

## LA GENERACIÓN DEL SUELO URBANO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

José René OLIVOS CAMPOS\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Contexto del urbanismo*. III. *Las competencias municipales urbanísticas*. IV. *Hacia una política estatal para la generación del suelo urbano municipal*. V. *Consideración*.

### I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es tratar de introducir la necesidad de contar con una política estatal que permita enfrentar el problema de la generación del suelo para el desarrollo urbano en los municipios de México, ante la falta de disponibilidad de reserva territorial destinada para los asentamientos humanos, lo que ha conducido, entre otros aspectos, a la irregularidad de la tenencia de la tierra en el medio urbano, lo cual es propiciado fundamentalmente por la desigualdad social y el centralismo del Estado que existe.

El crecimiento urbano espontáneo y la intensificación de la ocupación irregular en la tenencia de la tierra para los asentamientos humanos continúa a pesar de los esfuerzos gubernamentales para eliminarlos, lo que ha propiciado la falta de confianza en los múltiples planes de desarrollo urbano formulados y las acciones que realizan los distintos ámbitos de gobierno, con lo que parecen haber sido rebasados los esfuerzos institucionales.

La irregularidad en el proceso de ocupación del suelo urbano y la oferta y demanda del mismo, en México, sigue siendo objeto de discu-

\* Doctor en Derecho por la UNAM. Profesor-investigador titular en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

sión. La pobreza que se vive en el medio urbano, que es un fenómeno que explica en gran parte el proceso de ocupación del suelo de forma irregular, constituye una de las limitantes para lograr el desarrollo urbano ordenado y sustentable.<sup>1</sup> Sin embargo, a este fenómeno social se le ha sumado el propio modelo económico neoliberal adoptado por el país desde la década de los años ochenta, que ha tenido como resultado una tendencia mayor a la urbanización, y también a mayor ocupación irregular, probablemente por el retiro parcial del gobierno en el control y orientación de la urbanización y el posicionamiento de los mercados inmobiliarios como verdaderos orientadores del proceso de urbanización.

Uno de los principales factores vinculados al mal funcionamiento del manejo del suelo urbano es que la adopción de las decisiones y la ejecución de las mismas están centralizadas en los organismos gubernamentales nacionales, aunque las responsabilidades deberían ser compartidas con los gobiernos municipales, al estar éstos más vinculados con la vida urbana y con la prestación de los servicios públicos que debe suministrar para su desarrollo.

En este contexto, la política estatal, desde el ámbito municipal, para el ordenamiento territorial, puede ser una herramienta para tratar los problemas de la generación del suelo urbano, y con ello contribuir a la construcción de un orden territorial, si se le toma como una estrategia para un nuevo modelo de desarrollo, concebido en términos de participación democrática, que considere las condiciones legales, económicas y sociales del suelo urbano, la diversidad urbana y los distintos actores que se requieren para generar suelo con vocación para los asentamientos humanos de forma ordenada y orientada a elevar las condiciones de bienestar de los habitantes de los municipios.

En esta perspectiva, el presente trabajo se inscribe en el debate sobre las alternativas que fortalezcan la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales ante los enormes rezagos que se tienen para generar suelo urbano para la formación de los asentamientos humanos.

<sup>1</sup> El desarrollo sustentable, en su definición internacionalmente aceptada, es “aquel desarrollo que atiende las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras”. Véase *Nuestro futuro común*, Madrid, Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, Alianza Editorial, 1989, p. 460.

## II. CONTEXTO DEL URBANISMO

1. *El ámbito mundial*

El urbanismo, comprendido como la formación de las ciudades, produce una extensa complejidad de relaciones sociales, políticas, económicas y culturales, que requieren de la regulación jurídica, a medida que se desarrolla en el tiempo y en el espacio histórico.

