

Revista de Administración Pública



Bases para una política nacional de suelo¹

Alfonso Iracheta Cenecorta*

INTRODUCCIÓN

1. El problema del suelo en las ciudades mexicanas

Hoy México es un país eminentemente urbano. En 2010, la población del país fue de 112.3 millones de habitantes, de los que 77.8 por ciento habitaban en ciudades.² De acuerdo con las proyecciones de la población de México 2010-2050,³ a mitad de 2013, México contaba con 118.4 millones de habitantes y se espera que para 2030 alcance 137.5 millones de los que 81.4 por ciento residirán en ciudades.⁴

Conservadoramente, sólo la nueva población requerirá entre 83 mil y 290 mil hectáreas de suelo para todos los usos urbanos, según la densidad promedio que se aplique, desde la vigente en el país (23 viv/ha), hasta

* Doctor en Geografía y Estudios Regionales por la Wasaw University. Actualmente es Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio Mexiquense, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

¹ El origen de este ensayo, es el documento de Propuesta de Creación del Instituto Nacional del Suelo, elaborado por Centro EURE para la Dirección General de la CORETT. El trabajo fue coordinado por quien esto escribe y participaron con aportaciones diversas, además de los funcionarios de dicha institución: Jesús Alcántara (Director General), Eric López (Director de Planeación), diversos expertos: Eduardo Ramírez Favela, Alberto Rébora, Víctor Ramírez, Alejandro Morales.

² INEGI, 2011: **Censo de Población y Vivienda 2010**, Aguascalientes, Ags. De acuerdo con esta institución, la población urbana se contabiliza a partir de aglomeraciones de 2 mil 500 habitantes y más.

³ CONAPO, s/a: **Proyecciones de la Población de México 2010-2050**, México, DF.

⁴ Elaboración propia en base al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados del Gobierno Federal, <http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas> e INEGI, 2010. Las estimaciones para 2030 se hicieron a partir de las proyecciones de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2011: **Proyecciones de la población 2010-2050**, México, DF.

la que se puede lograr con políticas de densificación (80 viv/ha);⁵ a esto, debemos agregar los rezagos, especialmente en vivienda, que en la actualidad es del orden de 9 millones de unidades.

El universo real de la irregularidad se desconoce; sin embargo, estimaciones como las del Colegio de México establecen que es del orden de 5 millones de lotes habitacionales; igualmente, la CORETT, ha calculado que cada año ingresan a la irregularidad aproximadamente 90 mil.

Una parte muy relevante de la población mexicana es de bajo ingreso y, ha tenido que hacerse responsable directamente de edificar sus viviendas en lotes que carecen de casi todo y que, en muchos casos, no cuentan con certeza jurídica. Aproximadamente 67 por ciento del parque habitacional de 35 millones de viviendas, ha sido producido social o individualmente, sin la intervención de empresas desarrolladoras de vivienda y sin apoyo de los institutos de vivienda del país. Otro elemento fundamental a considerar, es que cerca de 50 por ciento de la tierra que rodea las ciudades es de propiedad social y será en estos predios donde crecerán principalmente los asentamientos de bajo ingreso de nuestras ciudades.

Este panorama tiende a agudizarse en los próximos años, porque de no mediar una acción masiva para ofrecer alternativas de localización a las nuevas viviendas de los más pobres, continuarán creciendo la irregularidad de la tenencia de la tierra y los asentamientos en zonas de riesgo, obligando al Gobierno Federal a incrementar los recursos para atender *ex post* estos graves problemas, ya sea regularizando la tenencia de la tierra o atendiendo a cientos de miles de damnificados por catástrofes derivadas de la mala localización de las viviendas.

Desde otra perspectiva, la ausencia de una política de control del suelo en el país, en cuanto a su uso, apropiación, aprovechamiento y fiscalización, ha traído como consecuencia que cada dependencia gubernamental y cada empresa privada, ocupen con sus instalaciones, infraestructuras y edificaciones, lugares muchas veces inadecuados y sin haber resuelto legalmente la posesión o propiedad de los predios. Se suma a esto, la desincorporación de suelo que realizan las dependencias y organismos federales con poco concierto, lo que se manifiesta en las limitaciones que tienen los registros inmobiliarios y la ausencia de control de estos predios, destacando los derechos de vía liberados.

Las nuevas políticas federales se orientan a conformar un “nuevo modelo de desarrollo urbano” y una estrategia habitacional coordinada con dicho modelo, que tiene como componente fundamental, además de las

⁵ Considerando 23 viv/ha (promedio nacional actual), 60 y 80 viv/ha (estrategia SEDATU) y en los 3 casos, 3 habitantes por vivienda.

viviendas, la oferta de millones de lotes habitacionales bien localizados en las ciudades para la población de menor ingreso, a fin de evitar que sigan creciendo la irregularidad en la tenencia de la tierra y los asentamientos humanos en zonas de riesgo; por otra parte, se ha declarado que se realizarán inmensas inversiones en infraestructura y en equipamientos, en las ciudades y en las regiones y todas estas requerirán de nuevo suelo.

Lo que es claro, es que los procesos de desincorporación de suelo rural a urbano, los de regularización de la tenencia de la tierra y el incremento descontrolado de los asentamientos irregulares y las zonas de riesgo, no pueden continuar con la tendencia actual, porque el caos y la incertidumbre en la tenencia de la tierra, han llevado al país a una situación insostenible, siendo fundamental una estrategia integrada para enfrentarlos.

¿Qué dependencia u organismo federal tiene las facultades para aportar soluciones integradas de suelo para garantizar en tiempo y forma el cumplimiento de las estrategias que ha anunciado el Gobierno federal? La respuesta es ninguna.

1.2. La crisis de las instituciones responsables del suelo

CORETT nace en la década de 1970 para atender las consecuencias de la ocupación irregular / informal / ilegal de predios ejidales y comunales y no sus causas. El problema de la irregularidad en la tenencia de la tierra en las ciudades se origina por dos procesos; el primero, corresponde a la expansión urbana acelerada, que en 30 años (1980-2010) provocó que la población de las ciudades se multiplicara por 2, mientras que la superficie urbanizada lo hiciera por 8 veces, provocando un patrón disperso y una caída de la densidad promedio urbana en el país hasta alcanzar hoy del orden de 23 viviendas por hectárea, cuando podría ser conservadoramente entre 60 y 80.⁶ El segundo, es la falta de oferta de suelo habitacional para los pobres en las ciudades, lo que generó el crecimiento muy acelerado de los asentamientos irregulares, muchos de los cuales se han ido localizando en los últimos años en zonas de riesgo.

Además de no tener un enfoque preventivo, ni de solución integral al problema de los asentamientos humanos irregulares, con la disminución del papel de la CORETT⁷ en los procesos de regularización de la tenencia

⁶ Centro EURE SC: Documento Base del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2013-2018, 3ª versión: Final, 2013, (documento elaborado para la CONAVI), Lerma, México.

⁷ Hoy día se han reducido o cancelado los recursos presupuestales para el mejoramiento y crecimiento de las ciudades y especialmente para la adquisición de suelo. La CORETT ha declinado su acción regularizadora (luego de haber entregado títulos para más de 2.6 millones de lotes en su historia), pese al hecho de que 50% del crecimiento urbano se ha dado en condiciones irregulares y se estima que 15 millones de propiedades carecen de escrituras públicas.

de la tierra y de incorporación de suelo rústico a urbano, se ha ido perdiendo la conducción del proceso de urbanización por parte del Estado mexicano, lo que ha sido provocado por la reducción de sus presupuestos y programas –expropiaciones-, y por las nuevas vías para adquirir el “dominio pleno” que contempla la Ley Agraria.

