrollos residenciales no cumplieron en lo absoluto con las normas de ocupación del suelo, lo que llevó a una fuerte expansión urbana hacia esta zona. Lo anterior confirma la insuficiencia de los instrumentos administrativos para el control de la expansión informal.

Además, respecto al control del crecimiento urbano, tanto el plan de 1980 como el de 1982 plantean como objetivos: "ordenar y regular el crecimiento y desarrollo del área urbana del Distrito Federal, para lograr una distribución equilibrada de las actividades económicas y de la población" y "propiciar las condiciones favorables para que la población del Distrito Federal tenga acceso a los beneficios del desarrollo urbano, en materia de suelo urbano, vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios públicos".

Para la realización de cada uno de los objetivos, en ambas versiones, se establecen varias políticas (DDF 1980; DDF 1982):

a) políticas de crecimiento: controlar la expansión urbana del Distrito Federal, particularmente en la parte

sur poniente, sur, y sur oriente; densificar el área urbana para optimar la ocupación de zonas actualmente subutilizadas en lo referente a su capacidad instalada; orientar el crecimiento demográfico a zonas dentro del área susceptible de desarrollo urbano;

b) políticas de conservación: establecer y mantener una zona de transición entre el área susceptible de desarrollo urbano y las áreas no urbanas del Distrito Federal;

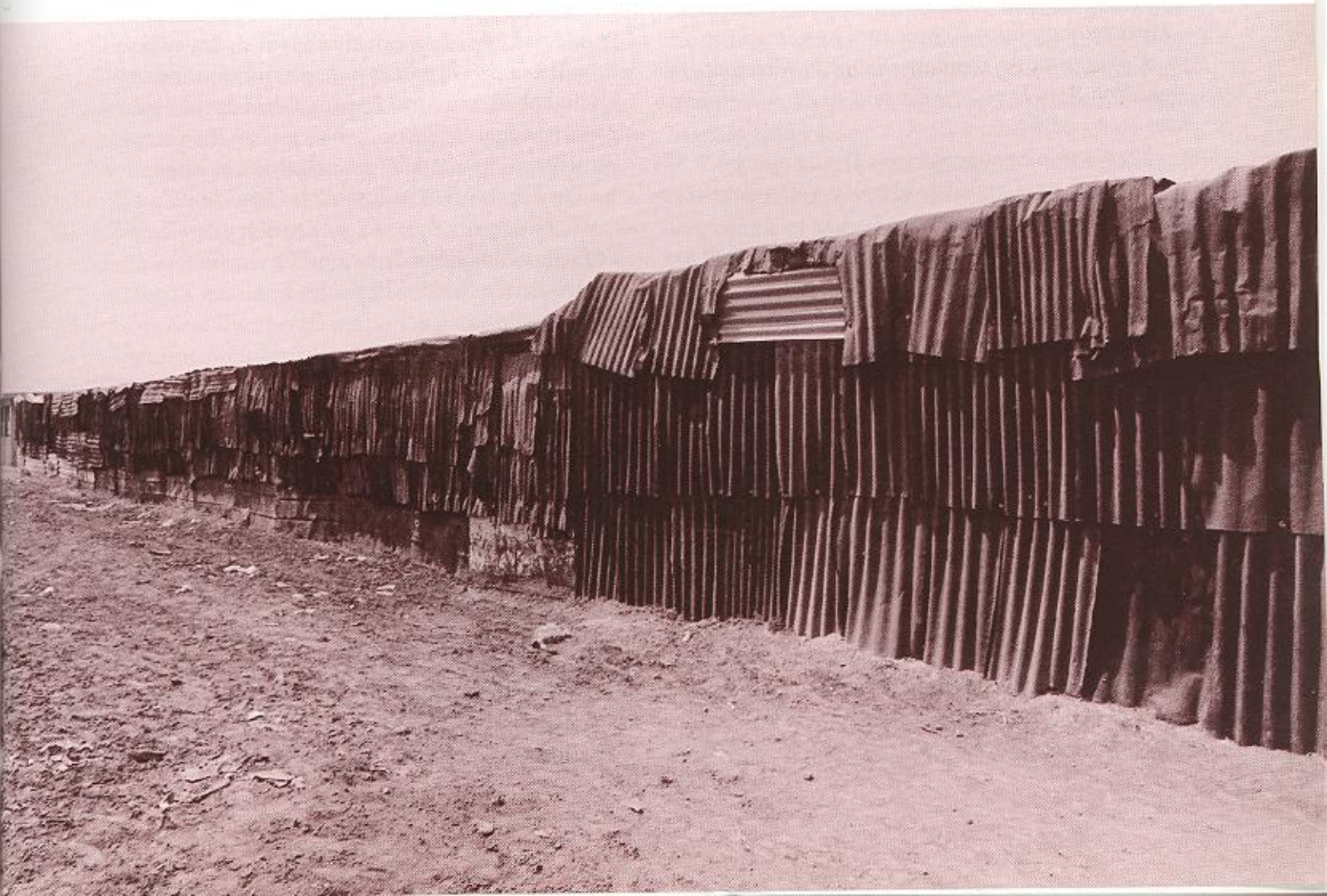
c) políticas de mejoramiento: propiciar una distribución más equilibrada del uso urbano a través de la relocalización de establecimientos industriales, administrativos y de abasto; e incrementar las acciones de mejoramiento o renovación urbana acordes con la mayor densificación de las zonas actualmente consolidadas".