El urbanismo es un fenómeno social que se da desde la antigüedad hasta nuestros días, como un requerimiento que tiene el ser humano de congregarse para satisfacer sus múltiples necesidades presentes y futuras. Así, por ejemplo, en el año 750 de nuestra, la actual ciudad de Xi'an, en China (Changan antigua) tenía 800,000 habitantes; en tanto la antigua Bagdad alcanzó más de un millón de habitantes entre los años de 775 y 935.<sup>2</sup> Después de la Revolución Industrial, a finales del siglo XIX, el aumento acelerado de la población y la migración precipitaron el crecimiento de las ciudades a nuevos niveles históricos.<sup>3</sup> En el siglo XX, entre los años de 1950 y 2000, la población urbana mundial aumentó más del triple, de 750 millones a 2.9 mil millones.<sup>4</sup>

En los últimos tiempos el crecimiento urbano se ha intensificado de manera notable. Se generan altas concentraciones de la población en los centros urbanos, llegando a contener más de veinte millones de habitantes, como en las ciudades de Tokio, São Paulo, México, D. F. y Nueva York, siendo éstas hiper-ciudades.

El proceso acelerado de urbanización en el mundo es de tal magnitud, que en el año 2005, como ha señalado la Organización de las Naciones Unidas, se tuvo la mitad de la población mundial viviendo en ciudades. En América Latina, la distribución espacial de la población es del 75% en las ciudades y del 25% en el campo.

Se está viviendo un proceso irreversible de urbanización en el mundo, con ciudades que presentan contrastantes sociales, debido a que aumenta el proceso de depauperización con el crecimiento urbano. En 1988 se cal-

<sup>2</sup> Chandler, T., *Four thousand years of urban growth: An historical census*, 2nd ed., Nueva York, Edwin Mellen Press, 1987, p. 656.

<sup>3</sup> Gelbard, A., Haub, C., and Kent, M., "World population beyond six billion", *Population Bulletin*, marzo de 1999, pp. 3 y ss.

<sup>4</sup> United Nations, Population Division, *World urbanization prospects: The 2001 revision*, Nueva York, 2002, p. 182.

culó que había unos 330 millones de pobres urbanos en el mundo en desarrollo, los cuales vivían con menos de un dólar al día. En el año 2000 se aumentó a 495 millones.<sup>5</sup>

En más de la mitad de los países en desarrollo con datos acerca de la pobreza, según la definen los mismos países, por lo menos un residente urbano de cada cinco vive por debajo del nivel de pobreza nacional, en tanto que la mayoría de las personas pobres en los países en desarrollo viven en el medio rural. También se ha extendido la pobreza en el medio urbana, lo que explica las presiones que se tienen en los centros urbanos para lograr tener una vivienda digna, dotada de todos los servicios básicos.

El crecimiento urbano se explica fundamentalmente por la migración del medio rural al medio urbano, al aumento natural de la población y a la ampliación de la esperanza de vida en términos generales, con menos decesos entre los residentes urbanos.

El crecimiento del número de ciudades grandes comprende también ciudades pequeñas en todos los países del mundo, que se insertan en la globalización y en los procesos de intensificación de los mercados mundiales que compiten en bloques económicos, configurándose cada centro urbano grande o pequeño por su demarcación territorial, política, económica, jurídica y social, lo que ayuda o impide dar forma a su crecimiento de forma ordenada.

En el fenómeno de la globalización de la economía mundial, las hiper-ciudades que encabezan los principales espacios económicos, como Londres, Frankfurt, Nueva York, París, entre otras, tienden a constituirse en lo que se ha llamado ciudades globales, debido a que estas nuevas formas de organización social, política, económica y financiera, se rigen por las relaciones internacionales, en tanto que las otras ciudades se desenvuelven sin estos esquemas en el mundo globalizado.

La mayoría de la población urbana mundial vive en asentamientos urbanos con espacios pequeños para habitar, con problemas de transporte, vialidad, seguridad pública, servicios públicos, con escasez de suelo urbano para destinarlos a los asentamientos humanos, situaciones que se agudizan con mayor demanda de vivienda a medida que el crecimiento urbano acelera, y esto se acentúa en las aglomeraciones urbanas más grandes.