A lo largo de su historia, desde 1974, año de su creación, se han realizado 1 mil 995 Decretos Presidenciales expropiatorios emitidos a favor de la CORETT y esta ha escriturado un total de 2 millones 687 mil 344 lotes a favor de sus ocupantes, con un promedio anual (39 años) de 68 mil 906.

Existe una multiplicidad de agentes y vías que presionan y modelan los procesos de ocupación irregular de la tierra y su incorporación desordenada al crecimiento urbano: empresas inmobiliarias que adquieren el dominio pleno, sujetos agrarios que venden sus derechos parcelarios, formación o modificación de zonas de urbanización ejidal, entre otros mecanismos de parcelación y pulverización de la tierra, al margen de la legalidad del desarrollo urbano.

En este contexto, contradictoriamente, la CORETT ha declinado su acción regularizadora. Mientras que en 1998 el costo por escritura fue de 3 mil 500 pesos, en 2012 se elevó a 27 mil 801; es decir, en 15 años el costo de producción por escritura se incrementó casi el 800 por ciento. Igualmente, el número de escrituras entregadas en 1998 fue de 119 mil 196, cayendo a sólo 15 mil 891 en 2012; es decir 750 por ciento menos.

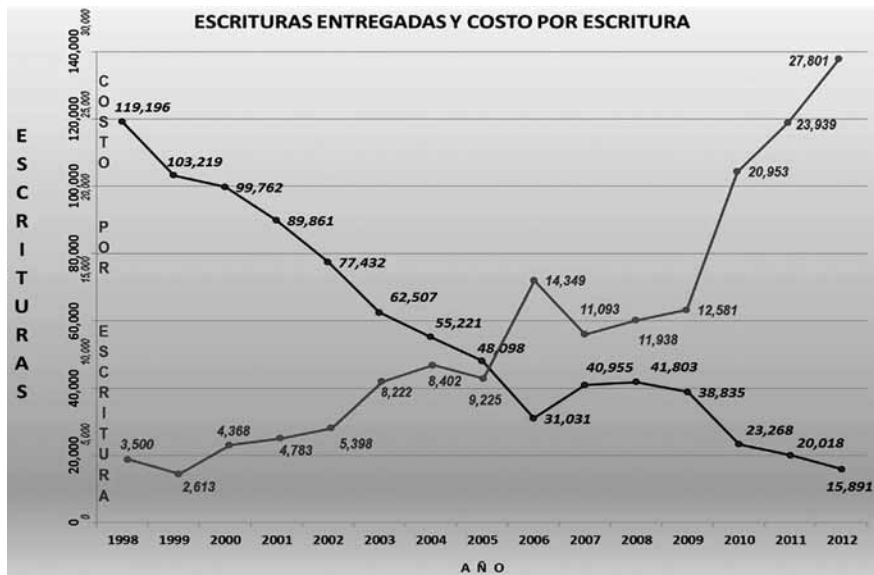
La productividad del organismo cayó de 1998 a 2012 debido a las pérdidas económicas ininterrumpidas, salvo en el año 2000, debido a la baja producción de escrituras. La gravedad de esta situación se puede estimar si se considera que en 1998, CORETT tuvo pérdidas por casi 7 millones de pesos y en 2012, alcanzaron 247 millones.

Los datos son elocuentes. Su análisis permite inferir que desde el final de la década de 1990, se aplicó una estrategia deliberada desde el Gobierno Federal para restringir drásticamente la productividad de CORETT y llevarla a un colapso administrativo, financiero y jurídico. A esta crisis externa, se agrega la interna, caracterizada por una caída profunda en la productividad, avance en la corrupción asociada a la regularización de la tenencia de la tierra y el abandono del proyecto original.

Además de esta condición crítica, si se analizan los fenómenos de urbanización y en general de ocupación del territorio, es notorio que frente a los problemas de creciente irregularidad en la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos y el avance de los procesos de ocupación

de suelo en zonas con diverso grado de riesgo, la acción del Gobierno Federal ha sido notoriamente limitada y muy poco eficaz.

CORETT: Escrituras, 1998-2012 ¹



(1) El costo anual por escritura se calculó dividiendo el Presupuesto Anual Ejercido de cada Ejercicio Fiscal, elevado al valor actual (Tasa Interbancaria de Fondeo BM), entre el número de escrituras entregadas por año. Elaborado con información proporcionada por la CORETT.

Ante la ausencia de una política nacional de suelo urbano que coordine los esfuerzos del gobierno y de los actores sociales a favor de ciudades más ordenadas, compactas, equitativas y sustentables, instituciones como CORETT, han carecido de idea, compromiso y empuje, para enfrentar de manera más integral los problemas de la irregularidad en la tenencia del suelo urbano. En efecto, sólo atiende la regularización de la tenencia de la tierra de la propiedad sujeta al régimen agrario, dejando de lado otras modalidades de irregularidad territorial,⁸ mismas que hay que diferenciar y atender:

- *Ocupación ilegal de propiedades públicas* (muchas en situación de riesgo en causas, derechos de vía, zonas federales, carreteras, líneas férreas, líneas eléctricas, ductos de PEMEX, espacios públicos, entre otros);

⁸ Ramírez Navarro, Víctor, 2009: **La Ley y la Ilegalidad en la Producción del Espacio Urbano**, Curso de Desarrollo Profesional. Mercados Informales de Suelo y Regularización de Asentamientos en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, Guatemala.

- *Irregularidad urbanística* (asentamientos al margen de las leyes de desarrollo urbano, fraccionamientos y construcciones);
- *Irregularidad en la tenencia o posesión de la tierra* (parcelación y ocupación de la tierra sin título legítimo);
- *Irregularidad o carencia en los títulos de propiedad* (también llamada de segunda generación de poseedores legítimos sin título); y
- *Ocupaciones ilegales de viviendas construidas por empresas privadas y financiadas por los organismos nacionales de vivienda*, que fueron abandonadas o desocupadas por sus titulares y acreditados originarios (generando un reciente e inédito proceso de ocupación masiva e ilegal de viviendas terminadas).

Por el lado de la OFERTA de suelo urbano e inter-urbano para diversos usos, no existe en México una estrategia, ni las instituciones públicas, ni los instrumentos adecuados para organizarla y para ofrecer en tiempo y forma suelo habitacional para los grupos sociales de muy bajo ingreso, o la tierra que se requiere para grandes infraestructuras y equipamientos públicos. La realidad es que cada entidad gubernamental gestiona, desincorpora y toma todas las decisiones sobre el suelo que requiere, sin que exista coordinación con las dependencias responsables del ordenamiento territorial y ambiental.

Estas funciones, que debieron ser ejercidas por la SEDESOL (hasta 2012) y por la CORETT (entre otras instituciones federales), simplemente fueron dejadas en manos de los mercados inmobiliarios (formal e informal), sin control ni intervención gubernamental para ordenarlos, más allá de una presencia apenas simbólica para simular que se cumplía con la legislación.

Por ello, una cantidad importante de acciones de suelo (expropiación, desincorporación, adquisición, convenio con ejidatarios, liberación de derechos de vía, registro de predios, entre otras) ejecutadas por los gobiernos (y por actores privados), se encuentran mal localizadas, sus registros son limitados o incompletos y muchas no han culminado sus procesos jurídico-administrativos. Estas acciones no han permitido la recuperación de las plusvalías generadas y, en muchos casos, no cubren los impuestos territoriales que les corresponden.

