

EL POTENCIAL URBANO DEL SUELO Y LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS PARA EL DESARROLLO LOCAL EN EL CONTEXTO DEL CAPITALISMO

Jorge Gallegos Contreras¹

RESUMEN

El suelo como un bien natural y limitado ha tenido un proceso diferenciado en su uso y comercialización en el desarrollo de la humanidad. Cuando había pocos habitantes en la tierra y con un bajo desarrollo de las fuerzas productivas, el suelo se consideraba como un elemento infinito hasta que el crecimiento explosivo de la población en los dos últimos siglos generó mayores necesidades y hubo la necesidad de explotar sus potencialidades al máximo. Asimismo, derivado del modelo de asentamientos humanos que se siguió en la mayoría de los países, el suelo adquirió otra dimensión al ser ocupado para las actividades industriales y comerciales, generándose grandes concentraciones de población que a su vez requieren espacio para sus viviendas. Este uso intensivo del suelo ha provocado que sus valores dependan tanto de sus características naturales como de los beneficios que se realicen en su entorno para la realización de las actividades urbanas cotidianas; sin embargo, ese valor generado, en la mayoría de los casos por obras gubernamentales, denominado plusvalía, es acaparado por los especuladores inmobiliarios, quienes en muchos casos se llevan sus ganancias a otras partes, en detrimento del desarrollo local.

La presente ponencia parte del resultado de una investigación en proceso relativa a la renta del suelo urbano, en el que se ha observado que los empresarios inmobiliarios obtienen enormes ganancias mediante la especulación de terrenos, al comprar a precios ínfimos y los cotizan en la venta de sus productos (viviendas, comercios, industrias, etc.) con multiplicandos a veces irracionales, pues llegan a comprar a peso el metro cuadrado y lo

¹ Profesor-Investigador del posgrado en planeación territorial de la Maestría de Ing. Civil en la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura (ESIA) del Instituto Politécnico Nacional (IPN), estudiante del doctorado en Desarrollo Regional en el Colegio de Tlaxcala A.C. y miembro del Comité Ejecutivo de AMECIDER. Correo de contacto: jgallegosc57@hotmail.com

comercializan a trescientos, quinientos o mil veces más. Esta plusvalía generada socialmente, pero captada por unos pocos en el mercado del suelo capitalista salvaje propio de México y en otros países, debe ser aprovechada para el desarrollo local, mediante leyes que incidan en su recuperación, como el caso de Brasil y otros países- La forma como se han presentado esas experiencias y la forma como pueden ampliarse a México y otras naciones es la parte sustancial de este trabajo, que presentamos a su consideración para el desarrollo del congreso.

Palabras clave: Mercado del suelo, Plusvalía, Uso del Suelo Urbano, Ordenamiento Territorial y Desarrollo local.

EL POTENCIAL URBANO DEL SUELO Y LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS PARA EL DESARROLLO LOCAL EN EL CONTEXTO DEL CAPITALISMO

1.-ANTECEDENTES

En las últimas décadas el desarrollo de los países a nivel mundial, en el que se habla del fenómeno de la globalización, ha tomado diversos cauces, aunque en su mayoría mediante el modelo económico del neoliberalismo que cobró un mayor impulso a raíz de la caída del muro de Berlín; sin embargo, por los resultados de las propias naciones que se apegaron desde un principio al capitalismo, así como por los que lo adoptaron hace ya más de dos décadas, no se observa que éste sea el que llevará a mejores derroteros para la mayoría de la población mundial, toda vez que las desigualdades sociales son parte inherente de este sistema, aunque hay esperanzas de volver a mirar los beneficios que el socialismo ha tenido, retomando las experiencias fallidas y las de los países que hoy en día lo mantienen, con objeto de urdir un sistema económico más justo.

No resulta fácil encontrar el modelo económico que pudiera lograr lo anterior, empero, hay una búsqueda incesante, al menos por la clase intelectual y de ciertos personajes de la vida

política en varios países, en la que se intenta tomar tanto las virtudes del mercado como de la necesaria acción del Estado para regular los desequilibrios económicos, que la emblemática “Mano Invisible” de Smith no ha detenido, y en las que se habla de “nuevo centro” así llamado en Alemania en el gobierno de Gerhard Schroeder, o la “tercera vía”, propia de Inglaterra en la administración de Tony Blair, aunque estos intentos no han sido muy eficaces, ya que “el paquete publicitario de la tercera vía, como parte de la disputa por la porción de izquierda del centro político, en ningún momento abandonó sus antiguos valores y objetivos: la preservación y modernización del capitalismo, ofreciendo una teorización como parte central del armamento ideológico en el ejercicio de la dominación.” (Saxe, 2004: 1).

Sea el camino que hayan tomado las naciones, han sido las ciudades las receptoras de grandes masas y donde se concentra la actividad económica, derivado de la intensa producción industrial y del cada vez mayor actividad terciaria o de los servicios. Ha sido de tal envergadura este fenómeno poblacional que de contar con 960 millones de habitantes en 1800 pasó a 1,650 millones en 1900 y a 6,129 millones en el año 2000 (Macura, 1974: 38), calculando para el presente (2013) más de 7,000 millones; de los cuales el 37% constituía la población urbana² en el año 1970, incrementándose al 47% en el año 2000, con una prospectiva de alcanzar el 60% para el año 2030 (ONU Hábitat, 2012).

Asimismo, las ciudades como componentes dominantes en las regiones polarizadas, ejercen un fuerte impacto en las zonas de influencia, pero con la generación de externalidades negativas, ya que son la principal fuente de desechos producidos por las actividades urbanas. El caso es que en los inicios del desarrollo capitalista en Inglaterra como consecuencia de la revolución industrial a principios del siglo XIX, en el momento en que los nuevos centros urbanos de predominancia industrial empezaron a padecer los estragos, no hubo quien en un

² La población urbana considerada se basa en los datos obtenidos por cada país, observando que no se tienen explicitados los parámetros empleados, por lo que estos datos son aproximados. En México, este valor corresponde a los asentamientos con más de 15,000 habitantes, aunque para otros estudios, este valor cambia de acuerdo a las necesidades del estudio.

inicio actuara para detener las oprobiosas condiciones de vida de los obreros, así como los males que conllevan estos nuevas centros urbanos, debiendo intervenir el Estado para su control, de tal suerte que “la legislación sanitaria se convierte en el precedente directo de la moderna legislación urbanística y pronto llegó a generalizar la noción de la expropiación ampliándola a las obras públicas en todo el cuerpo de la ciudad.” (Benévolo, 1967: 31).

