

ticas comunes en un área determinada y proponen estrategias particulares para el desarrollo urbano de la misma, no se perciben en los informes de gobierno estatales, municipales y en las secciones de cabildo, ninguna referencia puntual sobre la coordinación de acciones entre estas instancias, y esto a pesar de que los planes y leyes lo señalan como una forma de trabajo obligada. Creo que la manera en que trabaja desde hace 15 años el municipio de Tlaxcala, cuando se decretó el primer plan de la zona conurbada, es de forma autónoma y atendiendo básicamente sus necesidades. El gobierno estatal, más que pensar en las zonas conurbadas para fines de presupuesto, siempre parte de la base de los municipios. Por lo tanto me parece importante considerar la creación de un gobierno inter-municipal con personalidad y atribuciones jurídicas, que efectivamente coordine esfuerzos y no se trabaje como hasta ahora, de forma aislada y altamente individualizada.

LA COMPLEJIDAD DEL APARATO ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL Y LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN EL ESTADO DE MÉXICO

Pedro Leobardo Jiménez Sánchez*

Actualmente, más de la mitad de las familias demandantes de vivienda ven frustradas sus aspiraciones porque se encuentra fuera de sus posibilidades económicas la compra de una casa, debido en gran medida a que la normatividad existente en el estado de México está fuera de las reales condicionantes de oferta y demanda que existen en el mercado.

La planeación de nuestro país, y en particular la del estado de México, generada a partir de la década de los ochenta, ha sido creada sobre las bases de un proyecto que había considerado al Estado como el aparato administrativo que guiaba el desarrollo en el campo habitacional, contemplando una acción determinante, tanto en lo financiero como en la generación y construcción de las viviendas.

Sin embargo, en el estado de México, junto con la creación de organismos estatales de promoción habitacional, se dio la consolidación de otros por parte del sector privado, existiendo por lo tanto siempre empresas inmobiliarias ligadas al sector vivienda; señalamos que durante muchos años el ámbito de la vivienda estuvo dominado por empresas o personas que construían para rentar.

Había un sector empresarial consagrado a la promoción inmobiliaria de terrenos para edificación habitacional: los desarrolladores. Esta actividad se desarrolló en las principales capitales desde finales del siglo XIX, estableciéndose en los años cincuenta en las principales ciudades del país. Dadas las características del negocio del fraccionador, su contacto con la comercialización, el análisis financiero y la urbanización de grandes propiedades tuvieron una reconversión más accesible hacia el desarrollo de vivienda en forma masiva.

En 1996, tal parece que esa facilidad por fraccionar la tierra en forma masiva ha ido desapareciendo en virtud de los proble-

* Unidad de Asesoría y Apoyo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Gobierno del estado de México.

mas que han surgido en torno a la gestión y tramitación de desarrollos habitacionales.

Al respecto, en los últimos años se ha agudizado la obtención de permisos y licencias debido a una tramitación cada día más amplia y compleja, que ha generado que los empresarios y la población en general se quejen de su lentitud y alto costo.

El origen de la problemática sobre la tramitación parece ser, entre otros, producto de la asociación que se tiene con la aplicación misma de los planes directores, cuyo control ha requerido de la instalación de complejos mecanismos burocráticos que han incrementado el costo de permisos y licencias, así como el tiempo requerido para su obtención.

El resultado de estos procedimientos es que el tiempo para obtener una autorización es muy largo, lo que redunda en el costo financiero para el promotor, mismo que se tiene que adicionar forzosamente al costo del proyecto y lo limitan en cuanto a la necesaria rapidez de respuesta al mercado.

Es entonces cuando el tema de la complejidad adquiere mayor importancia, sobre todo si se trata de buscar soluciones que permitan delimitar un proceso que sea el más adecuado y signifique un tiempo más reducido.

Por tal razón, es importante destacar lo complejo que hasta el momento se ha tornado el aparato gubernamental en su sistema administrativo, donde intervienen dos o más actores, el Estado y la sociedad civil.

Al hablar de lo complejo que actualmente se ha convertido el aparato administrativo estatal, debemos reconocer que su origen es producto de una constante evolución y acelerado crecimiento en los últimos 46 años, lo cual ha provocado que las relaciones con la sociedad sean también cada vez más complejas y en consecuencia esta misma sociedad sea cada vez más incapaz de resolver con celeridad, eficiencia y eficacia las necesidades y exigencias que le confieren.

