

Instrumentos para la captación de rentas del suelo en la ciudad compacta

Felipe de Jesús Hernández Trejo¹

Introducción

Tres meses después de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) regresó a la presidencia de México, en febrero del 2013 se anunció la implementación de una nueva Política Nacional de Vivienda. Esta política intentaría cambiar el modelo de construcción hegemónico en el mercado inmobiliario habitacional, buscando “transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente” (Presidencia de la República, 2013). La producción de viviendas con ocupación del suelo de tipo horizontal-periférica, sería sustituida por un modelo de ciudad compacta que promovería la redensificación de las ciudades del país.

En su participación en la XXIII Asamblea General de Ministros de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, Paloma Silva de Anzorena, entonces Directora General de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), declaró que se había recuperado la rectoría del Estado en materia de construcción de vivienda. Refiriéndose a la limitación impuesta a los desarrolladores de vivienda mencionó: “pueden desarrollar fuera de los contornos establecidos, pero no van a tener subsidio federal ni financiamiento” (Ciro, 2014).

En lo que sigue se profundizará en el análisis de esta cuestión. Para ello se abordará el estudio del funcionamiento de la normatividad urbana –específicamente los instrumentos de desarrollo urbano– y su influencia en la captación de rentas del suelo.

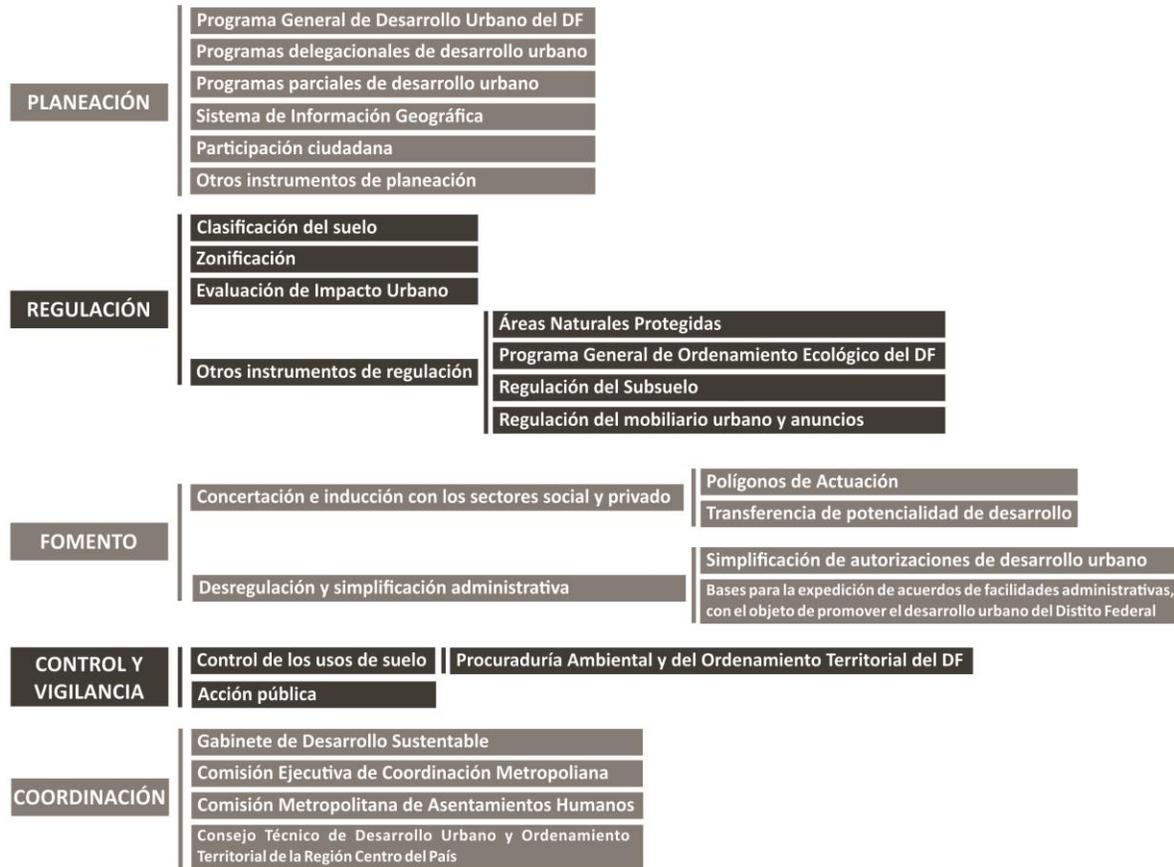
Flexibilización de instrumentos

Los instrumentos de desarrollo urbano pueden entenderse como el conjunto de elementos financieros, fiscales, sociales, administrativos y legales que inciden en las ciudades para concretar las políticas urbanas; los mismos “pueden ser clasificados o agrupados bajo una diversidad de criterios, ya sea atendiendo a su contenido formal o a su finalidad” (Eibenschutz y Gómez, 2012). En el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003 (PGDUDF), estos elementos se clasifican en instrumentos de planeación, regulación, fomento, coordinación, control y vigilancia (ver figura 1).