En síntesis, no obstante que existe un entramado institucional en el Gobierno Federal para atender el tema del suelo, prácticamente, desde la perspectiva que se analice, su eficacia ha sido muy baja, al grado de enfrentarse una profunda crisis en las ciudades y metrópolis mexicanas.

El caso de la CORETT es emblemático, porque no obstante haber regularizado en su historia del orden de 2.6 millones de lotes habitacionales,⁹

⁹ Información proporcionada por el organismo de manera directa a quien esto escribe.

en las últimas décadas ha ido perdiendo eficacia, a grado tal que hoy es inviable operativa y financieramente, lo que aunado a la corrupción y a su mala imagen pública, hace necesaria su reestructuración estructural o incluso, la creación de un espacio institucional nuevo que atienda las políticas generales sobre el suelo, su regularización y su incorporación legal para el desarrollo urbano y para los proyectos de infraestructura que se requieren.

1.3. Los retos del sector

En la estructura administrativa del Gobierno Federal, existen múltiples instituciones y organismos asociados al suelo urbano y urbanizable de manera directa o indirecta y una multitud de registros asociados al suelo (derechos de vía, franjas marítima y costera, explotaciones mineras, ejidos y comunidades, propiedad privada...). Sin embargo, no están alineados ni coordinados y se carece de un ente público que pueda armonizar todas las políticas de suelo vigentes.

Un elemento sustantivo de las nuevas políticas para el desarrollo urbano propuestas por el Gobierno Federal, es la posibilidad de establecer mecanismos para la administración integrada y coordinada del suelo y para sentar las bases de un desarrollo urbano más ordenado y sustentable. Para ello, se requiere recuperar la función social del suelo, establecida en el artículo 27 de la Constitución Nacional, como un recurso público de alta prioridad, que le permite al Estado articular el desarrollo urbano con la política de vivienda y aplicar una estrategia integral de gestión urbana. Avanzar en este sentido, implica reconocer un principio en el que se debe sostener una política nacional de suelo: **QUIEN CONTROLA EL SUELO, CONTROLA EL DESARROLLO URBANO** (Iracheta *dixit*). Y esta función corresponde al Estado por varias razones:

- Porque a diferencia de otras mercancías, el suelo es muy peculiar, destacando algunas características fundamentales: Cada predio es único, inamovible e irrepetible; esta característica absoluta reduce la competencia entre localizaciones y tiende a imponer precios especulativos (monopólicos) que sólo con la intervención del Estado se pueden moderar. El valor de cada predio en una ciudad, es el producto del esfuerzo de muchos y no de los propietarios; es decir, un predio vale por su localización con relación al resto de predios, por las construcciones que tiene y por las mejoras y servicios que tiene en su entorno; pero estas mejoras en general son realizadas por el Estado a través de la obra pública y de las

decisiones de localización de usos del suelo (planificación urbana). Por ello, la fiscalidad inmobiliaria es fundamental para recuperar una parte de las plusvalías que se crean en cada predio urbano.

- Porque las miles de decisiones que se toman en los mercados inmobiliarios de manera cotidiana, responden a los intereses y deseos de cada individuo y empresa y no consideran en sus cálculos las necesidades de la comunidad urbana como un todo.
- Porque, de no mediar una intervención pública, la tendencia de los mercados inmobiliarios es a no aportar suelo para usos públicos que se consideran de baja rentabilidad privada, como parques y plazas públicas, equipamientos sociales, entre otros. Igualmente, son muy propensos a la especulación provocando precios desproporcionados y la “expulsión” de las ciudades, por la vía de estos precios, de los grupos sociales de menor ingreso que no pueden pagarlos, teniendo esto consecuencias perniciosas, como los asentamientos irregulares, la presencia de grandes polígonos vacíos dentro de las ciudades y la expansión de las áreas urbanas de manera irracional, dispersa e insustentable.

Si bien, el desarrollo urbano y su planeación es un asunto municipal, es fundamental que el Gobierno Federal provea de las grandes orientaciones, políticas y apoyos de orden nacional, para garantizar homogeneidad y alineamiento entre políticas, así como lineamientos y normas para controlar los procesos de urbanización, especialmente cuando son interestatales e intermunicipales. Pero estos procesos son sumamente complejos, porque exigen de acuerdos sociales que involucren a buena parte de los actores, a los ámbitos de gobierno y a los poderes públicos, para decidir cómo ocupar el territorio de una ciudad y su entorno regional, lo que se dificulta porque implica imponer a la propiedad inmobiliaria deberes (y no sólo derechos), y porque esta es una de las más sensibles a intereses económicos, políticos e incluso ideológicos.

El tratamiento del suelo (y de los edificios), requiere de visiones y políticas integradas y no sectoriales y fraccionadas, ya sea para ordenar e impulsar los mercados inmobiliarios; para definir zonificaciones e intensidades en el uso del suelo; para realizar los registros necesarios y contar con la información que se requiere para la planeación y para garantizar certeza jurídica a la propiedad; para aplicar políticas fiscales equitativas y; para garantizar las superficies necesarias en cada ciudad para los usos del suelo socialmente prioritarios y para las infraestructuras y los equipamientos públicos, entre otros temas.

1.4. Conclusión

México se urbaniza acelerada y desordenadamente. La CORETT y en general, las instituciones del Gobierno Federal responsables del suelo y del desarrollo de las ciudades, no han logrado integrar las funciones y atribuciones sobre el suelo y mucho menos definir una estrategia que guíe a los municipios y a los actores sociales para desarrollar las ciudades de una manera más armónica y sustentable.

Estas instituciones han llegado a límites de inoperancia e inclusive, como la CORETT, a una situación de crisis estructural, con lo cual se confirma que no existen políticas integradas sobre suelo, ni de esta materia con el desarrollo urbano, la vivienda, el ordenamiento del territorio, entre otras.

Actualmente, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y otras dependencias y organismos del Gobierno Federal, tienen funciones y atribuciones directamente relacionadas con el suelo, sin que existan mecanismos efectivos de coordinación entre ellas, lo que dificulta las posibilidades de conformar una política nacional integrada sobre el desarrollo urbano, la vivienda y el suelo.

La dispersión de funciones, ha provocado que no haya rigor en los usos del suelo y que existan múltiples intervenciones sin concierto. Ejemplos de esto, es que un municipio aprueba el uso del suelo, sin contar en muchos casos con las garantías de que la zona sea apta para ello, lo que se manifiesta en la generalización y crecimiento de los asentamientos irregulares y en zonas de riesgo, que se caracterizan por carecer de certeza jurídica en la propiedad y por ocupar zonas con riesgos o de alto valor ambiental y/o agrológico, cuya defensa o prevención son atendidas por otras dependencias federales o estatales.

Las experiencias internacionales muestran que la determinación participativa y la defensa rigurosa de los usos del suelo y de la localización de cualquier función urbana, es una condición *sine quanon* para que funcione una política de suelo urbano y en general, de desarrollo de una ciudad.

En este contexto y ante la crisis de las instituciones responsables del desarrollo urbano y del suelo, el Gobierno Mexicano requiere de un ente público para construir una política nacional de suelo de la mano de las de desarrollo urbano y de vivienda. Este paso fundamental, debe ser acompañado de los ajustes a la legislación de los asentamientos humanos y de otras materias asociadas (vivienda, planeación, ambiente...). Igualmente, es necesario que se acompañe de las decisiones administrativas para alinear, coordinar o inclusive integrar las funciones que actualmente están dispersas en una

gran cantidad de dependencias y organismos federales a fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la ejecución de nuevas políticas nacionales sobre el suelo y el desarrollo urbano.