En el Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1982 se especifican varios instrumentos:

a) de control: ejercer el control sistemático sobre la ocupación; regular los usos y destinos complementarios por tres tipos de control: técnico, económico y temporal; gravar el desarrollo de los usos condicionados con el equivalente a los costos sociales que el propio uso imponga a la zona o a la ciudad en general;

b) de fomento: orientar y estimular la inversión privada a partir de la inversión pública; y estimular la inversión privada y social mediante medidas que fomenten el desarrollo urbano, tales como la invitación a participar en programas de construcción de vivienda y en la provisión de servicios básicos... aplicar incentivos diferenciales por zona como forma de impulsar su establecimiento y consolidación.

La política de uso del suelo en la ciudad de México, para estos años, se caracterizó por dos aspectos centrales: una estrategia de redensificación urbana en las áreas construidas y el control de la expansión urbana. Pero estudiosos de la planeación urbana establecen que las normas de ocupación del suelo planteadas en los



planes directores del Distrito Federal carecían de controles del mercado de la tierra, pues la Ley de Desarrollo Urbano sólo establecía en su Artículo 3: "evitar la especulación excesiva de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular", pero nunca se determinan mecanismos de control a la venta ilegal de suelo, como tampoco hubo sanciones reales a las mismas.

De lo que sucede en materia de planeación urbana en el Distrito Federal entre 1979 y 1982 se desprenden conclusiones importantes: hay un avance significativo en la comprensión de la problemática y en la estrategia para enfrentarla; aparece ya la articulación entre el control de la expansión y el fomento a la redensificación como una alternativa al crecimiento, incluso se plantean ya instrumentos que rebasan el esquema administrativo con algunos gravámenes e incentivos. No obstante, no se lograron los efectos deseados, por un lado, porque algunos de esos planteamientos no se llevaron a la práctica, y por el otro, porque no se tuvo un pleno dominio con relación al funcionamiento de los procesos que se buscaban evitar y de cómo los instrumentos alteraba el mecanismo para lograr los efectos buscados, resultando unas veces neutralizados o siendo, otras veces, insuficientes.

En 1983 se formuló un Programa Estratégico para la Descentralización de la Zona Metropolitana de la ciudad de México y se creó el Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica (PRUPE) cuya visión de la problemática urbana fue más integral, no obstante, siguieron dominando las propuestas de carácter administrativo.

Años después, como consecuencia de los daños derivados de los sismos de 1985, se establecieron 3 programas emergentes:

a) Renovación Habitacional Popular, que atendió a 46 500 familias reconstruyendo y edificando nuevamente 41 300 viviendas, por lo regular en el mismo sitio, sin modificar la traza urbana y cambiando la condición de ocupantes inquilinos a ocupantes propietarios;

b) el programa de reconstrucción de Tlateloco-Noñoalco, dirigido a la reconstrucción de 10 560 departamentos en 37 edificios; y,

c) el programa emergente Fase II que aprobó 9 574 créditos, 5 135 para vivienda nueva y 4 439 para rehabilitación de las dañadas.

A pesar de las políticas urbanas existentes, el crecimiento urbano continuó, por lo que en el ámbito territorial se generalizan las colonias populares al amparo de la política de tolerancia.

Para 1986 Iracheta (1988, p. 69) calcula, con base en información proporcionada por el DDF, que existían "cerca de 300 000 lotes en situación irregular (25.9% en tierras privadas, 40.6% en tierras y unidades habitacionales del DDF, y 33.5% en tierras ejidales y comunales), en una superficie total de 11 126 hectáreas y afectando a más de 1.6 millones de habitantes".

El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1982 es modificado en 1987. Este nuevo Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal ha tratado de responder a los problemas de control de crecimiento: "por un lado, se elimina la zona de amortiguamiento, proponiendo en su lugar una 'línea de conservación', que separa la