<sup>5</sup> World Bank, *World development report 1999/2000: Entering the 21st century*, Nueva York, Oxford University Press, 1999, p. 300.

Dentro de los países existe heterogeneidad en los patrones urbanos, hay hiperciudades, megaciudades, centros urbanos y semiurbanos, cuya importancia política, económica, cultural y social varía en tanto son concentradoras de recursos, decisiones y beneficios, que generalmente son las hiperciudades o las megaciudades las que centralizan estos aspectos, en detrimento de otras ciudades de diferente tamaño y bases económicas y sociales.

De este modo, en el trayecto histórico de la sociedad ha vivido y vive el crecimiento urbano en constante transformación y cambio, con menor o mayor intensidad, en el que se percibe un escenario cada vez más complejo e incierto, pero que la gente tiende a desplazarse a él, porque tiene la esperanza de lograr una mejor calidad de vida, motivo por el cual la población no cesa de concentrarse en el medio urbano.

## *2. El ámbito nacional*

México se inscribe en este escenario mundial, con intensos flujos migratorios del campo a la ciudad y con crecimiento natural de la población, pero también con una gran dispersión demográfica en miles de localidades rurales con menos de 100 habitantes.

El proceso de migración del campo a la ciudad se manifiesta por el hecho de que en 1980 cerca de 40.9% de la población habitaba en 71 localidades con más de 100 mil personas. En el año 2000, la población residente en localidades de ese tamaño se incrementó a 47.4%, y el número de localidades a 114, con una hiperciudad con más de 20 millones de habitantes. Esto da por resultado que tres cuartas partes de su población de más de cien millones de habitantes en el territorio nacional vivan en centros urbanos.<sup>6</sup>

En el territorio nacional existen diferencias en las dimensiones de los centros urbanos en las distintas entidades federativas. Los estados más urbanizados son Baja California, Distrito Federal y Nuevo León, donde más de 91% de su población reside en localidades urbanas. En contraste, Chiapas, Hidalgo y Oaxaca presentan un predominio de asentamientos rurales.

El crecimiento poblacional es otro factor de la dinámica demográfica de México, que si bien existe el descenso de la fecundidad, que desde media-

<sup>6</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*, México, 2001, pp. 30 y ss.

dos de la década de los sesenta pasa de una tasa de crecimiento de 3.5 a 1.4% anual en el año de 2002, la población mexicana ha seguido aumentando de modo significativo; entre los años de 1980 y 2000 creció de 66.8 a 97.4 millones de habitantes, lo que representó un incremento de 30.6 millones de personas en dos décadas. Asimismo, aumentó la esperanza de vida de los mexicanos; ésta se elevó de 62 años en 1970 a cerca de 75 años en la actualidad, y se prevé que aumente a 81 años en 2025.<sup>7</sup>

Con respecto a la situación de pobreza de la población mexicana, se tiene que los residentes en 18 entidades federativas con grado de muy bajo, bajo y medio de marginación, aumentaron alrededor de 21.9 millones de personas, mientras que aquella población establecida en los 13 estados con grado alto y muy alto de marginación se incrementó en 8.7 millones, lo que da por resultado que 30.6 millones vivan en condiciones de marginación social.

Otro aspecto que genera importantes cambios demográficos es la estructura por edad, que se desplaza hacia mayores edades, que incide sobre la recomposición de un gran número de demandas y necesidades sociales. Esto se expresa en el incremento de la población residente del país que se encuentra en edad de demandar una vivienda, principalmente la población de entre los 20 a 59 años. Esta población de este amplio grupo de edades, que representaba 39.8% de la población total en 1980, se incrementó a 47.1 por ciento en 2000; es decir, alrededor de 45.9 millones de personas.<sup>8</sup>

Esta dinámica con crecimiento poblacional y urbano en México que se ha experimentado en las últimas décadas, se traduce en una fuerte demanda de servicios públicos, como agua potable, drenaje y energía eléctrica, vivienda y suelo urbano adecuados, donde las familias puedan establecer su residencia.