2. Los ejes de una política nacional de suelo

El análisis anterior, deja claro que se requiere crear una Política Nacional de Suelo y la estructura institucional federal responsable de coordinarla y administrarla, capaz de:

- Ser un instrumento central para transformar el modelo de desarrollo urbano del país;
- Articular entre sí a los ámbitos sustantivos del suelo: identificación, registro, adquisición, formalización y oferta;
- Vincularlos eficazmente con otros ámbitos de la política pública, como son el económico, el social, el ambiental y particularmente el territorial y el fiscal inmobiliario y;
- Ser el mecanismo del Estado Mexicano para garantizar la oferta de suelo que requiere el desarrollo.

En este sentido, los retos para formular y conducir las políticas para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y habitacional en el país, requieren de acciones en muchos frentes, pero el fundamental es diseñar los instrumentos de organización administrativa para atenderlos eficazmente.

Por ello, el ente responsable de coordinar y administrar una Política Nacional de Suelo, deberá concebirse desde su origen con funciones, capacidades, instrumentos y mecanismos que tengan una amplia posibilidad de operación, posibilitando su intervención directa sobre el mercado de suelo desde varias perspectivas, entre las que destacan:

- Promover, asesorar e inclusive acunar proyectos de inversión inmobiliaria habitacional popular;
- Realizar adquisiciones o habilitaciones de suelo directas para proyectos urbanístico habitacionales (o para otros usos prioritarios y públicos);
- Ejercer subsidio al suelo habitacional, garantías o financiamiento de proyectos;
- Gestionar facilidades fiscales y administrativas;
- Convocar y asesorar a los gobiernos locales, o promover reformas a los marcos institucionales;
- Desarrollar funciones que se adelanten a los procesos de irregularidad, a la vez que mantener las correctivas, bajo un esquema de prioridades y principios.

De acuerdo a lo anterior, la **política nacional integrada de suelo con énfasis en el urbano y con un claro enfoque sustentable**,¹⁰ podría organizarse en tres grandes ejes que contengan lo siguiente:

2.1. Alineación y sinergias con el Gobierno Federal

El primer enfoque de una política nacional de suelo, es la coordinación inter-gubernamental e inter-institucional para ejecutarla, para lo cual se podrían considerar las siguientes funciones del ente responsable de coordinarla:

- Establecer acuerdos de coordinación dentro de la estructura del Gobierno Federal y con los gobiernos de las entidades federativas y los municipales, para garantizar la incorporación de suelo al desarrollo urbano y el requerido para los proyectos de infraestructura y equipamiento que requiere el desarrollo del país y de sus regiones y entidades. Igualmente, establecer mecanismos de apoyo y de asociación con ejidatarios, propietarios de suelo, con organizaciones sociales y con empresas directamente involucrados en el suelo en general y en el urbano y urbanizable en particular, para garantizar la sinergia que se requiere para avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo urbano, orientado a la contención de las ciudades y a la oferta de nuevas soluciones habitacionales, como la producción social de vivienda, entre otras opciones.
- Establecer acuerdos con la SHCP y con los gobiernos de los estados y de los municipios, para apoyar, promover y gestionar la integración de la política fiscal inmobiliaria con la de desarrollo urbano y vivienda, además de revisar y actualizar los gravámenes sobre el suelo, en especial para los predios vacíos y baldíos en las ciudades y los requeridos para contener y consolidar la periferia de las ciudades y promover nuevas figuras tributarias que busquen el financiamiento y la recuperación de las plusvalías generadas por

¹⁰ Sería muy útil para una política nacional de suelo, que con la creación del nuevo Instituto se pudiera completar la integración de la SEDATU, agrupando sectorialmente al **Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN)**, entre otros propósitos, para manejar el inventario de los bienes nacionales que es un recurso inmobiliario estratégico del Gobierno Federal. En igual sentido, sería conveniente que la SEDATU maneje las **zonas federales marítimo terrestres y terrenos ganados al mar**, hoy a cargo de la SEMARNAT. En el mismo sentido, sería necesario **integrar las funciones y recursos de la Procuraduría Agraria al nuevo Instituto**, bajo una triple perspectiva: para ampliar su visión, denominación y atribuciones hacia el ordenamiento territorial y urbano; para asegurar que la conducción de los procesos de transferencia de la propiedad social de la tierra al desarrollo urbano ocurra en las mejores condiciones y conforme a las normas agrarias y urbanas aplicable y para contar con un instrumento poderoso para la regularización territorial.

el desarrollo urbano, así como implantar el impuesto predial “base suelo”.¹¹ La idea, es que sean los impuestos (predial, traslado de

¹¹ La variedad de gravámenes a la Propiedad Inmobiliaria en México hace posible reestructurar la política fiscal inmobiliaria vigente: *Gravámenes a la propiedad inmobiliaria: Impuesto Predial*. Es el principal gravamen sobre la propiedad del inmueble. La aplicación en la mayoría de la entidades es de carácter proporcional, manejándose en algunos casos tasas diferenciales según el tipo de predio (urbano, rústico o ejidal) o bien según el uso o destino que se le da (habitacional, comercial, industrial). En la gran mayoría de los municipios la base gravable es mixta: tierra y construcciones. **Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles (Traslado de Dominio)**. Este impuesto grava la adquisición de inmuebles sea cual fuere el acto jurídico por el que adquiera la propiedad. Hasta 1990 fue una importante fuente de ingresos para los municipios. **Contribución especial por mejoras**. También denominado como Contribución por Obras Públicas, se aplica cuando el ayuntamiento se encuentra ante situaciones imprevistas que le obligan a realizar inversiones encaminadas a satisfacer y resolver necesidades públicas. Se aplica cuando se ejecutan obras públicas no contempladas en el presupuesto de egresos. Las contribuciones emitidas por los beneficiarios de la obra suman el costo total, o en su caso un porcentaje de éstas. **Impuesto sobre fraccionamientos, subdivisión y fusión de predios**. Se establece básicamente sobre fraccionamientos, cualquiera que sea su tipo. El concepto tributario incluye la división, subdivisión y fusión de predios. Se maneja mejor como un impuesto, dado que no necesariamente implica la prestación del ayuntamiento como parte de servicio público. Para la determinación de éste, se toma en consideración el tipo de fraccionamiento, su ubicación, y la superficie. Además se caracteriza porque en la mayoría de las entidades federativas, los fraccionadores deben de otorgar a título de donación una parte del terreno urbanizado, el cual oscila entre el 10 y el 20%. **Derechos por permisos de construcción**. Es el más significativo en términos de recaudación. Incluye por lo regular permisos para ampliar, reconstruir y demoler inmuebles. Son de causación única e implican la autorización municipal. **Impuesto sobre radicación**. No común en México. (sólo en el Estado de México se contempla). Se trata de un impuesto de corte municipal que deben pagar quienes estén establecidos de forma permanente, continua y habitual en inmuebles dedicados a actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios. Se trata de un impuesto que está determinado al aprovechamiento de los servicios públicos generalizados e indivisibles. Se considera la existencia, calidad y magnitud de los servicios públicos que proporciona los diferentes sectores en que se encuentra dividido el territorio de los municipios, así como el grado de desarrollo de cada municipio. **Impuesto Sobre la Renta (ISR)**. El ISR no grava propiamente la propiedad inmobiliaria, sino cualquier tipo de utilidad percibida por personas físicas o morales. En el caso del sector catastro, se genera por la ganancia o renta generada a partir de la venta de un bien inmueble que es también causante de ISR. La base para generarlo, es el precio de venta del inmueble. El impuesto causa en el momento de vender la propiedad, y en algunos casos es el notario público el responsable de retenerlo y presentarlo ante la autoridad fiscal. Este esquema tributario tiene el defecto de que aunque es necesario realizar el avalúo comercial, el valor de enajenación es fijado por acuerdo entre el vendedor y el comprador, quienes acuerdan reducir el valor declarado con el objeto de pagar menos impuestos. **Impuesto sobre la adquisición de inmuebles**. Referido a operaciones de compraventa inmobiliaria, donde el adquirente es gravado por el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (también conocido como impuesto de traslación de dominio). Es recaudado por los gobiernos locales. **Impuesto a la Plusvalía**. Se constituye como un gravamen poco difundido a nivel nacional. Grava el incremento del valor que adquiere al propiedad inmobiliaria ya sea por una obra pública o por causa del proceso de valorización que los inmuebles experimentan a los largo del tiempo. Su aplicación ha enfrentado serios obstáculos de instrumentación, lo que ha implicado una recaudación reducida de recursos monetarios. La mera existencia de este tipo de gravamen está revelando la necesidad de los gobiernos estatales y municipales de recuperara por la vía fiscal las cuantiosas inversiones que se realizan en materia de desarrollo urbano y de gravar a los propietarios urbanos que se benefician de las mismas.