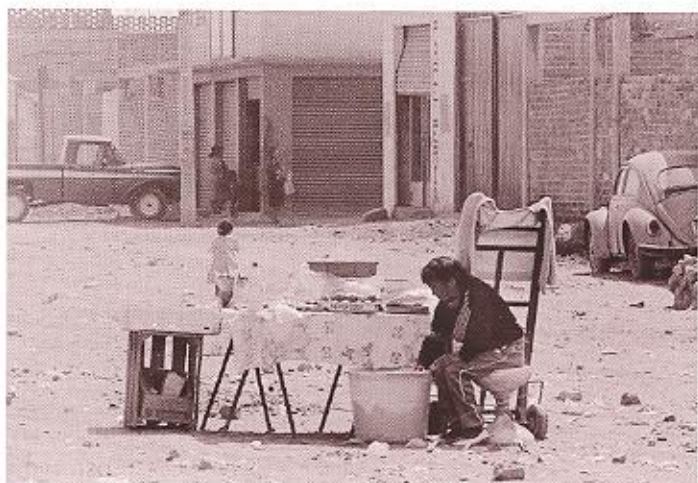
zona de desarrollo urbano de la zona de conservación ecológica y otra línea que define los límites de crecimiento de los poblados rurales. La definición física de la línea se logra mediante la colocación de letreros, mojoneras y mallas ciclónicas. Por otro lado, se crean normas de uso del suelo para toda la zona de conservación y para los poblados rurales, orientadas hacia usos agrícolas, forestales y de conservación" (Wilk 1989, p. 336).

En este programa también se establecen una serie de objetivos y políticas relacionadas con el control del crecimiento urbano, además se debe señalar, que este programa ya cuenta con una estrategia definida, en la que se determinaron los Programas Sectoriales, destacándose principalmente el Programa de Vivienda (DDF, 1987) cuyos objetivos eran: atender a la población de bajos ingresos; rescatar aquellas áreas deterioradas o subutilizadas con el fin de aprovecharlas para uso habitacional; fomentar la participación de la comunidad en la conformación de parques de materiales de construcción; desalentar la construcción de casas habitación unifamiliares y horizontales induciendo la vivienda tipo vertical, bajo un amplio margen de seguridad y convivencia sana. Para el logro de tales objetivos se establecen 3 líneas de acción: a) reconstrucción, b) reserva para vivienda; y c) vivienda nueva.

El Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1987-1988 se complementa con instrumentos financieros, administrativos y legales que fomentan y controlan el aprovechamiento del uso del suelo, y pueden ser definidos como las disposiciones jurídicas reglamentarias, técnicas y administrativas para que el programa se institucionalice, se haga operativo y responda a los requerimientos del desarrollo urbano. Es a través de ellos que se establecen los mecanismos de fomento y control de áreas, zonas y actividades.

La mayoría de los instrumentos se limitaron a lo normativo y lo administrativo y tenían poca capacidad de modificar las decisiones de los agentes urbanos, en particular de los relacionados a la racionalidad económica de los procesos de producción informal, que hasta ahora, son los responsables de las principales problemáticas de la ciudad y uno de los protagonistas principales del modelo de urbanización extensivo.

También en 1987 se fusiona la Comisión Coordinadora de Desarrollo Agrícola (COCODA) y la Comisión de Ecología en lo que se denominó Comisión Coordinadora del Desarrollo Rural del Distrito Federal (COCODER), a la



que se le dieron atribuciones de administrar y otorgar las licencias de construcción y usos del suelo en el área de conservación ecológica.

Por otra parte, las necesidades de habitación no fueron cubiertas por los programas de vivienda de las diferentes instituciones del Estado, presentándose un fuerte déficit en esta materia. Por lo que, para tratar de solucionar este problema el gobierno estableció una serie de acuerdos, entre los que se destaca el "Decreto que establece los Estímulos Fiscales para Fomentar la Construcción y Adquisición de Vivienda destinada al Arrendamiento", promulgado el 11 de febrero de 1987 y que vencía el 32 de diciembre de 1989. Para 1989, bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se creó el Programa Nacional de Solidaridad, orientado a financiar programas comunitarios en condiciones de extrema pobreza, incluyendo el mejoramiento de la vivienda precaria.

Los asentamientos irregulares, la mayoría de las veces, están ligados al crecimiento de la ciudad, por lo que resulta conveniente comentar que la regularización de la tenencia de la tierra "se ha convertido en la más común de las acciones para enfrentar las invasiones, fraccionamientos, adquisiciones irregulares de predios ejidales, comunales, estatales o privados. Esta es sólo una acción correctiva, transforma en legal la tenencia de los pobladores, sin incidir necesariamente en las causas que provocan estas situaciones de ilegalidad o irregularidad" (Iracheta 1988, p. 67).

Pero también debe reconocerse que los procesos informales han permitido el acceso a la vivienda y a la formación de un patrimonio a gran parte de la población urbana de menores recursos.

Esta característica dio lugar a una situación circular donde se facilitó la regularización de los asentamientos y se fomentó, a la vez, la formación de otros. Situación que, si bien ha tenido ventajas en términos del acceso a la vivienda y de la propia estabilidad política, ha tenido también consecuencias negativas en la urbanización.

Con Salinas de Gortari se dio un fuerte impulso a la regularización; en dos años (1990-1991), tan sólo en el Distrito Federal, fueron otorgados cerca de 54 000 títulos de propiedad en el sector privado y más de 48 000 en el sector ejidal (Mathieu y Tomas 1992, p. 49).