En lo que respecta a los fenómenos espaciales, la centralización de las actividades económicas y políticas en las principales ciudades de cada país tiene repercusiones tanto en los desequilibrios territoriales como en el desarrollo local. Empero esta centralización no ha sido sólo por las nuevas formas de producción industrial, sino que proviene de las formas de conquista y control por parte de los españoles; es decir, “la centralización político-administrativa como fenómeno históricamente determinado se encuentra hermanado al perfeccionamiento de la administración territorial, habida cuenta de que es ésta la correa de transmisión entre el centro y la periferia.” (Moreno, 1995: 2)

En esta forma de control de la corona, el municipio constituyó su base territorial de dominación y gozaba de facultades, ya que “representantes del Rey, los ayuntamientos no dejaron de ser corporaciones locales ni de gozar de amplias atribuciones. Para todos los efectos prácticos, aquellos ayuntamientos eran los responsables directos de gobernar los pueblos de Nueva España.” (Merino, 1998: 246).³ El centralismo político y económico, con fuertes implicaciones en el ámbito territorial, ha sido producto del proceso que se siguió para la consolidación de la nación mexicana, en el que los municipios fueron actores importantes, pero a la postre perdedores, lo cual ha llevado a un desorden en el crecimiento de sus localidades debido a la carencia de recursos y a su mal manejo por falta de capacidades y por los vicios en la administración. De esta manera, la corrupción no es sólo un factor adicional, sino viene a ser determinante ante cualquier política pública, y en México ha

³ En el texto citado de Mauricio Merino encontramos una brillante análisis de su tesis, ya que explica a profundidad y con sólidas fuentes consultadas el origen y las causas de la debilidad de los gobiernos locales.

penetrado en todas las estructuras políticas y de gobierno. “La corrupción es la marca de la ignominia sobre la faz de México. (.....) Para hacer realidad la oferta de su transformación es imperativo erradicar la corrupción impune prevaleciente.” (Tajonar, 2013: 42)⁴

La combinación del centralismo, (C_1) con la aplicación del modelo neoliberal, que para México es una forma de Capitalismo salvaje (C_2), sumado a este tercer factor, la corrupción (C_3), se convierte en un (C^3), que en un sentido metafórico se vuelve un TNT social, que pervierte o destruye cualquier propuesta de desarrollo con un consecuente impacto negativo para el desarrollo local. Esta triada de elementos en el ámbito espacial tiene efectos negativos en la distribución poblacional, toda vez que su concentración genera el aumento de valores del suelo, que en ciertas zonas de la ciudad se vuelven estratosféricos, y como consecuencia una segregación social y un crecimiento desordenado del territorio, dentro de una dinámica en la que se sobreponen los intereses privados a los de la sociedad en general. No obstante que el Estado mexicano tiene las facultades constitucionales para orientar el desarrollo económico, así como para incidir en el uso, apropiación y comercialización de la tierra⁵, ya sea para fines productivos primarios como para las actividades de la ciudad en el suelo urbano; la composición de las fuerzas políticas desde hace varias décadas, y más abiertamente desde los gobiernos tecnócratas del PRI -desde 1982- y la docena trágica de 2000 a 2012 de gobiernos de derecha (PAN), esa facultad rectora del Estado ha sido en detrimento de las clases trabajadoras, pues ha sido beneficiado objetivamente el capital y no al trabajo, lo que se puede comprobar al encontrar que “la política de incrementos salariales por debajo del índice inflacionario, y el abarrotamiento de los mercados de trabajo por la escasa generación de empleo remunerados provocaron una severa degradación de la participación de los salarios en el producto nacional del 37.1% del PIB en el periodo 1970-

⁴ Tajonar Héctor. “Recordatorio”. Artículo publicado en Revista Proceso No. 1908, 25 de mayo de 2013.

⁵ La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. (CPEUM, Artículo, 27); además también contempla la reversión de esta propiedad privada mediante una causa justificada para beneficio público, al establecer que “las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización

1982 al 30.4% del PIB 1983-1999, de manera que los asalariados de México tuvieron una pérdida acumulada de 298,448.4 millones de dólares entre 1981 y 1999.” (Calva, 2000: 126). En el ámbito espacial, en este sistema económico se produce un desmedido precio del suelo, cuyo monto está en función de una serie de factores que lo incrementan. En México, por el tipo de propiedad social del suelo limitada en principio a su libre enajenación, que con la Ley Agraria se dan cauces para su venta, ocasiona “que el simple cambio de régimen de propiedad ejidal a propiedad particular ya genera una primera plusvalía”; asimismo, con la autorización de su uso del suelo para algún proyecto específico, se genera la segunda, y por las obras que le dan acceso y servicios públicos (vialidades, electricidad, agua y drenaje) se produce la tercera (Ramírez, 2000: 211); y agregamos una cuarta plusvalía que se genera por la intensidad económica que se va produciendo dentro del entorno donde se ubica el terreno, por algún equipamiento de la ciudad, como una escuela, un parque, un banco, etc..

El fenómeno de la renta suelo urbano es un medio de enriquecimiento para sus propietarios o empresarios inmobiliarios, quienes en aras de mayores ganancias incurren en violaciones a las normas y causan estragos ambientales, lo cual significa que “además de la segregación ecológica que provoca el mercado, ha producido una importante acumulación de capital por la vía de la generación y apropiación de plusvalía, sin que exista una congruente reciprocidad con las aportaciones fiscales de los propietarios del suelo y los promotores privados legales, y mucho menos, de los clandestinos. (Iracheta, Smolka 2000: 14).

Con base en lo anterior, preguntamos, ¿Por qué debe cargarse esa renta al beneficiario de su uso, sobre todo para vivienda, cuando va a la bolsa de los especuladores, que ya sea como simples lotificadores de predios o como empresas constructoras logran enormes ganancias. Entonces, otra pregunta: ¿Por qué el Estado y más directamente la sociedad en general no se benefician de esa plusvalía? misma que por su gran potencial se puede traducir en recursos para los municipios para el desarrollo local.

II.- EL DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO

Uno de los objetivos del desarrollo regional consiste indudablemente en lograr disminuir las disparidades de una nación, que parten de sus propias diferencias en cuanto a la disponibilidad de riquezas naturales y las condiciones existentes para, en su caso, aprovecharlas eficientemente y en forma sustentable con objeto de satisfacer las necesidades de su población; sin embargo, es una realidad que en todos los países del orbe encontramos esas disparidades, tanto en el aspecto social, como en el ámbito territorial. En el caso de México, existe una enorme concentración poblacional y económica, al grado que en sólo tres ciudades: Cd. de México, Monterrey y Guadalajara, albergan a más de 30 millones de personas⁶; además, de haber constituido un sistema urbano nacional con 59 zonas metropolitanas que junto a un total de 125 ciudades medias⁷, reúnen una población de 89.3 millones de habitantes (Garza, 2003 (INEGI, 2005) ocupando solamente un 0.6% del territorio nacional. (ONU-Hábitat, 2011: 17). Basados en esta realidad, entonces, el desarrollo regional como política de Estado sólo ha sido parte del discurso, y realmente han sido escasas las políticas que han intentado sobreponerse a este anómalo centralismo.

Después que finaliza el conflicto revolucionario y se entra en plena calma desde la década de los 30's del S. XX, México se integra a un franco desarrollo capitalista, y en principio, con una rectoría económica del Estado, pero cada gobierno sexenal enfocaría sus políticas al desarrollo regional, algunos con serios intentos para encauzar el crecimiento de las regiones, aunque al final la vorágine del capital se ha impuesto. En la campaña del Gral. Lázaro Cárdenas a la presidencia, se presenta un plan de gobierno el cual se basó "en los estudios y proposiciones que fueron sometidas a su consideración por la Comisión Técnica de Colaboración designada por el Presidente de la República, por los gobernadores de los estados, por los ayuntamientos y otras dependencias oficiales, así como por las

⁶ Las poblaciones corresponden a las Zonas Metropolitanas, cuyas cifras son: Ciudad de México, 22.5 millones; Guadalajara, 4.8 millones; y Monterrey 3,9 millones. INEGI 2010

⁷ Para determinar este dato, se consideró como ciudad a las localidades mayores a 50,000 habitantes: Si se tomara el parámetro de 15,000 habitantes o más, la cifra ascendería a 98.1%, y solo el resto, 1.9% en el campo.

comunidades, sindicatos y otros organismos agrarios y obreros” (Solís, 1980: 28); es decir, fue producto de una amplia participación y como una primera experiencia con ciertos resultados incipientes.