dominio, a las plusvalías), instrumentos para elevar la recaudación local y para orientar el crecimiento de las ciudades y los usos e intensidades de uso del suelo. Implica participar en los procesos de modernización de los registros públicos de la propiedad y de los catastros que lleva a cabo el Gobierno Federal y en los de asesoría y asistencia a los estados y municipios en materia de planeación urbana y vivienda, además de promover el marco normativo básico para la regulación y uso del recurso suelo en todas las entidades federativas.

- Desarrollar una estrategia nacional integrada, conjuntamente con las dependencias y organismos federales, para la creación, recuperación y mantenimiento de los derechos de vía y para contar con un registro nacional.
- En coordinación con la CONAVI, promover la creación y/o adecuación de los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS), para que sean también los responsables de formular y ejecutar los programas de suelo y regularización en sus entidades federativas. En el mismo sentido, promover la creación de entidades ejecutoras de los fondos, subsidios y recursos federales dirigidos a atender las necesidades en materia de suelo urbano y urbanizable. Para ello deben coordinarse las políticas y programas federales y estatales que permitan una mayor y mejor capacidad operativa y financiera. Finalmente, prever la convergencia y apoyo de otras dependencias y entidades federales que tienen un papel crucial en los procesos de urbanización, y de cuya actuación depende la concreción y éxito de la política nacional de suelo. Es el caso de la CONAGUA, CFE, SEMARNAT, SCT, SEP y otras. En igual sentido, el alineamiento y los apoyos financieros de la Banca de Desarrollo que son indispensables para el éxito de esta política.

2.2. Reservas territoriales y vivienda

Una de las justificaciones centrales para promover una política nacional de suelo, es la falta de oferta pública de suelo para usos generalmente desconsiderados por los mercados inmobiliarios, como son la vivienda de los más pobres y los espacios públicos. Desde otra perspectiva, la oferta de suelo para las infraestructuras que requiere el desarrollo nacional, requiere ser coordinada para elevar su eficacia. De ahí que otro eje de la política nacional de suelo se refiera a las reservas territoriales, destacando las funciones siguientes:

- Coordinar las acciones de expropiación y de adquisición de tierras para el Gobierno Federal, de desincorporación de tierra ejidal y comunal para usos urbanos y de infraestructura interurbana y regional, para la creación y rescate de los derechos de vía federales y para generar e integrar una RESERVA ESTRATÉGICA DE SUELO que debiera orientarse a

garantizar “llave en mano”, la superficie necesaria, con certeza jurídica y localización adecuada en todo tipo de propiedad, que requieren los proyectos de infraestructura y de equipamientos para la producción y para el desarrollo social, para proyectos turísticos, mineros, portuarios, industriales, de logística, entre otros. Con esta estrategia, se cubriría un nicho de oportunidad no atendido por el Gobierno Federal, aportando a la sustentabilidad, al ordenamiento territorial y a la eficacia de la acción gubernamental en el territorio.

Además de la reserva estratégica, el ente federal creado para coordinar la política nacional de suelo, debiera participar con las autoridades locales, en la definición y puesta en operación de las reservas para la consolidación y para el crecimiento de cada ciudad y metrópoli, y debiera establecer los mecanismos para convenir con los propietarios y poseedores de suelo, el desarrollo de proyectos para la ocupación de dichos predios en el tiempo y con los usos y densidades que establezcan los planes aplicables. Para ello, será necesario promover la conformación de estructuras institucionales (fideicomisos, empresas inmobiliarias, inmobiliarias ejidales y sociales), y convenios sociales para la incorporación de suelo.

El principio, es que la reserva territorial será toda la tierra designada en los planes para usos urbanos, independiente de su propiedad, a la que se agrega la reserva patrimonial del gobierno.

De manera particular, dicho ente deberá coordinarse con los gobiernos locales, para participar de una estrategia para la ocupación de los predios y polígonos de las periferias urbanas, así como los baldíos y vacíos urbanos. Para ello, será necesario desarrollar los instrumentos para convenir e incorporar a propietarios y poseedores de suelo para que participen de los proyectos urbanos como: reagrupación parcelaria, transferencia de derechos de uso del suelo, entre otros.

- Un elemento relevante de la Política de Suelo, es la creación de un Banco de Tierra o Bolsa de Suelo Urbano, que incluya el inventario, calificación e inclusive el *registro*¹² y promoción de suelo apto para el desarrollo urbano y la vivienda. El objetivo es integrar y administrar dicho banco, con inmuebles que tengan viabilidad financiera, técnica, ambiental y jurídica para el desarrollo urbano y habitacional, promoviendo el mejor uso de los predios baldíos urbanizados y subutilizados, enfatizando su aprovechamiento para

¹² En este sentido, es necesario considerar la importancia de integrar o articular a todos los registros públicos de la propiedad de las 32 entidades federativas y el conjunto de registros federales, estatales y municipales, relacionados con información sobre la propiedad inmueble.

apoyar e impulsar la producción social del hábitat. Este banco podrá adquirir por vías de derecho público o privado (expropiación, desincorporación, compra, donación y otros), bienes inmuebles para generar una oferta de suelo apto para el desarrollo urbano y habitacional. En este sentido, podrá ser el responsable de coordinar las acciones federales relacionadas con la adquisición, aprovechamiento, registro, certificación y uso del suelo en todo el territorio nacional.

- Las experiencias de los organismos responsables del suelo, como la CORETT, obligan al ente federal que coordinará la política nacional de suelo, a orientar sus esfuerzos para contar con fuentes de recursos diversificadas, tanto los públicos presupuestales, como el financiamiento internacional y nacional (público y privado), incluyendo fondos solidarios, bajo una perspectiva de recuperación de costos de los procesos de desincorporación de suelo para el desarrollo urbano y de aportación de subsidios a los procesos de urbanización popular. Los recursos presupuestales federales deberán ser oportunos y suficientes, además de que se acompañen de recursos locales asociados a las funciones, apoyos y proyectos que desarrolle el ente.