### *3. El ámbito municipal*

Los municipios, en México, no son ajenos al fenómeno del urbanismo que se produce en los contextos antes señalados; son actores fundamentales en su desarrollo y ordenamiento, aunque esto pareciera más utópico que real, ante la poca capacidad de respuesta que tienen los gobiernos municipales para atender las diversas exigencias de su comunidad y que

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> *Idem.*

son de su competencia, entre las que destaca la prestación de los servicios públicos y la ordenación del medio urbano municipal, que presentan rezagos en esta materia, en términos de cobertura de servicios públicos, así como por el crecimiento urbano desordenado y por la formación de asentamientos irregulares.

En los ordenamientos territoriales municipales es donde se encuentran asentadas las grandes, medianas y pequeñas ciudades, así como las localidades rurales con una gran dispersión poblacional, donde se expresan los problemas que se generan con el crecimiento urbano, tales como la falta de uso de suelo, de viviendas, servicios públicos, ocupación del suelo urbano irregular, cuestiones anotadas anteriormente para el caso de México, y que son condiciones que se viven en los municipios, que tienen que enfrentar éstos, pues las condiciones urbanas municipales son la viva expresión de la situación nacional.

Al respecto, resulta ilustrativo la existencia de 55 zonas metropolitanas, integradas por 310 municipios, en donde viven 51.5 millones de habitantes. Ello representa el 53% de la población total del país y el 87% de la población urbana. Uno de cada dos mexicanos habita en estas 55 zonas metropolitanas, y en ellas se genera el 76% del Producto Interno Bruto.<sup>9</sup>

Los municipios en México tienen frente a sí dificultades para generar marcos jurídicos, así como la falta de capacidades administrativas, económicas y políticas para resolver la magnitud de los problemas que se producen con el urbanismo municipal.

Esta situación que se expresa en los municipios en el presente, es producto histórico del centralismo del Estado mexicano, al concentrar las decisiones, atribuciones y los recursos en el orden del gobierno federal, y que en nuestros días persiste, donde el ámbito municipal es concebido como instancia para administrar,<sup>10</sup> con poca o ninguna relevancia en los proyectos de desarrollo económico y social.

El centralismo ha conducido a las desigualdades económicas y sociales entre los municipios del país, y en consecuencia propicia las forma-

<sup>9</sup> Véase *file:///C:/Documents%20and%20Settings/foxo/Local%20Settings/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/FUK YK2JL/567,15,Slide 15*

<sup>10</sup> La fracción primera del artículo 115 de la Constitución federal vigente desde 1917 reconocía al municipio como simple instancia administrativa. Con la reforma constitucional a dicho artículo, del 23 de diciembre de 1999, concede al municipio el carácter de ámbito de gobierno, sustituyendo el término "administrar", con lo que supera la concepción administrativista del municipio.

ciones de núcleos urbanos con desequilibrios. Estas desigualdades de desarrollo entre los municipios se manifiesta en que pocos municipios, generalmente las capitales de las entidades federativas, disponen de industrias, equipamientos, servicios públicos, infraestructura urbana y de la mayor inversión privada y pública y crediticia federal.<sup>11</sup> Por otro lado, se tiene la formación de municipios con centros urbanos y rurales carentes o con escasos servicios, infraestructura, industria y empleo, lo que propicia la ocupación irregular de la tenencia de la tierra, la emigración de sus habitantes hacia zonas más desarrolladas y al exterior, con el desarraigo consecuente de su territorio.