Otra acción relevante en materia de desarrollo regional, fue creación de las Comisiones de las Cuencas Hidrológicas como estrategia de desarrollo regional en el sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), cuyo objeto de impulsar la producción primaria. Estas Comisiones tuvieron buenos resultados, y su atributo principal consistió en el estudio del potencial territorial de cada región, basado en los recursos hídricos, mas “el papel de la política regional se limitó a los programas de colonización o a la explotación de los recursos naturales, necesaria para el crecimiento económico nacional” (Barajas, 1993: 102-103).

En el gobierno del Presidente Miguel Alemán (1946-1952)⁸ despunta desarrollo capitalista orientado a la industrialización con la consabida premisa –no real por cierto- que con la creación de la riqueza, ésta tendría una derrama a los grupos sociales y se esparciría por todo el espacio geográfico del país. Los siguientes gobiernos de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), bajo el sustento de la política de sustitución de importaciones, no pararon el impulso industrial logrando altas tasas de crecimiento que oscilaban entre 5 y 7% (Garza, 2003) con la misma dinámica.

En las siguientes administraciones federales no hubo un cambio significativo, aunque no debe soslayarse la Ley de Asentamientos Humanos, que promovida por el presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), parte de un diagnóstico, en el que se reconoce el grave crecimiento polarizado en el país (dispersión-concentración), así como los escollos observados para el ordenamiento territorial, pues dicha “ley presupone que el mercado del

⁸ Cabe anotar que Miguel Alemán, considerado como el inicial impulsor del capitalismo en México, hace una operación favorable para la ciudad de Acapulco y para el empresario Manuel Suárez otorgándole la construcción de la carretera escénica, a cambio de terrenos en las zonas adyacentes a ésta, (Ramírez Bravo, 2009: 195) lo cual significa una repartición de plusvalías.

suelo tiene un funcionamiento especulativo y que es necesario crear reservas territoriales para planificar de manera ordenada el desarrollo urbano y permitir el acceso a los grupos populares al suelo.” (Perló y Delgado, 2000: 22).

En el sexenio de López Portillo (1976-1982) se elaboran varios planes, como el Programa de Acción del Sector Público 1978-1982, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (Gallegos, 1998: 391), y en 1978 se decreta el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), cuyo propósito consistió en “frenar significativamente el crecimiento de las tres principales metrópolis de México, estimular el crecimiento de las ciudades intermedias, e integrar las ciudades pequeñas y las áreas rurales con las ciudades medias.” (Barajas, 1993; 127).

Sería hasta 1983 cuando se inicia la etapa de la planeación institucionalizada con la reforma al artículo 26, pero a la par de una nueva política neoliberal, que en los hechos contrarresta cualquier intento serio por parte del Estado para orientar la economía. Esta reforma fue un distractor para las acciones neoliberales que se avecinaban, pues en ese sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se reprivatizaron los bancos, y con Carlos Salinas de Gortari (1982-1988), se vendieron casi en su totalidad las empresas públicas, salvo del sector energético. “De 1982 a 1988 la desincorporación se dio como sigue: 294 liquidaciones y extinciones, 72 fusiones, 25 transferencias y 155 empresas vendidas al sector privado o al sector social”. (Sacristán, 2006: 55).

Con esta política se da un viraje al modelo de economía mixta “dado que, la institucionalización de las ideas neoliberales promovidas por el libre mercado, no sólo acarrea la privatización y el auge del capital privado, en la provisión de la vivienda, sino la crisis del estado como regulador y promotor de ella.” (Salazar, Coord. 2012: 21). Esta embestida neoliberal, reproducirá el centralismo y tendrá inevitablemente repercusiones negativas para los municipios.

III.- LA ANOXIA DEL DESARROLLO LOCAL

En México, al menos por lo establecido en su Constitución Política, “los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre; además, los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, y se administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.” (CPEUM, Artículo 115); no obstante, en los hechos no se ha acatado el pacto que se tomó para la formación de la nación mexicana, en el que se destaca la soberanía de los estados, misma que ha sido atropellada por la insuficiencia de recursos propios para lograr su verdadera autonomía. “La dependencia política municipal frente al gobierno federal y estatal siempre ha estado relacionada directamente con la dependencia económica. Antiguamente los municipios no podía recabar impuestos a la propiedad o al ingreso, de modo que todas las recaudaciones iban a las manos del gobierno estatal y federal.” (Rodríguez, 1999: 83).

La redistribución de los recursos que se captan a nivel federal han significado una forma de supeditación de los estados a la federación; al igual que entre estados y los gobiernos locales, pues “guardadas las proporciones, entre los municipios y las autoridades estatales se han presentado tantas dificultades como las que han permeado entre el centro y las regiones del país.” (Merino, 1998: 244): por lo que, igualmente en la definición del presupuesto, los ayuntamientos se ven supeditados a los recursos de la federación y de los estados - reproduciéndose la misma lógica-, urgiendo a los alcaldes la gestión para obtener los mayores recursos posibles, ya que sus necesidades normalmente van a la zaga de sus posibilidades; por tanto, “la participación de federación y de los estados en las obras municipales sigue siendo muy elevada.” En realidad, la dependencia de los recursos

provenientes de esas instancias es vital para la mayoría de los municipios, aun los de mayor desarrollo económico. (García del Castillo, 1993: 59).

A casi dos décadas de lo anterior, las condiciones no han variado mucho, y por tanto, “el gobierno mexicano en la práctica se ha caracterizado por un centralismo apuntalado en una deliberada debilidad de las entidades con respecto al centro y por una serie de inconsistencias constitucionales que permiten tanto esta situación, como que las entidades reproduzcan la misma relación centralista frente a los municipios que las conforman,” (Gadsden, 2007: 264). Urge, entonces una reforma en la que se modifique esas relaciones de poder, pero “romper esta inercia significa terminar con muchas relaciones negativas de funcionamiento y dar paso a espacios distintos de concertación. Esta reforma va más allá de las posibilidades normativas, programáticas y técnicas y se coloca en el propio centro de la negociación política.” (García del Castillo, 1993: 59)

Para comprender el problema del desarrollo local, no se debe negar que si por una parte, al gobierno central mantiene un control político de los estados y municipios, a través del manejo del presupuesto, que en su mayoría dependen de los recursos del centro; por otra parte es justificable su reticencia para soltar libremente los recursos o, al menos, no incrementarlos sustancialmente debido a que en la mayoría de los gobiernos locales, sobre todo a nivel municipal, se observa la carencia de una modernización en su administración, que implica la falta de controles para el manejo eficiente de los recursos y la posibilidad de desvío de recursos; aunque lo que sí es totalmente cuestionable es la toma de decisiones a nivel central sin la participación de los gobiernos locales, en temas de impuestos y en lo general.