A finales de 1991, el Artículo 27 constitucional sufrió modificaciones, por lo que ahora las tierras ejidales se podrán vender, arrendar, ceder o transmitir en forma legal, según las decisiones del núcleo agrario. Medida que se podría interpretar como un golpe a los procesos de urbanización informal, pues impacta a la alza los precios de venta de la propiedad ejidal; no obstante, este efecto sólo se ha dado en las áreas más atractivas para la urbanización, las más inapropiadas e inaccesibles continúan incorporándose de manera informal; el resultado final se puede describir en dos tipos de consecuencias: a) se crea la posibilidad de incorporar legalmente y a valor comercial las mejores áreas ejidales en términos de su localización urbana potencial; y b), se limita el acceso de la población de menores recursos a las buenas localizaciones y se les restringe a las zonas más inadecuadas, con lo que se mantienen presentes los procesos de incorporación ilegal y se estimula la ocupación de las peores áreas, lo que en general supone: altos costos de

Debe reconocerse que los procesos informales han permitido el acceso a la vivienda y a la formación de un patrimonio a gran parte de la población urbana de menores recursos.

urbanización, deterioro ambiental y aumento de la diferencia de calidad de localización entre los diferentes grupos de población.

El 19 de octubre de 1992, se realizó la Reunión Nacional para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, en el que se suscribieron tres acuerdos: a) Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la Vivienda, para estimular la producción de vivienda; b) Convenio de Concertación para Agilizar los Trámites de Producción y Titulación de Vivienda, en el que todas las instancias de vivienda deberán simplificar y actualizar los mecanismos y acciones para la regularización y titulación de la vivienda de interés social y popular; y c) Convenio de Concertación para el programa de Materiales, para abaratar los materiales y proporcionar apoyo técnico y capacitación al autoconstructor.

El Programa General de Desarrollo Urbano 1996 (SEDUVI, 1996) logra hacer un buen diagnóstico de los procesos de transformación demográfica, económica, política y territorial de la ciudad de México y de su consecuente problemática ambiental y urbana. Concibe un modelo de desarrollo para el Distrito Federal que tiene dos virtudes que deben destacarse. Por un lado, se propone revertir el modelo de ocupación horizontal y transformarlo en otro de ocupación más vertical, idea que había sido ya sugerida en otros momentos y en diversos niveles del discurso sobre desarrollo urbano en la ciudad de México, pero no había sido llevada a la práctica; de hecho, los programas de 1987, que a nivel de intenciones sugiere la idea, en la práctica refuerzan el modelo horizontal.

La segunda virtud es reconocer e intentar dar cabida a una instrumentación que superaba las ya comunes disposiciones administrativas y normativas.

Del análisis de este apartado se concluye que el problema del crecimiento urbano de la ciudad de México obedece, por un lado, a un proceso típico de la urbanización subdesarrollada, y por el otro, a la falta de instrumentos concretos, y no, como se ha afirmado muchas veces, a la falta de planeación. Esta existe desde hace varias décadas, pero no ha sido capaz, por un lado, de descifrar la problemática de la ciudad de México, no ha logrado entender el origen, la naturaleza y los mecanismos de funcionamiento de los procesos urbanos que dan lugar al modelo de urbanización, proponiendo medidas que refuerzan los mecanismos de funcionamiento de modelo que se pretende combatir; por ejemplo, los fuertes controles a la densidad de los planes de 1987 que favorecieron el crecimiento horizontal, o bien, medidas que se enfrentan abiertamente a la lógica urbana dominante y que difícilmente serán viables.

El problema del crecimiento urbano de la ciudad de México obedece, por un lado, a un proceso típico de la urbanización subdesarrollada y, por el otro, a la falta de instrumentos concretos, y no -como se ha afirmado muchas veces- a la falta de planeación.

Por otro lado, como resulta del análisis, las políticas y planes urbanos que han intentado regular el crecimiento del Distrito Federal tienen en común la gran debilidad de su instrumentación, la cual, como ya se afirmó, se limita a lo indicativo y a medidas administrativas que fácilmente pueden ser evadidas por los procesos informales; en cambio, no se han aprovechado una serie de mecanismos, algunos de ellos instituidos, que tienen mayor poder de convencimiento o disuasión, según sea el caso.

Debe resaltarse el hecho de que los programas concretos, como Renovación Habitacional Popular, han sido exitosos porque han logrado identificar claramente problemática y objetivos, y porque, al ser un programa específico, crea y tiene control sobre sus propios instrumentos.

En cuanto al uso de instrumentos fiscales se puede afirmar que han sido limitados, ya sea en el tiempo, como los estímulos al arrendamiento del 11 de febrero de 1987, o en su alcance, por ejemplo entre 1983 y 1992, 22 entidades habían gravado diferencialmente a los baldíos (Morales 1992) que es una buena medida de racionalidad urbana pero que está muy lejos de una política de suelo.

La política del suelo y su instrumentación

El suelo es un recurso particular, entre muchas razones, por ser sustento de cualquier actividad. De lo que se desprende que la política del suelo es siempre una política intermedia, es decir, una política de apoyo a otras políticas. La política del suelo se convierte así en un recurso para lograr objetivos sociales (bienestar) y económicos (eficiencia) en un buen ambiente físico.