La política de suelo esbozada, requerirá de nuevos productos financieros, especialmente con la Banca de Desarrollo, y nuevos programas de trabajo en apoyo a las políticas de desarrollo urbano y vivienda. En ellos, se reconocerá la participación de los usuarios en la solución de sus necesidades de suelo y servicios (reconociendo sus diversas capacidades económicas, sociales, culturales y jurídicas). Además de diseñarse nuevos instrumentos, se deberán promover y ejecutar esquemas de financiamiento, ahorro, crédito y subsidio para la adquisición de suelo habilitado y para los programas de regularización territorial, de conformidad con los niveles de ingresos de la población. Igualmente, será necesario promover la creación de fondos financieros para apoyo a cajas de ahorro y micro financieras, así como otras formas solidarias de ahorro y financiamiento popular para apoyar los procesos de adquisición y habilitación de suelo urbano.

Se deberán formular y promover proyectos de inversión tendientes a la desincorporación, adquisición y habilitación de suelo urbano y se deberán crear estrategias para asesorar y asistir financiera, jurídica, social y técnicamente, a las entidades públicas promotoras de la ejecución de los proyectos de inversión en la materia.

- Al igual que una política nacional de suelo, se requiere de una nueva política de vivienda que, además de fomentar y apoyar todas

las formas habitacionales que requiere la diversidad socio-espacial de México (vivienda en renta, producción social, auto-producción, mejoramiento, etcétera), se concentre en desarrollar un programa masivo nacional de oferta de suelo bien localizado dentro del tejido urbano y con acceso a los servicios básicos, para la vivienda de los grupos sociales de menor ingreso, los vulnerables y los no afiliados a los organismos nacionales de vivienda (ONAVIS), diseñando nuevos instrumentos, subsidios y créditos, y estableciendo estrategias de apoyo y asesoría técnica para la producción social y autoconstrucción de viviendas en dichos predios.

Sólo con una oferta masiva de lotes habitacionales, será posible detener el crecimiento de la irregularidad y establecer una meta para atender el rezago en la regularización de lotes habitacionales en todas las ciudades mexicanas. Esta función implica, de manera concertada y concurrente con los gobiernos locales, adquirir y/o convenir suelo para integrar la oferta, y seleccionar las ciudades y metrópolis que presentan condiciones urgentes y/o propicias para este programa, de manera que los recursos escasos con que se cuenta no se pulvericen, sino que se busque su mayor impacto, asegurando operaciones inmobiliarias y financieras exitosas que puedan replicarse.

2.3. Normatividad del suelo y regularización de la tenencia de la tierra

Un tercer eje de la Política Nacional de Suelo, corresponde al desarrollo de las bases legales para su operación, ya sea para ofrecer suelo para vivienda y otros usos, regularizar la tenencia de la tierra de otra manera para anticipar su finalización o establecer registros territoriales integrales y nuevos instrumentos financieros para los mercados inmobiliarios, son tareas para las que no se cuenta con las estructuras necesarias. De ahí que una función estratégica del nuevo ente responsable de la política de suelo, deberá ser el replanteamiento a fondo de la regularización de la tenencia de la tierra urbana y suburbana, con la participación del Sector Agrario, de los gobiernos estatales y municipales y de los núcleos agrarios.

- Una nueva estrategia de regularización territorial, se deberá orientar a detener el crecimiento de la irregularidad (a partir de la oferta masiva de lotes) y atender el rezago, con lo cual se irán disminuyendo paulatinamente estas acciones hasta que sea necesario atender sólo casos de excepción. Para evitar el crecimiento de la irregularidad en la tenencia de la tierra y de la ocupación de zonas de riesgo para los asentamientos humanos, se deberá coordinar y promover desde el Gobierno Federal con los gobiernos locales, proyectos y acciones para anticiparse a estos procesos, por medio de la oferta de suelo bien localizado en las ciudades y su entorno, incor-

porando a las organizaciones sociales, a los ejidatarios y a las empresas, bajo lineamientos, incentivos y normas, que permitan crear nuevas figuras (desarrollador social, fraccionador social) para estas acciones.

Igualmente, se deberá ampliar la atribución del nuevo ente para que intervenga en todos los tipos y modalidades de la regularización territorial a fin de lograr acciones integradas y bajo el principio que es una oportunidad para mejorar barrios y colonias, contemplando la introducción de servicios básicos y el apoyo para la construcción de vivienda, en un marco de crecimiento urbano ordenado y sustentable.

Una nueva estrategia para enfrentar los procesos de regularización territorial, implica aplicar una serie de principios y reglas a saber:

- Ajustarse a la planeación urbana, entendida como una acción de mejoramiento, donde se atiendan los problemas de la urbanización, como la falta o insuficiencia de infraestructura, equipamiento y servicios públicos y establecer un mayor control catastral y registral de las propiedades;
- Evaluar los riesgos de la población asentada irregularmente, así como la factibilidad urbanística para la introducción de infraestructura y su conexión a las redes existentes, así como la provisión de servicios públicos, a fin de tomar la decisión de regularizar o no y, en su caso, ofrecer alternativas de asentamiento a la población en riesgo;
- Acreditar que la acción de regularización, asociada al mejoramiento del hábitat y a los apoyos para construir o mejorar vivienda, representan un beneficio social y público evidente;
- Evaluar a los beneficiarios de la regularización, para dar preferencia los poseedores de buena fe, de acuerdo a la antigüedad de la posesión.

La reestructuración de la regularización de la tenencia de la tierra, implicará además, un conjunto de estrategias y políticas, entre las que destacan:

- a) Organizar y generar la oferta masiva de suelo habitacional para las familias de menor ingreso, como instrumento central para detener el crecimiento de la irregularidad y anticipar su fin a nivel masivo.
- b) Promover la regulación, control y sanción de las autoridades locales y establecer un régimen de responsabilidades y de sanciones a quienes permitan, fomenten o se benefician con la ocupación irregular de la tierra.
- c) Reducir de manera efectiva los costos que los colonos de muy bajo ingreso pagan, por la adquisición de suelo irregular y, posteriormente,

por las acciones de regularización que ejerce el Gobierno federal a través de la CORETT.¹³

- Para recuperar la función social del suelo, lograr el ejercicio pleno de los derechos y deberes de la propiedad inmobiliaria y garantizarle a esta certeza jurídica, el nuevo ente responsable de la política de suelo deberá intervenir en los mercados de suelo urbano y urbanizable desde varias perspectivas, ofreciendo suelo para usos considerados prioritarios (habitacionales, espacio público, para protección ambiental y para las nuevas infraestructuras y equipamientos) y, estableciendo precios de referencia a partir de avalúos para reducir la especulación con la tierra urbana. Igualmente, deberá asumir