Esta complejidad ha provocado el surgimiento y la creación de normas legislativas y reglamentos que involucran múltiples instancias, trámites y procedimientos administrativos y jurídicos que complican las relaciones administrativas ciudadano-dependencias públicas; una tendencia más marcada se encuentra entre las propias dependencias y los ámbitos de gobierno.

Por lo anterior, la evolución que ha tenido el aparato gubernamental tiende a hacer compleja toda relación con la sociedad, motivando entonces la escasa capacidad de gestión pública que origina papeleos inútiles, excesivos controles, crecimiento burocrático y, como consecuencia, una deslegitimación de su acción reguladora y de la propia función pública.

A continuación haremos una reseña de la forma en que se ha manifestado esa complejidad del aparato administrativo gubernamental en el estado de México, en torno a la producción de vivienda en el periodo 1950-1996, a partir del papel que ha tenido la creación de un marco jurídico y normativo, volviéndose el proceso de producción de la vivienda una situación grave y compleja:

En 1951 es promulgada la Ley de Comunicaciones y Obras Públicas como un ordenamiento jurídico que permite regular la división y el uso del suelo; establece entre sus disposiciones la autorización y supervisión de fraccionamientos por el gobierno estatal, como primera figura que aparece en la legislación estatal.

Posteriormente, en 1958 se decreta la Ley de Fraccionamiento de Terrenos del Estado de México, que establece por primera vez una normatividad para la regulación, control y vigilancia de los fraccionamientos y que incorpora una tipología (popular, residencial, residencial campestre, granjas e industrial) y compromete a sus promotores a aportar áreas de donación y a construir obras de urbanización.

Es en 1962 cuando se expide la Ley de Comunicaciones, Obras Públicas y Privadas, la cual incorpora la regulación de la vía pública y la subdivisión de predios; la obligación de ceder áreas de donación en esta figura es en 1977.

En 1979 se decreta la Ley de Fraccionamiento de Terrenos, que impone ya una normatividad más rígida para la creación de fraccionamientos, obligando a los promotores a concluir las obras de urbanización antes de ocupar los lotes resultantes; asimismo, compromete la ejecución de obras de equipamiento. En 1982 esta Ley sufre una modificación, incorporando entonces el fraccionamiento social progresivo, figura que permite apoyar la regularización de la tenencia de la tierra.

En el mismo año de 1979 se expide el Reglamento de Construcción de Inmuebles en Condominio, que permite regular esta figura, estableciendo que en el desarrollo de más de 100 viviendas se deberá ceder área de donación para la construcción de equipamiento.

De manera importante, en 1983 es cuando se promulga la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, en la cual se conjuntan las diversas disposiciones existentes para la división del suelo, imprimiendo una mayor rigidez normativa, pues incorpora la obligación de construir obras de infraestructura primaria en el exterior de los predios. Dicho documento es el principio legal que sienta las bases para la planeación en el estado de México.

Finalmente, en marzo de 1993 se aprueba la nueva Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, la cual incorporó otras pautas en el quehacer de la planeación y la administración urbana, destacando varias disposiciones respecto a la división del suelo y la construcción de vivienda.

Entre las más importantes está la incorporación de una nueva figura para la división del suelo denominada "Conjunto Urbano", que permite la mezcla de usos y propiedades, así como la autorización en un mismo acto de todas las autorizaciones previas necesarias para su ejecución.

De esta reseña cronológica de la Legislación Urbana Estatal en los últimos 46 años se puede señalar que el marco normativo se fue haciendo más rígido y volviéndose más complejo como consecuencia de las políticas estatales de regulación y control del crecimiento urbano. Esto lo podemos traducir de la siguiente manera:

Por un lado, en el periodo 1950-1958 el proceso administrativo en materia urbana consistía sólo en avisar a la autoridad de la acción a desarrollar, obligando al propietario a cubrir los impuestos correspondientes.

Posteriormente, de 1958 a 1982 el proceso administrativo en materia urbana significó presentar un expediente mínimo de documentos; consistía básicamente en acreditar la titularidad del predio, respetar disposiciones normativas de diseño

urbano y con algunos trámites la obtención de factibilidad de servicios.