Cualquier política del suelo debe procurar los siguientes objetivos:

- Crear una oferta de suelo que responda en cantidad y momento a las necesidades de crecimiento de la ciudad.
- Tener continuidad en el tiempo.
- Mantener el control sobre el destino final.
- Y, en ciertos casos, sustituir la lógica de mercado por una de desarrollo social.

En el contexto del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente, la creación legal de suelo significa crear los espacios para el desarrollo de la ciudad en un esquema de: a) eficiencia económica, aprovechando la inversión acumulada; b) equidad social, permitiendo el acceso a la vivienda y al espacio

urbano a los grupos más desfavorecidos; y c), protección al medio ambiente, evitando la urbanización de las áreas de preservación ecológica.

La normatividad urbana pretende, entre otros objetivos, establecer una distribución de usos, ciertas tendencias espaciales de crecimiento, incluido su control y el nivel de intensidad de ocupación del espacio urbano, aspectos que en realidad están condicionados por varios factores entre los que destacan los de carácter económico, de lo que resulta un enfrentamiento entre las disposiciones urbanísticas y los procesos económicos, con resultados favorables, casi en todos los casos, para estos últimos.

Uno de los determinantes fundamentales de tales procesos es la economía del suelo, en particular lo relativo a la formación y apropiación de la renta del suelo por parte de las actividades urbanas.

Este fenómeno se puede describir, de manera por demás sintética, en los siguientes términos: las actividades que sean capaces de obtener los mayores beneficios del aprovechamiento de una localización dada, serán las que puedan pagar más por ella, y por tanto, serán las que obtengan tal localización; mecanismo por el cual se da la distribución de las actividades o usos en la ciudad. Por su parte, la intensidad en la ocupación del espacio será una función del costo de la localización.

Por lo anterior la normatividad influye en los valores inmobiliarios a través de sus efectos sobre la competencia, eliminando o concentrando competidores, y también, a través de las restricciones impuestas a la intensidad de ocupación, lo que limita la capacidad de obtener beneficios de una localización y, por tanto, la capacidad de pagar por ella.

Así, un excelente mecanismo para influir sobre la distribución e intensidad de ocupación de las actividades es la modificación en la lógica económica del suelo a través de imposiciones fiscales a éste.

La intervención a través de mecanismos fiscales sobre las formas e intensidades de ocupación del suelo urbano se justifica como una manera de gravar los costos (o estimular los beneficios) sociales derivados de tal forma e intensidad de ocupación del suelo. Es decir, se trata de que el actor que decide aprovechar el suelo de cierta manera retribuya a la sociedad los costos que sufre ésta como consecuencia de su actuación, o bien, que la sociedad le retribuya parte del beneficio que él le genera (véase Prud'homme 1976, pp. 323-341).

Además, esta forma de asignación de costos es una manera de controlar los procesos urbanos, en especial, los relacionados al crecimiento, ya que, se rebasan los límites deseables del crecimiento urbano cuando los costos o deseconomías derivadas de éste superan a sus beneficios, lo cual se presentará mientras los costos sean transmitidos (y disimulados) a la sociedad, en cambio, si tales costos son asignados al actor responsable, su decisión a favor del crecimiento se verá nulificada.

Por otro lado, la articulación entre la política territorial y la fiscalidad urbana permite: lograr objetivos extra recaudación; aumentar la transparencia del mercado inmobiliario; facilitar y no penalizar transmisiones económicas deseables; penalizar el uso inadecuado y la especulación; facilitar el acceso a la vivienda de

los grupos más pobres; facilitar el acceso al suelo a actividades económicas, lo que genera empleo y las hace más competitivas; y aprovechar la inversión acumulada en la ciudad.

Instrumentos para el control de la expansión urbana

Como se puede deducir de la problemática planteada y de los antecedentes en México, el problema de la expansión no es la falta de normatividad sino la carencia de instrumentos para lograr que ésta sea efectiva.

A continuación se presentan una serie de instrumentos fundados en ámbitos que sí tienen alcance sobre las decisiones privadas involucradas en los procesos de incorporación del suelo, de tal manera que, a diferencia de la normatividad urbana, difícilmente pueden ser evadidos.

Instrumentos fiscales y financieros

En la actualidad existe un problema de inequidad fiscal que favorece la incorporación ilegal del suelo de origen rural, se trata de las altas tasas impuestas al suelo rural derivadas de un problema de valuación.

Al suelo rural se le grava por su valor especulativo, es decir, por el valor que puede representar su eventual incorporación a la ciudad. Este fenómeno está provocado por las metodologías de valuación basadas en el análisis del mercado inmobiliario urbano² y su errónea aplicación al suelo rural (Consejería de Política Territorial p. 100; Instituto de Valuación Agropecuaria A. C. entrevista).

Lo anterior provoca una carga excesiva para el suelo rural, la cual se demuestra con la aplicación del 50% de descuento, que debe considerarse como la débil corrección de un error y no como una medida redistributiva ni de protección al sector rural.