No obstante lo anterior, en el año de 1983 se aprueba una reforma en la que se le dan mayores atribuciones a los municipios y se regularon sus relaciones con las autoridades estatales. En forma sucinta, la legislación modificó las nuevas formas de administrar los servicios públicos, así como la representación proporcional, las facultades de la hacienda

municipal, la seguridad jurídica respecto de los integrantes de los Ayuntamientos y las relaciones laborales; sin embargo, no se perdió el control de la federación, toda vez que “el bloque de pautas y directrices emanadas desde el centro demuestra –desde el punto de vista formal- un predominio de lo federal que desborda los simples límites de coordinación. Así, el proceso de decisión-acción de los municipios está amarrado con ciertos ejes definidos en espacios distintos al suyo.” (García del Castillo, 1992: 47).

En los municipios con localidades urbanas, los requerimientos son mayores, dependiendo del centro para las obras de infraestructura, lo que significa que “el municipio sólo es testigo de lo que pasa en sus terrenos a pesar (SIC) de que se ha puesto en marcha la reforma municipal de 1983. Se refiere a la reducida (o casi impotente) capacidad para ejercer un poder público local para controlar la multiplicación de los asentamientos irregulares sobre tierra periférica de propiedad agraria (ejidal y comunal) con la consecuente restricción para dotar de servicios públicos a sus pobladores”. (Massolo, 2012:247)⁹

Otra atribución legal para el desarrollo local en el ámbito espacial, es sobre el ordenamiento territorial, que en la misma reforma del artículo 115 del año 1983 y ratificado en la Ley General de Asentamientos Humanos, actualizada en 1993, los faculta para “formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local” (Art. 90, Fracción 1. LGAH, 1993); de lo cual se derivan acciones como la zonificación de los usos del suelo, el control de las reservas territoriales, la regulación de las conurbaciones, la fundación de nuevos centros de población, y la celebración de convenios con la federación, estados u otros municipios para lograr los objetivos de los planes municipales de ordenamiento territorial.

⁹ Massolo Alejandra. Tendencias de la gestión municipal y participación ciudadana Tomado de Schteingart Martha y D’Andrea Luciano. op. cit.

El caso es que estas atribuciones al municipio, en lo general han resultado un verdadero fracaso¹⁰; aunque, también se debe anotar que, en parte, es por la carencia de recursos, pues las reservas territoriales que pudieron o, aun podrían, constituir un soporte para un ordenamiento más racional, en el que se dé cabida a las viviendas para los sectores sociales de más bajos recursos, en la abrumadora mayoría de los municipios son nulas.

Dentro de los limitados beneficios que produjeron esas modificaciones constitucionales al municipio es la captación del impuesto predial, considerado como la panacea para engrosar sus ingresos con ciertos resultados positivos, ya que “a partir de 1984, los gravámenes sobre la propiedad inmobiliaria representan en nuestro país la fuente de ingresos propios más importante de los gobiernos municipales. Del total de impuestos, el predial representó 40.8% en promedio durante el periodo de 1989 a 1994 con una tendencia creciente, ya que de 30.2% en 1989 pasó a 48% en 1994”. De los ingresos totales en los municipios del país, este impuesto significó 8.2%, también con una participación creciente de 4.1 % en 1989 a 10.3% en 1994. (Portilla, 2000:116)¹¹; no obstante, su potencial explotado es muy bajo, al captar un poco menos del 50% de éste, y sólo para darse una idea, en México se capta el 0.3 del PIB, mientras que los países de Europa alcanzan valores de que van de 1.8 a 3.4, (de Reino Unido) y una vez más en la recaudación de este impuesto la mayor tajada la lleva el centro, esto es, el Distrito Federal, pues en el año 2010, éste logro un total de 7,195 millones de pesos, lo que resulta el 36.2% del total captado a nivel nacional de 19,875 millones. (Fernández G. Roberto Carlos)¹², lo cual, además, es un efecto claro del centralismo.

Existen varios factores por las que las administraciones municipales no atinan a incrementar sus ingresos por el cobro del impuesto predial, dentro de los que destacan las difíciles condiciones económicas de la mayoría de la población, el efecto electoral adverso ante el

¹⁰ Un estudio con mayor profundidad al respecto, puede encontrarse en la tesis doctoral del autor (aun en proceso): “El ordenamiento urbano y la renta del suelo en México”

¹¹ Tomado de Iracheta Cenecorta, Alfonso y Smolka Martín, (coord.) 2000.

¹² INDETEC. Memorias de La Jornada Regional de Catastro y Tributación inmobiliaria. Actualización e intercambio de experiencias. Quintana Roo. Dic 2011.

incremento de impuestos, así como la carencia de capacidades técnicas de los responsables de Catastro. En varios casos, los municipios se apoyan, con los técnicos de sus gobiernos estatales, aunque en ocasiones no hay respuesta. Además, cuando se transfirieron las facultades de cobro del impuesto predial a los municipios, “hizo que los gobiernos estatales perdieran interés en mantener los sistemas catastrales, y que los municipios que intentaron asumir la operación de los mismos se toparan con ciertas dificultades para hacerlo, ya que no contaban con la experiencia ni la capacidad técnica requeridas para hacerse cargo de la organización catastral y del cobro de los gravámenes inmobiliarios.” (Perlo y Delgado, 2000: 46-47).

Si a esto agregamos el manejo discrecional en el cobro del impuesto, que permite extorsiones a los contribuyentes, esto es, la corrupción en flagrancia continua, el panorama se vuelve más crítico.

Un factor adicional que limita la captación del predial, son las caducas leyes estatales de Catastro, lo cual en sí ya es una forma de dependencia, porque son las cámaras locales las responsables de determinar la forma de cobro del impuesto, así como los rangos y tarifas, dejando únicamente la facultad de los municipios, a través de sus cabildos, la actualización de los valores del suelo y de construcción, lo cual debería revisarse cada año, pero por los motivos anteriores, pasan años sin actualizarse, cobrándose con base gravables muy bajas.

En la misma reforma de 1999 se estableció la obligación de los catastros municipales a equiparar los valores unitarios del suelo y construcción catastrales con los de mercado y hacer los ajustes a las tarifas, cuotas, o tasas, a más tardar en el año 2000, cuyo objetivo fue evitar la arbitrariedad y sus disparidades en los valores catastrales, y aunque hubo una prórroga para 2011. (Art. 5 Transitorio), la mayoría de los municipios no lo hicieron o no se hicieron correctamente. Todas estas limitaciones en la captación de ingresos a nivel estatal y municipal, y los escasos recursos del centro, así como los derroches en los gastos o mala

administración, han ocasionado un enorme endeudamiento de varios de éstos, -en algunos casos infringiendo las reglas para ello- como lo vemos en la tabla siguiente (tabla No 1).

ESTADOS MÁS ENDEUDADOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS
(Millones)
Tabla No 1

Años	2005	2008	2013	% de aumento (2005 a 2013)
Coahuila	323.2	1,831.9	36,384.2	112.6
Chiapas	1,416.0	7,069.9	16,431.1	11.6
Chihuahua	1,315.8	6,300.6	25,848.9	19.6
Michoacán	2,787.8	6,757.8	16,033.9	5.8
Nuevo León/	11,721.7	17,959.9	47,863.5	4.1
Oaxaca	491.7	4,544.6	5,985.9	12.2
Quintana Roo	1,927.8	2,756.4	14,115.9	7.3
Tamaulipas	1,008.5	1,507.4	10,839.3	10.7
Veracruz	3,464.2	9,169.7	39,809.6	11.5

Fuente: SHCP 2012

Por su parte, varios municipios en donde se localizan varias de las principales ciudades del país también han contraído pasivos muy gravosos al grado que 25 ayuntamientos, de los 2,454 que existen en el país, concentran el 50% del total de 44,378 millones.¹³ El mayor perjuicio reside en que las deudas contratadas fueron con hipotecas de activos municipales, aunado a que no se observa un manejo eficiente de los recursos y en muchos casos con un tufo de corrupción y hay evidencias que gran parte de esta deuda se fue a las arcas de los partidos en el poder para la compra descarada de votos, en los que ya no sólo se emplean para alimentos, materiales de construcción, etc., sino mediante el uso del dinero en efectivo.