¹³ Una preocupación fundamental del nuevo ente federal responsable de la Política Nacional de Suelo, será responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo evitar que el colono pobre pague dos veces por su terreno: cuando compra ilegalmente al ejidatario y cuando la CORETT lo regulariza y evitar asimismo, que el ejidatario cobre dos veces? La propuesta consiste, para terrenos ejidales y comunales, que no se tenga pagar cantidad alguna a los ejidatarios, para lo cual es necesario modificar la Ley Agraria, para que sea un acto de autoridad del municipio declarar zona del asentamiento humano del ejido o comunidad al asentamiento irregular, y que no se requiera aprobación de asambleas ejidales y comunales como lo obliga la actual Ley Agraria. El beneficio que se puede ofrecer a ejidatarios y comuneros, es que el área de la zona del asentamiento humano del ejido o comunidad sea mayor que la ocupada por el asentamiento irregular conforme al proyecto que apruebe el municipio, y que el ejido o comunidad pueda vender el excedente en su beneficio, como lo permite la actual Ley Agraria, y con ello facilitar el cumplimiento del acto de autoridad, y así evitar amparos y protestas. También se debe considerar, que se cobre a las familias asentadas únicamente los gastos de escrituración, particularmente el levantamiento cartográfico para delimitar los lotes con coordenadas satelitales, con el fin de que el RAN pueda emitir los títulos de propiedad y puedan registrarse en el registro público de la propiedad del municipio. Lo mismo en relación a la regularización de asentamientos irregulares en terrenos del dominio público de los tres ámbitos de gobierno, dando la facultad de desincorporación y titulación al nuevo ente, haciendo las modificaciones pertinentes a la Ley General de Bienes Nacionales. Naturalmente que esos gastos de las familias pueden ser objeto de subsidio, porque son muy menores a lo que se paga a los ejidatarios como indemnización por la expropiación que, de acuerdo a la actual Ley Agraria, es en función de lo que la CORETT puede cobrar por la titulación, que, a su vez, depende de la capacidad de pago de las familias asentadas, todo ello a partir de avalúos para la titulación que dan lugar a problemas de interpretación. El papel del nuevo ente en ambos casos, es el de supervisar las acciones del municipio, iniciando con la formulación de los proyectos de titulación por parte de los municipios, especialmente en la evaluación de riesgos, porque muchos de los asentamientos están ubicados en zonas peligrosas. Una segunda pregunta es: ¿qué características CENTRALES debe tener la regularización de la tenencia de la tierra para dejar atrás el sistema actual? La modificación a la Ley Agraria para que la declaración de zona del asentamiento humano del ejido o de la comunidad sea un acto de autoridad del municipio y no se requiera aprobación de la asamblea del ejido o de la comunidad, y que se faculte al nuevo ente, para que desincorpore los terrenos del dominio público y emita los títulos de propiedad a las familias asentadas.

la responsabilidad de diseñar y promover la formalización en Ley, de los instrumentos que requiera la Política Nacional de Suelo: Reparcelación, polígonos de actuación, cooperación por mejoras, captura y administración de plusvalías, impuesto predial flexible y diversificado, transferencia de derechos de uso del suelo, entre otros.

3. Instrumentos para el cumplimiento de la política nacional de suelo

3.1. Orientaciones para una nueva institucionalidad

En este ensayo he argumentado que existe una crisis de las instituciones responsables del suelo y del desarrollo urbano en México. La creación de la SEDATU permite abrigar esperanzas en el sentido que existirá una dependencia federal responsable de ordenar y coordinar las políticas territoriales (urbanas-metropolitanas y regionales) en lo general y las del suelo, la vivienda, la movilidad urbana y las infraestructuras en lo particular. Igualmente argumento que, en paralelo a una Política Nacional de Suelo, como parte de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento del Territorio, se requiere un nuevo ente federal que sustituya a la CORETT y que coordine y administre dicha política, siendo necesario para ello, que asuma algunas orientaciones básicas.

- La primera, es que la creación de una nueva institución, debe implicar el menor impacto posible en las finanzas públicas federales y, por ello, se deben aprovechar los recursos de la CORETT, previa evaluación, pero bajo una nueva entidad administrativa.
- También es fundamental considerar que su naturaleza jurídica, diseño administrativo y reglas de operación, dependerán de las funciones que se le asignen como ente ejecutor de la Política Nacional de Suelo: Reserva Estratégica de Suelo; Banco de Tierras; Regularización; Apoyo a la Política Fiscal Inmobiliaria y a la Regulación de los Mercados de Suelo; Oferta de Suelo Habitacional y Acciones de Vivienda Social.

De acuerdo a la legislación vigente, puede ser un organismo descentralizado o una empresa de participación estatal (inclusive puede tener elementos de ambos, si se le permite que se desdoble en fondos-fideicomisos por proyecto). En este sentido, debiera analizarse la conveniencia para que tenga capacidades para realizar acciones, obras e inversiones directas, pero también para constituir y operar sólo como entidad financiera.

- La acción del nuevo ente, supone la conducción centralizada de políticas y normatividad sobre el suelo que garanticen la homogeneidad necesaria en todas las entidades federativas, pero

una ejecución compartida y concurrente con los gobiernos estatales y municipales, y en asociación con agentes sociales y privados.

- Una orientación muy relevante es la capacidad que debe tener para desarrollar mejoras en tecnologías de la información y comunicación y en las estrategias de gestión social, para que su actuación sea más eficiente e integrada y para que se sienten las bases para abatir la corrupción.

La creación del nuevo ente, deberá ser acompañada de modificaciones a la legislación sobre el desarrollo urbano (entre otras) y, también del alineamiento, coordinación o incluso integración de las funciones que desempeñan otras dependencias y organismos federales sobre suelo en el propio ente, el que por su carácter integral y su enfoque prioritario hacia la construcción de un nuevo modelo de desarrollo urbano, debiera asumir dichas funciones.

3.2. Financiamiento: ¿Con qué recursos?

Una pregunta central que se debe responder es ¿con qué fuentes de recursos se cuenta para aplicar una política nacional de suelo y soportar un nuevo organismo federal que la coordine? Existen dos grandes orientaciones de la política nacional a considerar:

- La primera, corresponde a la atención de la pobreza urbana y rural a través de la oferta de lotes habitacionales bien localizados y adecuados a las condiciones de ingreso de las familias y continuar, hasta su culminación con la regularización de la tenencia de la tierra.
- La segunda, se refiere a la desincorporación y oferta de suelo social para los grandes proyectos de infraestructura y desarrollo en las regiones y en las ciudades que ha propuesto el Gobierno Federal.

Para ello, el nuevo ente deberá generar valores inmobiliarios a partir de diferentes fuentes patrimoniales: La que se podría denominar “patrimonio tangible”, conformado por las reservas de tierra con que ya cuenta la CORETT y las propias del Gobierno Federal, además de las que podrá obtener por los procesos de desincorporación de suelo social y por la regularización de la tenencia de la tierra. La que se podría denominar “patrimonio intangible”, correspondiente a las atribuciones exclusivas que deberá tener este nuevo ente, para actuar sobre el suelo rural y urbano, lo que le garantizaría acceso a recursos financieros por la certeza en la ejecución de acciones de desincorporación de tierra para grandes proyectos de infraestructura y equipamientos, además de las que podrá emprender para recuperar derechos de vía, para administrar registros inmobiliarios, entre otras funciones.

a) Generación de valores inmobiliarios

Se fundamenta en la facultad exclusiva que deberá tener el nuevo organismo responsable de la política nacional de suelo, para desincorporar tierras ejidales de acuerdo a las necesidades de crecimiento de cada ciudad y metrópoli y las que requieran los proyectos de infraestructura y equipamiento en las ciudades y en el medio rural.

Para ello, será necesario desarrollar los instrumentos y los procesos para lograr la concertación con los ejidos y las comunidades para programar y ordenar en el tiempo la incorporación de suelo a los usos destinados, o bien reestructurar los vigentes.

La facultad exclusiva del nuevo organismo en esta materia, reduce los riesgos y costos de estas operaciones al limitar la diversidad de actores involucrados, porque el organismo sería responsable de ejecutar todo el proceso, desde la identificación y clasificación de predios hasta la venta del suelo apto.

Sin duda, la primera fuente de recursos del nuevo ente, es la reserva con que actualmente cuenta la CORETT; En este sentido, la Comisión había identificado hasta la mitad de 2013 **más de 2 mil predios**.