A pesar del descuento establecido, la carga fiscal no es resultado del rendimiento del suelo rural, y por tanto, de su valor real. Si la carga es excesiva se reduce la expectativa de beneficios en el sector y aumenta, al mismo tiempo, la expectativa a través de la venta del suelo con fines de ocupación urbana.

En este contexto sería conveniente que el impuesto predial grave el suelo de las diferentes áreas de conservación en función de su valor de uso, es decir, de su rendimiento derivado de la especificación establecida por la propia normatividad urbana.

En la actualidad en el Distrito Federal se exenta a los predios ejidales y comunales dedicados a la actividad agropecuaria (Art. 155 del Código Financiero del Distrito Federal), no obstante, como ya se mencionó, el resto de los inmuebles del área rural están valuados en función de su expectativa de desarrollo urbano y no de su actividad agropecuaria, lo cual no se compensa con el descuento del 80% (Inciso 1, fracción IV, Art. 152 del Código Financiero del Distrito Federal).

El gravar la propiedad rural en función de su rendimiento se justifica plenamente porque no representa siquiera un tipo de subsidio, sino una corrección en la concepción valuatoria de ese suelo. No obstante, se podría argumentar la necesidad de estímulos fiscales e incluso de un aparente subsidio a las actividades rurales en función de las economías externas derivadas



de la preservación del área: conservación ecológica; mantenimiento de las áreas de recarga del acuífero; abasto de productos del sector agropecuario; y disminución del traslado de mano de obra del sector primario al secundario y terciario.

Con datos de 1997 se estableció que los terrenos agrícolas del sur del Distrito Federal con expectativas de incorporarse al medio urbano se cotizan, en su mayoría, arriba de los \$80 por m², y de manera casi absoluta por encima de los \$50 por m².

Esos mismos terrenos agrícolas en producción maicera de temporal tenían rendimientos promedio de 3 tons./ha. con una valor de \$1,300 por ton. lo que significa \$ 3,900 por ha. El costo de producción por ha. es de \$2,100 lo que arroja una utilidad, también por ha. de \$1,700. Asumiendo una tasa de capitalización del .14 se estima que el precio del suelo por ha. es de \$12,143, es decir, \$1.20 por m² (Instituto de Valuación Agropecuaria A.C. entrevista).

Como se podrá observar la diferencia entre el valor derivado de la demanda del suelo para urbanización (\$80 por m²) y el derivado de su renta (\$1.20 por m²) es muy pronunciada (66 veces mayor el primero respecto al segundo). Lo que provoca que hoy en día, los campesinos del Distrito Federal realicen la mayor contribución relativa por predial, y como resulta evidente, resulta mejor negocio vender sus tierras para ser incorporadas a la ciudad.

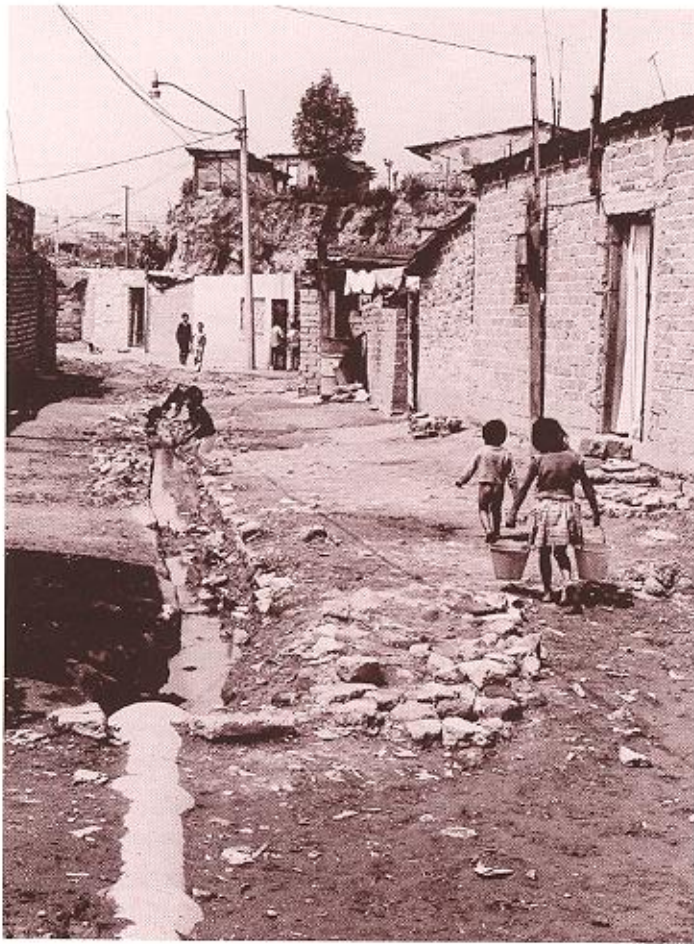
En términos operativos convendría que la valuación del área rural del Distrito Federal se realice por peritos valuadores agropecuarios del Instituto de Valuación Agropecuaria A.C., además de que podrían ser consultados en caso de controversias.