Finalmente, dentro de las reformas aprobadas para el incremento de los ingresos municipales está la que los faculta para “aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la

¹³ Verduco, Alberto. Periódico Excélsior, Sección B, CARTERA, 17 de junio de 2013, p. 1B

regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. (Art. 115 frac. 5).

Esta atribución es, sin duda alguna, de suma trascendencia para el desarrollo municipal, dado que se tiene la responsabilidad de ordenar racionalmente su crecimiento territorial, pero constituye una fuente potencial de recursos que se pueden obtener por la expedición de licencias de construcción, por derechos de los servicios brindados y, por el que ahora abogamos, el cobro del impuesto por plusvalía en función del uso del suelo permitido, y en el que por las enormes ganancias que se obtienen en los desarrollos de vivienda residencial y comerciales, incluso en los proyectos de vivienda social realizadas por las grandes empresas, pueden incrementar sustancialmente sus ingresos, pero hacen falta las reformas que lo permitan.

IV.- LA TOMA DE PLUSVALÍAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

Ante las carencias de los actores para el desarrollo local, es necesario observar las posibles fuentes de riqueza propias para el diseño de políticas públicas que les posibilite el acceso de recursos frescos. Ante las dificultades que se han presentado para la captación del potencial tributario a la propiedad inmobiliaria habrá que vislumbrar otras opciones como del impuesto sobre la compra de bienes inmuebles, que actualmente regulan y captan los estados, y la recuperación¹⁴ de plusvalía que deberían dejarse en manos de los gobiernos municipales.

Con respecto a las rentas, producto de la plusvalías del suelo, “esas rentas son esencialmente para beneficio de los propietarios, y la ciudad las recupera sólo en la medida

¹⁴ El término que preferimos usar en lugar de **recuperación de plusvalías es el de toma de plusvalías**, debido a que realmente no se tenían, y las que ya tomaron los distintos agentes ya no se recuperarán, entonces las que se generen hay que tomarlas.

que puede hacer exigible el pago en efectivo o en especie (Morales, 2012: 149)¹⁵, razón por la que se han dictado algunas medidas como la de “inducir la distribución, con sentido social, de las plusvalías derivadas del desarrollo urbano mediante un sistema justo y eficaz; participar en la regulación del mercado mediante la acción de los organismos gubernamentales, en la oferta y demanda del suelo, así como la fijación de normas para su intercambio, y ampliar el acceso a los grupos mayoritarios al consumo de suelo urbano.” (Perló y Delgado, 2000: 43); empero, esa inducción no se ha concretado, y ante las condiciones actuales respecto al férreo centralismo que prevalece en el país, por el momento no se visualizan una reforma que pudiera modificar sustancialmente las estructuras fiscales que permitan mayores ingresos a los estados y municipios.

Por lo anterior, tenemos la esperanza y el firme propósito de promover una iniciativa centrada en la recuperación de plusvalías para el desarrollo local, por lo que debemos diseñar una que sea factible ante las condiciones de nuestro país, para lo cual analizaremos las experiencias de otros países, pero basado en “una política que prevenga la especulación inmobiliaria que históricamente ha sido factor nocivo en la ejecución de programas de desarrollo con enfoque territorial. El suelo deberá ser un activo cuya plusvalía creada por propias estrategias se revierta a favor de la población.” (Iracheta, Smolka, 2000: 25).

En México los impuestos que gravan la propiedad raíz o sus actos realizados en ésta, son: el impuesto predial, sobre adquisición de inmuebles o traslado de dominio, contribución especial por mejoras (obras públicas), sobre permiso para edificar fraccionamientos, normalmente con pago en especie (un %, del área total del terreno), por división y fusión de terrenos, por permiso de construcción y demolición de inmuebles, por excavaciones, expedición del alineamiento y número oficial, por uso de vía pública y por plusvalía. (Perló, 2000: 135-142)¹⁶.

¹⁵ Morales Schechinger. “Curar o vacunar, dos políticas en tensión: La regularización frente a las reservas territoriales en el desarrollo urbano sustentable. Tomado de Salazar, op. cit.

¹⁶ Tomado de Iracheta y Smolka, (Coord.) Op. Cit.

De la revisión realizada sobre la forma como se aplica del impuesto por plusvalía en siete entidades de nuestro país (Ibíd. 138-156), por su bajo potencial que tienen y por las formas como se aplican pueden ser cuestionadas, ya que normalmente un inmueble que tiene cualquier tipo de mejorías, capitalizadas como pagos de plusvalía en los casos anteriores, repercuten en el valor del inmueble y, por tanto, en el gravamen que se toma como base para el cálculo del impuesto predial, lo cual obviamente debe permanecer por ser un pago periódico que lo corresponde al usuario o propietario del inmueble. Igualmente este cobro es muy similar al denominado “Contribución de Mejoras”; en cambio, el caso de la plusvalía o ganancia obtenida en la comercialización del inmuebles -que les redituaron un incremento en el valor del suelo, al pasar de uso agrícola, o incluso en estado ocioso, a uso urbano-, y que se efectúa en el acto de la compra-venta, debe capitalizarse en ese momento y distribuirse entre sus agentes. Incluso, por la experiencia que se recogió a nivel nacional respecto a la toma de plusvalías, “se consultó la cuenta pública de algunas entidades, pero no se obtuvo el desglose de los distintos rubros para identificar ingresos por dicho concepto.” (Ibíd.; 2000: 152); es decir, que es tan insignificante dicho impuesto que no se hace explícito claramente en su registro y se suma a otros conceptos de ingreso para contabilizarlo.

Para la discusión relativa a la forma como se deben recuperar las plusvalías de los inmuebles, cuya revalorización corresponde al valor del suelo, dado que las construcciones no se incrementan, sino, más bien, se demeritan por su uso, no debe mezclarse el suelo con una edificación que ya está en uso, sino en las fluctuaciones en el valor del suelo, ya sea con o sin construcción, Por tanto, para el caso de la plusvalía, “pensar en un impuesto que grave ese incremento de valor de los predios es obviamente justificado” (Conde, 2000: 161), con lo cual estamos de acuerdo.

Con base en lo anterior, el impuesto por plusvalía se debe aplicar por única vez, previamente al trámite que se hace para obtener una licencia de construcción, basado en el nuevo valor de mercado del suelo, el cual puede variar en función del tipo de inmueble, ya que en el caso

de unidades habitacionales la renta del suelo que se puede obtener es diferente a la de un desarrollo comercial, cuya renta por la explotación del inmueble en la mayoría de los casos es mucho mayor, lo cual se obtiene a partir de un análisis de capitalización de rentas. El valor de la plusvalía del suelo se obtiene simplemente con la determinación de la diferencia entre el valor comercial que tenía antes de las mejoras o de su cambio de uso y su nuevo precio en el mercado ante estos cambios. Al respecto, consideramos que este residual es el que debe distribuirse entre los actores participantes, que sería básicamente: el propietario, por su legítimo derecho a obtener una ganancia,¹⁷ ya que dejó su capital como una inversión más favorable que en un banco; el agente inmobiliario (que podría ser el mismo dueño) quien arriesga su capital para emprender un negocio, y el gobierno, -en el que normalmente recaen los gastos para las mejoras-, que mediante las obras finalmente benefician a todos.