La Zonificación Primaria (instrumento de regulación) determina la clasificación del suelo en dos tipos: suelo urbano y suelo de conservación. A partir de esta zonificación se considera otro nivel de clasificación denominado Zonificación Secundaria o Usos de Suelo. Esta Zonificación Secundaria incluye, además de la información de usos de suelo, el número de niveles permitidos, el porcentaje de área libre, la densidad de edificación y el máximo de viviendas por conjunto.

¹ Felipe de Jesús Hernández Trejo. Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. Maestría en Diseño y Estudios Urbanos. felipehtrejo@gmail.com

Figura 1. Clasificación de instrumentos según el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de PGDUDF (2003)

Desde la perspectiva de la CONAVI, manifiesta en la *Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior*, los instrumentos de regulación pueden ser un obstáculo debido a que imponen controles al libre funcionamiento del mercado: “normatividad mal concebida, que establece restricciones al aprovechamiento del espacio urbano. Algunos usos del suelo e intensidades permitidos no promueven una mayor competitividad al área ni procesos de revalorización del suelo.” (CONAVI, 2010: 19-20). En esta misma guía se proponen una serie de instrumentos para favorecer la redensificación. Los instrumentos sugeridos son: los polígonos de actuación, la transferencia de potencialidad y el intercambio de beneficios (este último equivalente al sistema de actuación). Tomando como referencia esta propuesta, surge el siguiente cuestionamiento: ¿en qué se basa la CONAVI para elegir los instrumentos que deben impulsar la redensificación de las ciudades?

La concepción que tiene este organismo federal sobre los distintos instrumentos es la siguiente:

La zonificación continuará siendo un instrumento valioso en la planeación en México. Sin embargo, existe la opción de darle una aplicación más inteligente, sobre todo en el aspecto de flexibilidad, de manera que en lugar de convertirse en un obstáculo al desarrollo, represente un mecanismo de desarrollo a través de su articulación con la gestión (CONAVI, 2010: 51).

“Flexibilizar” la zonificación existente significa sobreponerle otra zonificación “que puede ser considerada como una 'zonificación opcional', que se mantiene 'flotando', hasta que los propietarios solicitan su aplicación” (CONAVI, 2010: 37). Por otro lado, su articulación con la *gestión* se refiere a su optimización con relación a la competitividad.

A pesar de que la zonificación existente representa explícitamente “un obstáculo al desarrollo” para la CONAVI, no se pretende que este instrumento deje de funcionar totalmente. Esto demuestra lo que Theodore, Peck y Brenner caracterizan como *dependencia de la trayectoria*: la especificidad de un programa de neoliberalización es determinada por el legado de marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que se han mantenido a través del tiempo. El resultado de un proceso depende de la secuencia de decisiones tomadas por los actores en el pasado y no sólo de las condiciones del momento (Theodore et al., 2009).

Ahora bien, con referencia al sistema de planeación urbana en general, la flexibilización a la que se somete este instrumento es una muestra del proceso de *transición* en que se encuentra la planeación urbana en México; donde algunas características de la planeación indicativa “se han perdido o han quedado relegadas en un segundo plano frente a unas 'nuevas' prácticas y concepciones, mismas que aún no han logrado afianzarse del todo y que, por lo tanto, no definen aun claramente los rumbos de esta práctica” (Pino y Moreno, 2013: 782). Estas *nuevas prácticas* a nivel estatal son: los polígonos de actuación, la transferencia de potencialidad y los sistemas de actuación; a nivel federal son: los perímetros de contención urbana.

Para impulsar la redensificación de las ciudades, el gobierno federal delimitó perímetros de contención urbana para las 384 ciudades que conforman el Sistema Urbano Nacional. Este instrumento fue definido por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) a partir de la metodología empleada en su delimitación: “son el resultado de la aplicación de metodologías geoespaciales a partir de fuentes oficiales como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Población” (SEDATU, 2014: 6). Sin embargo, estos perímetros no se refieren a un territorio específico —como sí lo hace la zonificación— su capacidad para modificar los usos del suelo y la densidad de edificación es imprecisa, en términos utilizados por la CONAVI: se mantiene flotando.