Gravar la propiedad rural en función del rendimiento de la actividad establecida por la propia normatividad urbana puede contribuir a evitar la incorporación de suelo rural a la mancha urbana, pero debe complementarse con otras medidas.

Se propone la creación de un impuesto a la conversión del uso del suelo rural a urbano en dos posibles esquemas:

El primero supone gravar el cambio de uso del suelo medido por el incremento a la densidad.

Pueden establecerse diversos niveles de densidad: rural, semiurbano y urbano, cada uno supone una valoración derivada de su rendimiento particular. Cuando una determinada superficie de suelo rural se



convierte en semiurbano o urbano deberá retribuirse como impuesto el diferencial de valor entre el derivado del rendimiento rural y el comercial semiurbano o urbano para toda esa superficie. Tal impuesto tiene como fundamento social el costo de las economías externas negativas producto de la incorporación de suelo a la ciudad y de la pérdida superficie del área de conservación.

La diferencia de valor que corresponde al impuesto será distribuida entre vendedor y comprador, pagando el primero la diferencia entre el valor catastral de suelo establecido para la zona en función de su rendimiento y el precio pactado, mientras que el segundo pagará la diferencia entre el precio pactado y el valor comercial que tendría el suelo en su condición semiurbana o urbana según sea el caso.

De no cumplirse las obligaciones derivadas del párrafo anterior la operación no podrá ser reconocida por Notario Público, estando la autoridad en capacidad de declarar nula la compraventa y ejercer el derecho de expropiación con fundamento en la importancia pública de mantener el área de preservación.

La principal desventaja de este sistema es el intenso trabajo de fiscalización que va implícito, ya que se requiere una vigilancia permanente para identificar el cambio de densidad en el suelo rural.

Una alternativa que conserva la misma filosofía es gravar la superficie incorporada a la ocupación urbana. Por ejemplo, si el valor por ingreso de media hectárea agrícola es de \$6,070, y en uso urbano puede alcanzar los \$400,000 ($5,000 \text{ m}^2 \times \80). El vendedor estaría obligado a pagar un impuesto que sería el diferencial entre el valor agrícola \$6,070 y el semiurbano \$400,000, es decir, \$393,930, lo que significa que no se beneficia del valor especulativo de suelo periférico y que le re-

tribuye a la sociedad, a través del impuesto, las externalidades generadas por su decisión de vender.

En caso de que el precio pactado fuera menor al valor comercial de expectativa urbana, el impuesto gravaría al vendedor por la diferencia entre el valor agrícola y el precio pactado, y al comprador por la diferencia entre el precio pactado y el valor comercial estimado.

Así, si el precio de transacción es \$30 por m^2 y se incorporaron $5,000 \text{ m}^2$, o sea, una transacción de \$150,000, el vendedor será gravado por \$143,930 ($\$150,000 - \$6,070$) y el comprador, o conjunto de compradores, por \$250,000 ($\$400,000 - \$150,000$).

El segundo esquema se refiere al Impuesto Diferido o Aplazado (Greenwood y Whybrow, p. 219). Partiendo de que existe un valor de mercado resultado de una expectativa de urbanización y un valor resultado del uso restringido, en este caso, de conservación, la diferencia en el impuesto predial entre ambos podrá ser diferido mientras se conserve el uso restringido. De no cumplirse con el principio de conservación del uso, podrá exigirse el pago de los impuestos más los intereses y recargos que se hubieran generado, a partir de un momento dado.

Por ejemplo, si el valor derivado del rendimiento agrícola de una propiedad de una hectárea es de \$12,143, el propietario estaría obligado a pagar un impuesto predial anual de \$212.88, en cambio, si el valor derivado de la expectativa urbana se establece en \$800,000 el impuesto anual sería de \$30,091.25, dándose una diferencia anual de \$29,878.38 (no se están considerando los descuentos previstos en el Código Financiero por no ser relevantes al ejemplo).

El concepto de impuesto diferido permitiría al propietario pagar la primera cantidad mientras el predio se dedique a actividades agropecuarias, no obstante, si decide incorporarlo, tendría que pagar el diferencial para todos los años desde la entrada en vigor de esta disposición, de tal manera que, de realizarse la venta con fines de incorporación urbana después de 5 años, el vendedor estaría obligado a pagar el diferencial del impuesto \$29,878.38 por 5 años, es decir, \$149,391.90 más los incrementos, más los intereses, más las multas correspondientes.

Este esquema supone un convenio de adhesión voluntaria por parte del contribuyente para lograr bajar sus contribuciones a cambio de mantener el uso rural. El convenio establecerá los tiempos mínimos y las condiciones de retroactividad en el impuesto.

El sistema se fundamenta en las economías externas positivas derivadas de la conservación del suelo rural.