Actualmente, en el Distrito Federal se cuenta con un mecanismo para captar plusvalías denominado *transferencia de potencialidades*, el cual es “un instrumento de la planeación urbana que utiliza el excedente de la intensidad de construcción del centro histórico, y lo aplica para zonas de desarrollo de la ciudad de México. El propósito del sistema consiste en ser el instrumento mediante el cual se captan los recursos económicos necesarios para la ejecución y realización de las obras de rescate, restauración, mantenimiento, promoción inmobiliaria y salvaguarda del patrimonio urbano cultural, arquitectónico y artístico del centro histórico de la ciudad de México. Mediante este sistema se puede vender el incremento en la intensidad de construcción adicional de los edificios del centro; se crea, por tanto, un banco de intensidad de construcción.” (Eibenschutz, 2000: 172)¹⁸.

Los recursos de los derechos por transferencia de potencialidades se manejan mediante un fideicomiso privado de inversión creciente que maneja recursos provenientes de las

¹⁷ Es importante destacar que actualmente se ha tenido que diseñar un método para la valuación de terrenos que pasan de un ámbito rural a un urbano, (valuación por puntos); es decir, para los llamados predios en transición. Talamantes, Gustavo. Tesis de maestría en Valuación Inmobiliaria. UAD, campus Aguascalientes. 2013

¹⁸ Tomado de Iracheta y Smolka, 2000, Op, Cit

donaciones o aportaciones de los beneficiados; y su cálculo “es del 4 al millar, que se aplicará únicamente sobre el valor comercial de los m² a adquirir” (CFDF, 2013 Art. 242); no obstante, al revisar la ley de ingresos del DF del 2013, los montos previstos por los servicios de alineamiento y señalamiento de número oficial y expedición de constancias de zonificación y uso de inmuebles es de **56,776,035**, que comparados con los ingresos por derechos -al cual corresponde este rubro- de **10,520,245,359**, representan sólo el 0.54%, y en relación con el total del presupuesto para el gobierno del DF de **144,142,928,190**, su porcentaje del 0.039 % es irrisorio; además, la cantidad registrada por la “Contribución de Mejoras” es simplemente cero. (DLIDF, 2013: Art. 1, Fracc. II y III).

La renta del suelo a nivel mundial es un fenómeno económico del capitalismo, pero que se ha regulado en algunos países desarrollados para mejorar su distribución; en el caso de los países latinoamericanos, no es la excepción, aunque por las formas salvajes de operación del sistema la fuerza del Estado ha sido subsumida por el capital. Otro es el caso de Venezuela, donde hasta antes de la nueva experiencia del socialismo bolivariano, se tenían intentos claros para el desarrollo local, como el correspondiente al art. 68 de la ley de Ordenamiento del Territorio, en el que se establece que “los mayores valores que adquieren las propiedades en virtud de los cambios de uso o intensidad de aprovechamiento con que sean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, serán recuperados por los municipios” (Olinto, 2000: 236)¹⁹; no obstante, para su aplicación en la misma ley se remite al Código Orgánico Tributario, haciéndolo sumamente complicado, y, en consecuencia, ni aun cuando se tratan de apegar a los mecanismos establecidos en la ley, “el Estado no puede recuperar un sólo céntimo de la plusvalía que él mismo ha creado, ya sea por medio de la contribución de mejoras, o por cambios de zonificación.” (Ibíd. 237). La experiencia venezolana en materia de recuperación de plusvalías, tiene similares características del caso mexicano, pero hay otros, en los que se han tenido logros más enriquecedores, como es el de Brasil.

¹⁹ Ibídem

V.- LA EXITOSA TOMA DE PLUSVALÍAS EN SAO PAULO, BRASIL

La interesante experiencia de Brasil sobre la recuperación de plusvalía, nos lleva a conocerla con detalle para su aplicación, pero para los objetivos del presente ensayo, sólo se incluirán los aspectos centrales que aparecen en un documento de Paolo Sandroni, y Ciro Biderman,²⁰ por lo que todas las ideas y citas textuales al respecto corresponden a este trabajo citado. Con la denominación de Operaciones Urbanas (OU), cuyo objeto ha sido la redensificación de algunas zonas de la ciudades, basada en un plan de reordenamiento urbano, a partir de la identificación de las potencialidades económicas de los usos del suelo permitidos, mismas que repercuten en el valor del suelo, esto es, las plusvalías generadas, el estudio de caso se refiere a la Operación Urbana Faria Lima, ubicado en la ciudad de São Paulo que se llevó a cabo a mediados de los años 90.

La Operación Urbana “se trata de un instrumento jurídico por iniciativa del poder público que permite mejoras al carácter arquitectónico y urbanístico en asociación con el sector privado. Su esencia es identificar un perímetro dentro de la ciudad dotado de infraestructura, pero que tiene una gran capacidad de reserva y donde la vocación se somete a cambios rápidos.” (Sandrini y Bardoni; 2005: 4). Lo realmente trascendental, además del ordenamiento racional de un área de una ciudad pujante, es la novedosa forma de captar plusvalías de esos suelos revalorizados, ya que “la valoración resultante es compartida entre el gobierno y el sector privado. La parte que corresponde al sector público debe ser empleados en obras previamente determinados en un "menú", que deben ser realizadas dentro del propio perímetro”: y un elemento adicional es que los recursos han sido administrados directamente por los municipios, permitiéndoles salir de su anoxia interna para su propio desarrollo local.

Basados en la fuente, “cada Operación Urbana debe ser propuesta por el Ejecutivo y aprobada por el poder legislativo. En el caso de São Paulo, esta política fue incluida en la Ley

²⁰ El documento (op. cit) fue proporcionado en el curso “Desarrollo Profesional sobre Mercados Informales del Suelo y Regularización de Asentamientos Humanos en América Latina”, organizado por el Lincoln Institute of Land Policy. en Managua, Nicaragua, Dic de 2012. Traducción del Portugués al español hecha por el autor.

Orgánica del Municipio en 1990”, (Ibíd.) existiendo las posibilidades de hacerse en forma general y permanente para un país o en forma selectiva, lo cual estará en función de sus condiciones políticas, ya que los empresarios del sector inmobiliario, no estarán de acuerdo, aunque por la forma como operó en Brasil, realmente no hubo muchas resistencias, pues además, sus impulsores del gobierno lo presentaron como un negocio para ambas partes.

La Operación Urbana del Consorcio Faria Lima (OUCFL), en la propia ciudad de Sao Paulo, “fue propuesta y aprobada con el fin de recaudar fondos para compensar los costos de las inversiones necesarias para la prolongación de la avenida del mismo nombre, todas las mejoras a la misma y los daños y perjuicios derivados de la expropiación.” Esto significa “que al abrir una gran avenida se tuvieron que pagar los terrenos afectados, pero con la gran dinamización económica de la zona, los estudios técnicos indicaron que sería posible aprovechar un potencial adicional de 2’250,000 m² más de lo que ya estaba permitido por la ley vigente y los 1.000.000 m² restantes en el área indirectamente beneficiadas.” (Ibíd: 5).