Otra fuente de generación de valores inmobiliarios es la adquisición del suelo por parte del nuevo organismo. La certidumbre en el proceso de incorporación de suelo que puede ofrecer, facilitaría el diferimiento de parte del costo por la adquisición de suelo hasta su venta al comprador final, minimizando montos de inversión inicial y por tanto el costo del acceso al suelo.

b) Financiamiento

Para contar con un capital base para acceder y apalancar el acceso a financiamiento, el nuevo organismo deberá contar, además de la reserva territorial existente y por constituir, con la aportación del Gobierno Federal; esta, se puede dimensionar a partir de las estimaciones sobre los costos en los que incurre el propio gobierno, para la atención de los problemas asociados a la urbanización irregular. La nueva estrategia para controlar y reducir el crecimiento de la irregularidad de la tenencia de la tierra en asentamientos urbanos de bajo ingreso, deberá reflejarse de manera directa en la reducción de los costos en que incurre crecientemente el Gobierno Federal para atender a la población afectada por desastres “naturales” que en general son provocados por la urbanización descontrolada (regularizaciones, DN-III, FONDEN, etc.).

Además de las fuentes anteriores, existen diversos mecanismos para financiar la política nacional y la operación del ente que la coordinará,

destacando la conveniencia de acercarse a la autonomía financiera, para lo cual se podrían contratar recursos provenientes de instrumentos de financiamiento acordes al tipo de proyecto que desarrolle el organismo, como los Certificados de Capital de Desarrollo (CKD'S), cuya finalidad es el financiamiento de proyectos de infraestructura, y los Certificados Bursátiles, en los que el destino de los recursos es más versátil. Para ambos casos, la creación de un Fideicomiso, sería necesario para garantizar transparencia y evitar mezclas de recursos.

Así por ejemplo, para adquirir reserva territorial y para financiar acciones de vivienda en predios regularizados, podrían emitirse CKD's, de manera que los recursos captados de los inversionistas se utilizarán para: Adquirir más reserva. Financiar suelo y acciones de vivienda social. Financiar infraestructura (industrial, turística, transportes, servicios, otras), en los terrenos que se regularicen o en la misma reserva territorial.

Por otra parte, para incrementar sustancialmente la producción de escrituras y con ello abatir la irregularidad en la tenencia de la tierra, el organismo podría emitir un certificado bursátil, de manera que los recursos provenientes del público inversionista y de la regularización, serán administrados por el fideicomiso, aportando fondos para la regularización, el subsidio al suelo habitacional, las acciones de vivienda y el servicio de la deuda del nuevo ente.

Otra opción de financiamiento a considerar es la emisión de títulos para la adquisición de suelo. Los terrenos aptos para ser urbanizados (periferia urbana), ocupados (vacíos urbanos) o consolidados (asentamientos regularizados o en proceso de regularización) en el corto plazo, constituyen los activos que respaldan la emisión de los títulos, porque generarán utilidades por la venta de suelo al usuario final, con lo cual el organismo capturará la plusvalía generada por la desincorporación y regularización ordenada de suelo.

Los títulos podrán ser emitidos a través del fideicomiso que invierte en la adquisición de un portafolio de propiedades previamente desincorporadas y regularizadas y que cumplan con criterios de urbanización predeterminados/ verificados por la SEDATU.

Estos instrumentos podrían emitirse para el mediano plazo (3 a 5 años), con pago de capital a la venta de los terrenos, y deberían contar con la certificación sobre la factibilidad de uso urbano, utilizando instrumentos equiparables y/o complementarios al Registro Único de Vivienda (RUV).

Esta estrategia de financiamiento podría ofrecer seguridad, por la garantía de pago oportuno, aforo y/o reserva líquida y podría ampliarse a instrumentos similares: CECADES, BorHis, CEDEVIS (de Infonavit) y Tfovis (de Fovissste), etcétera.

A diferencia de las emisiones realizadas por los grandes desarrolladores de vivienda social para financiar (entre otros objetos) la adquisición de suelo, en muchos caso al margen de las disposiciones de planeación urbana, los títulos del nuevo ente federal responsable de la política de suelo, estarían respaldados por propiedades aptas para el uso urbano en el corto plazo, porque desde su propia estructura, estaría coordinado y sería dependiente de la política nacional de desarrollo urbano.

c) Fuente de pago

La principal fuente de pago de las obligaciones del nuevo organismo, podrá ser la venta de macro-lotes a desarrolladores privados para diversos usos, destacando la vivienda social. Este mecanismo, evita el costo financiero (por plazo) y los riesgos asociados la adquisición de suelo agrícola y podrá vincular el suelo, a las líneas de crédito de «hipoteca verde» que ya operan Infonavit, SHF y Fovissste, entre otras.

Igualmente, la venta de tierra desincorporada a desarrolladores inmobiliarios para usos industrial, de infraestructuras y/o comercial, será otra fuente de recursos relevante, ya que al ser usos de suelo más rentables permiten subsidios cruzados para proyectos de suelo habitacional dirigidos a la población más pobre en las ciudades y en el medio rural.

Del mismo modo, otra fuente directa de recursos, es la venta de lotes habitacionales a productores, fraccionadores y desarrolladores sociales de vivienda, a familias para la autoproducción asistida de vivienda regulada por SHF (APVs), y para quienes tengan acceso al programa federal “Esta es tu casa” (subsidio) y financiamiento para la construcción con micro-hipotecas de SHF. Finalmente, para los beneficiarios de programas sociales de acceso a suelo / pies de casa promovidos por los gobiernos de los estados y de los municipios a través de los OREVIS.

d) Compromisos que debe asumir el nuevo organismo para acceder a financiamiento continuo

La creación de un nuevo organismo enfrenta una situación un tanto paradójica; por un lado, la CORETT ha perdido fuerza y legitimidad y, por la otra, el Gobierno Federal requiere de una institución especializada para la ejecución de la Política Nacional de Suelo. Por ello, el nuevo ente federal deberá asumir los siguientes compromisos:

- Demostrar que es posible generar valor a partir de la adecuada gestión del proceso de transformación de suelo rústico en suelo urbano legal, que se utilizará para ofrecer alternativas habitacionales para la población de menores ingresos y sin seguridad social y para realizar los grandes proyectos de infraestructura del país.

- Desarrollar una estructura organizacional con un claro enfoque de política pública, con garantías de plena transparencia en el ejercicio de sus recursos, a la vez que sea capaz de reportar el desempeño de la cartera, conforme a los estándares requeridos por los actores del mercado bursátil (CNBV, inversionistas institucionales, agencias calificadoras de riesgo), como condiciones para dar certeza y confianza sobre su funcionamiento.
- Asegurar la eficiencia y eficacia de la institución, mediante un sistema de planeación orientado a atender las necesidades de suelo del país y a cumplir los compromisos de la política nacional de suelo. Implicará el fortalecimiento de las áreas de control interno y auditoría que reduzcan posibles riesgos operativos y el desarrollo de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

4. ¿Qué sigue?

Las estrategias para lograr un nuevo modelo de desarrollo urbano no pueden esperar. El país no puede prescindir de un organismo que ejecute la Política Nacional de Suelo, en los términos aquí planteados.

De no hacerlo, tenderá a incrementarse el gasto federal en los asentamientos irregulares y por los desastres que causa la creciente ocupación con usos urbanos de zonas con riesgos; la causa, seguirá siendo la falta de una oferta masiva de lotes habitacionales bien localizados para las familias más pobres, en las ciudades y su entorno.

Igualmente, tenderá a encarecerse y complicarse la desincorporación del suelo que requieren las inversiones en infraestructuras y equipamientos en todo el territorio nacional y continuará el descontrol en los derechos de vía y en las tierras ejidales y nacionales.