En dichos periodos la responsabilidad de emitir las autorizaciones correspondientes era exclusivamente del gobierno estatal. A partir de 1975 se solicita al municipio emitir su opinión para la emisión de la autorización de un fraccionamiento. Cabe señalar que en este periodo el ayuntamiento era responsable de la construcción y mantenimiento de algunos servicios públicos, no teniendo injerencia en acciones de planeación y operación urbana.

Finalmente, en el periodo 1983-1996 se eleva a rango de Norma Ley en 1983 la planeación territorial del estado de México, creando la Licencia Estatal de Uso del Suelo como requisito previo para la autorización de aprovechamiento del suelo.

Es aquí donde la mayoría de los trámites inmersos en la autorización del aprovechamiento del suelo se torna complicado, debido a que en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, decretada en 1983, se establece la necesidad de obtener de otras instancias del sector estatal la obtención de dictámenes u opiniones para los desarrollos de impacto significativo: Vialidad, Registro Público de la Propiedad, Constancia de dotación de servicios y evaluación del impacto ambiental.

A partir de la Ley de Asentamientos Humanos los ayuntamientos son responsables de emitir las licencias de construcción, lo que le permite junto con el gobierno estatal compartir una parte de la administración urbana. En los casos de desarrollos de impacto significativo, el ayuntamiento participa mediante la emisión de la opinión favorable para poder otorgar la licencia correspondiente; por lo tanto, se establece la necesidad que las facultades tienen que ser aprobadas simultáneamente por el estado y el municipio, lo que complica más el proceso.

En 1994-1996 se ha avanzado en la descentralización o transferencia de funciones a 21 ayuntamientos del estado de México con el Acuerdo de Coordinación Administrativa para la emisión de la licencia estatal de uso del suelo, teniendo ya estos municipios la facultad de expedir licencias que no sean de impacto significativo y facilitando su relación con la comunidad y los promotores de vivienda.

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que para el caso de la vivienda, todo este proceso contribuye a crear un precio elevado, que no permite que la población demandante, en especial la de escasos recursos económicos, obtenga un espacio para resolver su problema de habitación.

Se puede concluir entonces que el objetivo original de controlar el crecimiento urbano no se cumplió, pues la dinámica y realidad urbana lo ha rebasado, producto del poco seguimiento y un mínimo control por parte de los procesos jurídicos estatales.

La respuesta habitacional al incremento demográfico ha ido por detrás de la demanda, lo que se atribuye a diversas causas desde el punto de vista de la legislación.

Este tipo de efectos es uno de los no deseados de la legislación urbana, pues multiplica los trámites y hace más compleja la normatividad y los procedimientos administrativos, por lo que se debe ahondar en acciones urbanas donde intervengan tanto el sector privado como el sector social, señalando los obstáculos que ello representa e incentivar la propuesta de alternativas de solución que permitan incrementar la oferta de suelo y vivienda.

Esta gran cantidad de trámites incrementan costos y tiempos en la construcción de la vivienda por parte de los mismos beneficiarios, lo cual se ve limitado por la ardua y tediosa tarea de cumplir con una serie de trámites desde la adquisición de un pedazo de tierra hasta la construcción de la vivienda y la introducción de sus servicios básicos.

En este sentido podemos señalar que todo se ha concretado en una evolución y complejidad del aparato administrativo en torno a la producción de la vivienda, pues si bien este proceso está integrado por una serie de fases sucesivas, una vivienda terminada demanda la existencia de cuatro fases: Adquisición del suelo (compra y escrituración); Urbanización (división del suelo); Edificación, y Escrituración (venta y adquisición).

Todo este proceso administrativo se divide en 36 trámites generales, que demandan a su vez de por lo menos 150 requisitos, los cuales son recabados en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal y en instituciones privadas.

Bajo otro rubro se ha adoptado como estrategia resolvería el uso de las ventanillas únicas; sin embargo, los resul-

tados de estos esfuerzos sólo han sido parciales en lo referente a los costos indirectos de la tramitación, mas no en cuanto a los tiempos. Si bien se han reducido en algunos meses la duración de los trámites, dicho proceso se realiza en un lapso promedio de 24 meses para obtener la autorización de un nuevo desarrollo, periodo en el cual no está considerado el tiempo en que se realizan las obras correspondientes de urbanización y edificación (por ejemplo, se necesitan 12 meses para concluir 800 viviendas).