De acuerdo a la forma normal de operar en el capitalismo salvaje de nuestro país y de otros de la comunidad Latinoamericana, la plusvalía generada en los terrenos beneficiados se va a la bolsa de los propietarios, o de aquellos que con conocimiento e información los compran de manera anticipada, en una forma flagrante de especulación, en el mejor de los casos sin infringir ninguna norma, pues, no está por demás anotar que muy frecuentemente se hace violando reglamentos de zonificación, ambientales y de impacto urbano; esto es, que en el primero se hace legamente, pero con falta de ética, y en el segundo totalmente ilegal, con falta de ética y con un sentido humano, social y ambiental totalmente reprochable.

En el caso de Brasil, “esta operación urbana recibió gran número de proyectos -la mayoría de las cuales fueron aprobados-, causando cambios sustanciales dentro de su perímetro y su entorno, en los precios de las propiedades”; (Ibíd. 3); sin embargo en los años subsiguientes esta OUCFL tuvo sus altibajos, por varios factores, es decir que “el uso de este potencial ha

obedecido a una evolución bastante irregular, condicionada tanto por las fuerzas del mercado, como las dictadas por la situación institucional-legal y también política.” (Ibíd.: 7)

No obstante lo anterior, al final los resultados fueron muy exitosos, debido al sentido que le dieron a estas Operaciones Urbanas y a la forma como las instrumentaron. Los responsables de esta genial propuesta de recuperación de plusvalía, tuvieron el tino de plantearla a los empresarios inmobiliarios como un negocio, en el que de antemano iban a tener buenas utilidades, dentro de los parámetros normales de una inversión redituable, pero no las ganancias estratosféricas que se han logrado en México, en las que con gobiernos cómplices o irresponsables, pierden la opción de allegarse recursos frescos, que objetivamente deben emplearse para mejorar las condiciones de las ciudades. Igualmente, los mecanismos empleados por los ejecutores de este programa para la captación de la plusvalía, ya concretadas en dinero, fueron muy novedosos.

Para la operación de lo anterior, se crearon un instrumento financiero denominado Certificado del Potencial Adicional de Construcción CEPAC, y “como la ley lo establece el valor de cada CEPAC -en Reales- es de \$ 1,100.00 convertidos. En un inicio la autoridad municipal establece el máximo potencial adicional que en el perímetro de OU soporta y transforma éstos m^2 en CEPAC que son vendidos en el mercado financiero. Sus titulares tienen derecho a la construcción adicional (incluyendo también cambios de uso y tasa de ocupación) en proporción al número de CEPAC poseídos. (Ibíd. 10).

Para ejemplificar lo anterior, si una manzana soporta 1000 m^2 de construcción, adicionales de los que se tenían previamente, el empresario interesado el empresario deberá comprar los CEPACs correspondientes cuyos precios dependerán de los ofrecimientos en las subastas que podrán ser superiores al precio inicial de R\$ 1.100,00 (de hecho en la última subasta - 2010- el precio alcanzó R\$ 4.000,00) para adquirir el derecho de construcción, en el que se incluye también cambios de uso y tasa de ocupación.

La venta de los CEPAC's mediante subastas públicas para vender a los interesados²¹, dio como resultado una gran participación, en la que los precios pagados por esos derechos se elevaron en forma considerable. Para esto, los participantes en esas pujas, previamente debieron haber hecho un estudio económico y financiero sobre los terrenos de interés (normalmente con el método de capitalización de rentas), una vez que habían sido publicadas las convocatorias para la subasta con las especificaciones de uso del suelo permitido y el potencial adicional máximo de construcción para cada área ofertada, teniendo clara la mejor propuesta que harían en función de las ganancias que se aspira, pero que están dentro de los límites de la propia competencia que impera entre sus participantes.

En el estudio de referencia se hace un análisis de las operaciones por zonas de la OUCFL, en las que se observan los costos de derechos de construcción, y lo más relevante es que hubo una gran respuesta por los empresarios inmobiliarios con ventas de esos derechos tanto en terrenos de bajo costo (residenciales) como de alto impacto económico, (comerciales). Uno de los aspectos de gran interés sobre el manejo de las subastas}, fueron - por palabras de Sandroni- la tensión y las reacciones de los participantes para ganar los derechos, en las que había una pugna real, y en ocasiones algunos llegaban a perder la entereza con la necesidad de atención médica. Esto nos llamó la atención porque existía el riesgo de que los contendientes en la subasta se pusieran de acuerdo previamente en los montos que ofrecerían cada uno, y, sobre todo, el posible arreglo para la repartición de cada proyecto, tal y como nos la aplicaron en las licitaciones de obras, cuando quisimos hacerles de forma totalmente transparente y limpia.²²

Finalmente, los ayuntamientos que participaron en estas Operaciones Urbanas realizadas de 1995 a 2003, se allegaron de enormes recursos, y a pesar de que hubo ciertas reticencias

²¹ Toda esta información fue obtenida por Paolo Sandroni, quien además de ser docente del curso sobre el mercado del suelo anotado, fue uno de los creadores y operadores de esta interesante política pública para el ordenamiento de ciudades y recuperación de plusvalías.

²² El autor tuvo diversos cargos como responsable en la licitación de obras en la Delegación Venustiano Carranza en la Ciudad de México, en la delegación regional en Cuernavaca de FONHAPO y en el Fideicomiso Acapulco.

por parte de algunas administraciones municipales o incluso por “la acción de inconstitucionalidad promovida por el Ministerio Público del Estado de Sao Paulo el 1 de abril de 1.998, suspendiendo las operaciones interligadas” (Ibid. :7), las obras públicas y la construcción de vivienda social fueron de gran magnitud, observándose claramente, los beneficios que se tuvo en el desarrollo local.

VI. COMENTARIOS FINALES

Es muy interesante conocer profesionales, como el caso de Paolo Sandroni y Ciro Biderman, así como aquellos quienes asumieron una posición a favor de las causas sociales en el diseño y en la ejecución de las Operaciones Urbanas en Brasil con buenos ingresos para las arcas municipales, cuya erogación fue, principalmente, para la realización de obras públicas, ya que lo más común es encontrar “profesionales de la especulación”, para quienes su objetivo es la máxima ganancia y se enriquecen sin ningún esfuerzo que lo justifique, además, dejando anomalías en las ciudades en detrimento de la población por la ocupación indebida de espacios y por las obras de mala calidad. Asimismo, reconozco la labor del Lincoln Institute of Land Policy por su loable acción para preparar profesionales en este terreno, y que teniendo como uno de sus objetivos el ordenamiento territorial en países pobres y la recuperación de plusvalías por parte del Estado, es parte del legado de su fundador y mecenas Henry George.

Celebro que haya experiencias exitosas de este tipo, en las que por ahora en México sólo se han discutido en el medio académico, mismas que tomaremos como base para emprender una propuesta que incida en la toma de plusvalías para el Estado, o, más bien en su distribución justa entre los actores participantes, pero bajo las condiciones ideológicas y políticas que imperan en su seno. Realmente el reto no resulta fácil en nuestro país por la fuerza de los capitalistas del sector inmobiliario, a quienes seguramente no les resultará atractiva una propuesta de este tipo. Tenemos un ejemplo de su poder y de su acción en el

estado de Michoacán, donde al estar discutiendo las nuevas políticas de desarrollo urbano para la entidad, ante el planteamiento, por parte de un grupo de arquitectos, de aumentar el frente del lote mínimo para vivienda social –que pasaría de 6 m a 7 m-, a fin de tener un área adecuada para buenos proyectos, los grandes desarrolladores de vivienda respingaron oponiéndose tajantemente a este cambio, e incluso abogaron por su disminución a 5 m de frente²³. Lo que está detrás de su oposición es, por supuesto, una ganancia mayor que les brinda la renta del suelo. Imaginémosnos cuál sería su reacción ante la toma de plusvalías por parte del Estado, que les reditúa enormes capitales.