Transformación en la forma de captación de rentas del suelo

La vinculación de la normatividad urbana con la captación de rentas del suelo no es simple. En cada lote urbano existe una imbricación de rentas donde la Renta Absoluta Urbana (RAU) es el nivel mínimo a partir del cual se genera una combinación adicional de rentas primarias y secundarias (Jaramillo, 2009). En esta imbricación, los instrumentos de desarrollo urbano influyen en la medida en que regulan o fomentan la operación del mecanismo mercantil de captación de rentas.

En algunas partes de la ciudad, los consumidores están dispuestos a pagar precios más elevados por viviendas de características físicas similares. Este sobreprecio pagado por la localización específica de las viviendas genera una sobreganancia que se convierte en Renta Primaria Diferencial tipo 2 (RPDt2). La construcción en altura ofrece la posibilidad de multiplicar la cantidad de espacio construido que se puede vender en dichas localizaciones específicas y de esta manera incrementar la sobreganancia (Jaramillo, 2009).

En este sentido, la normatividad urbana establece restricciones al proceso de redensificación cuando limita la captación de la RPDt2; esto se consigue únicamente cuando la zonificación secundaria establece un número de niveles permitidos inferior al que arroja el rango máximo de Edificabilidad Económica² en el mercado.

En cambio, la redensificación que se apoya de los instrumentos de fomento (tales como los polígonos de actuación, la transferencia de potencialidad y los sistemas de actuación) tiene por objetivo garantizar al capital inmobiliario una mayor captación de rentas del suelo. Esto se realiza a través de proyectos de renovación en áreas o polígonos centrales. En estas áreas se pueden obtener mayores precios de mercado y elevar el rango máximo de Edificabilidad Económica a partir del aprovechamiento y exaltación, no sólo de las redes de infraestructura y espacios de carácter colectivo existentes, sino también de la connotación positiva y la carga de significación de algunos lugares. Esta exaltación planificada tiende a incrementar los precios de mercado de las viviendas, proceso que provoca el cambio de sectores sociales.

La intervención estatal en este ámbito se orienta hacia la facilitación y respaldo en la modificación de los usos del suelo y el incremento de la densidad de edificación. El efecto que este proceso tiene en la captación de rentas del suelo, es el tránsito de una forma de captación inicial orientada hacia la obtención de la RAU en la periferia de las ciudades, hacia un incremento en la captación de la RPDt2 en zonas específicas de la ciudad.

Esta transformación en la forma de captación de rentas constituye una reorganización del mercado inmobiliario habitacional en su conjunto, llevada a cabo a través de la implementación de una política habitacional que, bajo el paradigma de la *sustentabilidad* y apoyándose de los instrumentos de fomento, pretende modificar el patrón de ocupación de suelo existente por un modelo de ciudad denominado ciudad compacta.

Referencias bibliográficas

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura (ALDF) [2003], Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF).

Ciro, S. “Se recuperó la rectoría estatal en construcción de viviendas: Conavi”, La Jornada, 1 de septiembre de 2014, p. 38. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/09/01/sociedad/038n2soc>.

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) [2010], Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior.

² Se refiere al rango de ganancia que puede obtener un desarrollador: “para un determinado precio del espacio construido (o un determinado rango de este precio) la edificabilidad que genera el mercado no sólo tiene un mínimo, sino también un máximo” (Jaramillo, 2009: 143-144).

Eibenschutz, R. y G. Gómez (2012), “La instrumentación del desarrollo urbano: una materia olvidada”, en Héctor Quiroz y Esther Maya (comp.), *Urbanismo. Temas y Tendencias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 69-84.

Jaramillo, S. (2009), *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, 2ª ed., Bogotá, Universidad de los Andes.

Pino, R. y F. Moreno (2013), “La política y la planificación urbana del estado neoliberal”, en Emilio Pradilla y Blanca Ramírez (eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Edimpro, vol. II, pp. 777-827.

Presidencia de la República (2013). Política Nacional de Vivienda, [fecha de consulta 26 febrero 2017]. Disponible en: <http://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/politica-nacional-de-vivienda>.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) [2014], Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes.

Theodore, N., J. Peck y N. Brenner (2009), “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”, *Temas sociales*, núm. 66, pp. 1-11.