A pesar de haberse implementado acciones que han permitido en su momento la desgravación fiscal de los impuestos y derechos requeridos en el proceso de producción de una vivienda de interés social (de un 12% en 1991 a 7.35% en 1996), queda mucho por hacer en la reducción de los trámites necesarios para cubrir las etapas que involucran la producción de vivienda.

Por tal razón, el gobierno mexicano en sus tres niveles debe poner mayor énfasis en la introducción de acciones y mecanismos que permitan revisar los sistemas, estructuras y procedimientos de trabajo, y que conduzcan a una administración pública más sencilla.

A raíz de esto, la simplificación administrativa cobra un papel relevante, pues su mismo significado permite observar un medio para hacer más eficiente la administración, dando sencillez, claridad y mayor comprensión de los trámites y procesos, particularmente la agilización de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía, así como la reorganización y adecuado funcionamiento interno de las dependencias y entidades de la administración pública.

Es preciso entonces vincular más las acciones de las diversas instancias y dependencias gubernamentales, sociales y privadas, a fin de delimitar este asunto y precisar propuestas de solución a los problemas de tipo funcional y de organización que han limitado el total cumplimiento de los objetivos, mismas que serían en los siguientes aspectos:

1. Actualización de los planes de desarrollo urbano debido a que como instrumentos de planeación del Estado han sido rebasados por la dinámica de crecimiento urbano, principalmente en los puntos relacionados con la promoción de la vivien-

da, en el rubro de usos del suelo y densidades habitacionales, requiriendo un ajuste para hacerlas afines a los programas financieros que impulsan la vivienda popular, de interés social y social progresiva.

En este sentido definir que un 50% del suelo urbano sea destinado a programas de vivienda social con una densidad superior a 150 viviendas por hectárea, con el fin de aumentar la oferta de suelo para las personas de escasos recursos económicos.

2. De acuerdo con los altos costos de la urbanización y las características de financiamiento para los diferentes programas de vivienda, es necesario realizar estudios concretos que permitan definir un marco normativo diferencial por tipo de vivienda, considerando ya aspectos de simplificación y desgravación, lo que permitirá a los tres niveles de gobierno unificar criterios en sus dictámenes.

Esto considera la creación de una política municipal de vivienda que permita a los ayuntamientos unificar criterios, consiguiendo con ello el mejoramiento de la calidad de la información con que cuentan los municipios para la emisión de los dictámenes correspondientes.

3. Debido a que los planes de desarrollo urbano vigentes sólo establecen usos del suelo y no llegan a la definición de proyectos ejecutivos de infraestructura, es necesario rediseñar mecanismos que permitan obtener recursos para realizar las obras de infraestructura y equipamiento requeridos para autorizar un nuevo desarrollo habitacional.

4. Fortalecimiento de los instrumentos de simplificación administrativa y desregulación denominados "ventanillas únicas" de trámites para vivienda, en virtud del exceso de requisitos y dictámenes, evitando con ello la duplicidad y fomentando la disminución de los costos.

5. Hacer más ágil la gestión de licencias y permisos, perfeccionando mecanismos y agilizando procesos que faciliten su expedición u otorgamiento.

Pues bien, mediante este documento he tratado de manifestar los problemas más importantes en torno a la complejidad del aparato administrativo respecto a la obtención de una autorización para un desarrollo habitacional. Seguramente

dejo de lado muchos otros problemas que se encuentran implícitos en el mismo proceso, cuya solución se daría al buscar una solución en torno a lo aquí mencionado.

Como podemos ver, el problema de la gestión de los desarrollos habitacionales es muy grave, sobre todo por el tiempo que lleva y porque repercute en el costo final de la vivienda, haciendo menos posible que la población de bajos recursos tenga acceso a los programas de vivienda popular o social y obtener una casa.

El camino que actualmente se presenta apenas inicia y si bien los esfuerzos que ha hecho el gobierno son grandes, más grande es la demanda de vivienda; por lo tanto es preciso estrechar más la relación entre los niveles de gobierno y la participación de la iniciativa privada, no dejando de lado la de la comunidad, quienes al final son los beneficiarios de los logros que puedan alcanzar los futuros programas de vivienda.