También debemos considerar que en el poder legislativo federal de México, y de cualquier país, hay representantes del poder económico, quienes estarán vigilantes de no afectar los intereses de sus representados, empero, se deben defender los intereses nacionales, toda vez que con la reciente reforma constitucional en la que se permite a los extranjeros la libre compra de tierras en las franjas costeras, la renta del suelo por la plusvalía la van a capitalizar “las inmobiliarias estadounidenses, que compran tierras a precios muy bajos para luego fraccionarlas y venderlas en lotes a precios exorbitantes a los particulares estadounidenses, quienes levantan sus lujosas residencias a orillas del mar en *resorts* o clubes de playa con campos de golf.” (Cabral, 2013: 41)²⁴

Otra realidad que se debe enfrentar es el sustento ideológico en el que se toma como algo justo y legal las ganancias por la compra y reserva de terrenos en espera de su incremento por plusvalía, pues se considera como un ahorro bien invertido, y ¿por qué se les quiere privar de esto? Es necesario encontrar una forma en que las plusvalías se distribuyan, beneficiando al propietario, al promotor inmobiliario, y en su mayor parte, al Estado, pero que

²³ Información obtenida por el Maestro Jorge Armando Nuñez A. quien participó en los foros de discusión para la nueva ley de desarrollo urbano de Michoacán, como representante del sector académico, enviado por el Instituto Tecnológico de Jiquilpan.

²⁴ Cabral Bowling, María Luisa. En entrevista realizada por Rodrigo Vera en reportaje: “sólo nos dejaran migajas”. Revista Proceso No. 1907. 19 de mayo 2013.

sea canalizado a su célula territorial, o sea para los gobiernos municipales como una oxigenación ante la fuerte anoxia que padecen.

Tenemos claro que con estas políticas sobre el mercado del suelo, en el que por una parte se emplea como recurso para el ordenamiento de las ciudades y, por otra, para el acercamiento de recursos a los gobiernos locales, no son tampoco la panacea para resolver los problemas municipales, toda vez que, aunado a los enormes y graves rezagos, prácticamente en todos los aspectos, la gran mayoría de los municipios carecen de potencialidades para explotarlos, ya que en su mayoría son de tipo rural, y a los cuales habrá de plantear otras medidas, pero ciertamente en aquellos que ha habido una concentración poblacional y donde se han formado las medianas y grandes ciudades, resulta un acierto la toma de plusvalías acaparadas injustamente por unos pocos. Empero, esto debe ir aparejado con el fortalecimiento municipal, apoyando la capacitación de sus cuadros técnicos y modificando sus estructuras administrativas que los lleven a una verdadera modernización para el mejor manejo y control de los recursos, y con una superior eficiencia, evitando al máximo el cáncer de la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. Indicadores, 2013, (<http://datos.bancomundial.org/indicador/GINI>).

Benévolo, Leonardo. Orígenes de la urbanística moderna. Edic. Tekne, Argentina, 1967.

Calva, José Luis. "Más allá del Neoliberalismo". Edit. Plaza/Janes. México, 2002.

Código Fiscal del Distrito Federal, 2013.

Conde Bonfil. Carola. "Fortalecimiento municipal mediante la recuperación de plusvalías".
En Iracheta y Smolka, 2000,

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Eibenschutz Hartman, Roberto. "Acceso de los pobres al suelo por medio de la política urbana y de vivienda en el Distrito Federal". En Iracheta y Smolka, 2000..

Gadsden Carrasco, Carlos. "Federalismo a la mexicana: la hora de las definiciones." En Sánchez, Mario y Castro, Florentino. Gobierno y políticas públicas. CIECAS, IPN, México, 1ª edición, 2007.

García del Castillo, Rodolfo. Los Servicios Público Municipales.. Documento de Trabajo 3, Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 1ª edición, 1992.

García del Castillo, Rodolfo. "Cobertura y calidad de los servicios municipales" Documento de Trabajo 12, Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 1ª edición, 1993.

Garza, Gustavo. "La urbanización de México en el siglo XX." Colegio de Méx. 2003.

INEGI. Censos de población 2010. México.

INDETEC. Memorias de La Jornada Regional de Catastro y Tributación Inmobiliaria. Actualización e intercambio de experiencias. Quintana Roo. Dic. 2011.

Iracheta Cenecorta, Alfonso y Smolska Martim O. (Coord.). "Los pobres de la ciudad y la tierra". Lincoln Institute of Land Policy e Instituto Mexiquense, México 1a edic, 2000.

Ley General de Asentamientos Humanos, México, 1993.

Ley de Ingresos del Gobierno del Distrito Federal, 2013.

Merino, Mauricio. “Gobierno local, poder nacional”. Colegio de México, México, 1ª edición 1998. 1ª reimpresión 2005.

Moreno Espinosa, Roberto. “La Administración territorial en México, Antecedentes y Perspectivas”. Instituto de Administración Pública del Edo. de México (INAPEM) y Facultad de Ciencias Políticas y Administración de la UAEM, México, 1995.

Núñez A Alfaro Jorge Armando. “El poder judicial en la operatividad de la planeación urbana en el estado de Michoacán al inicio del siglo XXI (Caso de la conurbación Sahuayo, Jiquilpan, Venustiano Carranza.). Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias, Sección de Estudios de Posgrado del IPN, 2011.

Olinto Camacho, “Políticas del suelo y captación de plusvalía”. El caso de Venezuela, en Iracheta y Smolka, 2000.

Perló, Manuel y Delgado, Alfredo. “El estado del conocimiento sobre el mercado del suelo urbano en México”. Lincoln Institute of Land Policy, y Colegio Mexiquense, México, 2000.

Perló Cohen; Manuel. La aplicación del impuesto sobre plusvalía en México. En Iracheta y Smolka, 2000.

Ramírez Bravo Margarita “El desarrollo urbano en Acapulco. La normatividad para su ordenamiento y sus efectos en la Zona Diamante”. Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias, Sección de Estudios de Posgrado de la ESIA-Z del IPN, 2009.

Rodríguez, Victoria E. “La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo”. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2ª edición, 1999.

Sacristán Roy Emilio. Las privatizaciones en México. Revista de Economía., UNAM, México, Vol. 3 Núm. 9, 2006.

Salazar Clara Eugenia (Coord.). Irregular. Suelo y mercado en América Latina. Colegio de México, 1ª edic., 2012.

Sandroni Paulo y Biderman Ciro. “Avaliação do Impacto das Grandes. Intervenções Urbanas nos preços dos Imóveis do Entorno: O Caso da Operação Urbana Consorciada Faria Lima Sao Paulo, Brasil, abril, 2005.

SHCP, 2013. www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica.

Solis Leopoldo. "Planes de desarrollo económico y social de México". Edit Sep-setentas.
México, 1980.

Schteingart Martha y D´andrea Luciano (Coord.). Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente. Colegio de México, CE.R.FE. 1ª edic 1991.

ONU-HABITAT. States of the world´s cities, 2012/2013.