Para el caso particular de las áreas forestales se proponen como instrumento para su conservación el pago a la conservación forestal equivalente al valor de la producción forestal potencial de la propiedad en un determinado periodo de tiempo.

Este planteamiento no sólo permite la conservación de las áreas boscosas, sino que motiva el cuidado y densificación del bosque, ya que, el valor de la producción depende del volumen de madera existente y de los incrementos que se logren entre periodos. Si el incremento del volumen de madera supera el deseable desde el punto de vista ambiental, se autoriza la

explotación del excedente y se paga la conservación del volumen ideal.

La estimación del valor deberá ser realizada a través de estudios dasonómicos por peritos reconocidos por el Colegio de Ingenieros Agrónomos de México A. C.

Instrumentos Jurídico-Administrativos

Una de los mejores mecanismos para mantener usos compatibles con la política de conservación es que éstos resulten atractivos y redituables para los propietarios por lo que se sugiere facilitar el establecimiento y desarrollo de actividades compatibles con la política de conservación, para lo cual deberá establecerse un catálogo de actividades deseables y de los requisitos mínimos necesarios para su aprobación, estableciendo los tiempos en que deberá darse ésta.

Tales actividades deberán ser beneficiarias de estímulos fiscales como el diferimiento del pago de la licencia de construcción hasta que entre en funcionamiento la actividad.

Subsidios por concepto del impuesto de adquisición de inmuebles, contribución de mejoras, derechos por expedición de licencias de construcción, subdivisión, relotificación y fusión de predios, del servicio de alineamiento de inmuebles, de señalamiento de número oficial, y por los derechos del Registro Público de la Propiedad y el Comercio para las actividades catalogadas como compatibles con la política del Área de Conservación. No obstante, debe establecerse que tales beneficios no suponen la obligación para la administración local sobre la expansión de redes de infraestructura hidráulica y de drenaje.

Para las actividades que demuestren el cumplimiento de las características dispuestas en el catálogo, los permisos de construcción, uso del suelo y funcionamiento y otras licencias que se consideren pertinentes deberán expedirse de manera automática e inmediata. Incluso se podrían exentar de la manifestación de impacto ambiental.

También es necesario considerar sanciones relativas al proceso de incorporación ilegal de suelo, por lo que se propone:

Incrementar la sanción a los incorporadores ilegales del suelo.

Establecer sanciones administrativas para los funcionarios públicos responsables del control del Área de Conservación.

Establecer sanciones a los propietarios de predios ocupados ilegalmente salvo denuncia previa del hecho.

Establecer sanciones a los que se establezcan en el Área de Conservación.

Instrumentos de Planeación Programación

Se deben establecer límites definidos, del conocimiento público e inamovibles de las redes de agua, drenaje y electricidad, los cuales deberán ser incorporados a los Programas Delegacionales por lo que cualquier modificación en la definición de tales redes deberá seguir el procedimiento establecidos para las modificaciones de los mencionados Programas Delegacionales.

Definir el Área de Conservación con zona con restricciones al gasto público, el cual deberá limitarse al

La aplicación de los instrumentos de control para el desarrollo urbano supone una congruencia y una disciplina entre dependencias del gobierno del Distrito Federal que no existe ni ha existido, al menos en la última década. Su eficacia depende de su inclusión en las estructuras jurídicas y administrativas pertinentes.

fomento y soporte de las actividades compatibles con la política de conservación.

Instrumentos de orden social

Constituir mecanismos permanentes de difusión a través de medios de comunicación masiva y por medio del contacto directo con los pobladores de las áreas de conservación para dar a conocer:

a) La importancia de la política de conservación en la cuestión ambiental, económica y social del Distrito Federal, sus efectos positivos y las consecuencias negativas producidas por su incumplimiento;

b) las ventajas y beneficios (fiscales, financieros y administrativos) que se pueden obtener de la política de conservación; y,

c) los costos y sanciones a que estarán sujetos aquellos que no cumplan con lo dispuesto en la política de conservación.

Conclusiones

Como se mencionó al principio del artículo, estos serían sólo algunos de los instrumentos que podrían aplicarse al control del crecimiento urbano, en especial sobre zonas de conservación. Pero deberán estar acompañados de otros que actúen sobre la ciudad interior para crear las condiciones de asimilación del crecimiento, favoreciendo el redesarrollo y la densificación.

Para el caso del Distrito Federal es indudable que ha existido planeación, sin embargo, sus profundas e históricas incongruencias y contradicciones y su debilidad instrumental han sido la causa de su ineficacia.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que la aplicación de muchos instrumentos para el desarrollo urbano supone una congruencia y una disciplina entre dependencias del gobierno del Distrito Federal que no existe ni ha existido al menos en la última década.

Por lo anterior, se debe reconocer que la concepción y aplicación de instrumentos para el desarrollo urbano son un requerimiento apremiante, pero su eficacia depende no sólo de su inclusión en las estructuras jurídicas y administrativas pertinentes sino de una aplicación honesta, por lo que parece que, como muchas otras cosas, se depende de la voluntad política. ☉