No obstante que los municipios metropolitanos disponen de mejores recursos e infraestructura, lo cierto es que su problemática es también mucho más compleja. En la medida en que concentra mayor población, sus requerimientos en vivienda y servicios son mayores, lo que difícilmente un gobierno municipal puede atender la demanda total con habitantes.<sup>12</sup>

Los contrastes en los niveles de vida de su población municipal que se expresan por los indicadores macrosociales se observan con base en un índice compuesto de bienestar social,<sup>13</sup> que permite jerarquizar a cada municipio de las entidades federativas de acuerdo con su nivel de desarrollo. En el año 2000, 1,303 municipios se ubicaban con niveles de bienestar social 1, 2 y 3; es decir, el 53.68% de los municipios tienen índices bajos de cali-

<sup>11</sup> El gasto público constituyó un instrumento de la política económica con el que se tiende a nutrir los desequilibrios locales en México. De 1950 a 1986, aproximadamente el 40% de la inversión pública federal se destinó al Distrito Federal, estado de México, Nuevo León, Jalisco y Sonora, mientras que el 60% se invierte en las 26 entidades federativas. La política crediticia para el desarrollo observa la misma tendencia concentradora, en el financiamiento comercial de 1963 a 1985, aproximadamente el 57.3% del total de recursos se destinaron a la ciudad de México, el 18.9% a Nuevo León, Jalisco, Sonora y Chihuahua, mientras que a los demás estados le correspondió el 23.8%. Argüelles, Antonio y Gómez, José Antonio, *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México; el caso SECOFI*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 9 y 10.

<sup>12</sup> Carrera Hernández, Ady, *La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas*, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.

<sup>13</sup> El índice de bienestar social de los municipios en México, se jerarquizan y agrupan de acuerdo con su nivel relativo de bienestar, que comprenden los aspectos de ingreso, educación, vivienda, salud y empleo, de acuerdo con el cálculo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Véase Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Niveles de bienestar en México*, México, 2000.

dad de vida. Mientras, 227 municipios se encuentran con un nivel 7, superior a los de todo el país, lo que representa el 9.35%. Esto expone los altos contrastes de bienestar social que tienen los municipios.

De este modo, la presencia de un Estado mexicano históricamente centralizador a nivel nacional ha conducido al desarrollo desigual y contrastante de las ciudades municipales. Esta situación en los tiempos actuales no debiera ser así, en que se requieren resultados efectivos ante la complejidad social, económica y política municipal presente. Es necesario fortalecer la descentralización municipal en recursos, atribuciones y decisiones, a fin de superar los desequilibrios y rezagos urbanos, entre otros aspectos, debido a que en el municipio se desarrollan todas las expresiones de la vida social, tanto jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales, y es ahí donde deben generarse la mayores respuestas que mejoren la calidad de vida urbana, pero con los medios necesarios.

### III. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES URBANÍSTICAS

Las competencias jurídicas en materia urbanística en México se distinguen en tres ámbitos: el federal, el de los estados federados y los municipios, sin dejar de advertir que existen competencias coincidentes o concurrentes. Me limito a tratar las relativas a las de los municipios, a fin de determinar la capacidad normativa que tienen para regular las relaciones en el urbanismo y en la formación de las ciudades, ante los rezagos urbanos en términos de cobertura de servicios públicos, así como un crecimiento desordenado caracterizado por la formación de asentamientos irregulares, lo que tiene que ver con la carencia de suelo urbano.

El ámbito de competencia municipal del hecho urbanístico se encuentra determinado por las materias del derecho urbanístico, en las que se comprenden el uso del suelo, medio ambiente, vivienda, obras públicas y servicios públicos, así como las atribuciones al poder público para regular la sistematización y utilización del suelo; la regulación de la propiedad urbana conforme a las modalidades impuestas por el Estado; el establecimiento de los controles y de las sanciones que garanticen la prevención y el control de la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo; la instauración de controles y de sanciones que aseguren el uso del suelo urbano en los destinos predeterminados por el poder público, y el control y la vigi-

lancia de la ejecución de las obras públicas y de la prestación de los servicios públicos de la ciudad.<sup>14</sup>

Las facultades normativas del municipio en las materias del derecho urbanístico se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las que derivan de las Constituciones locales, de la Ley Orgánica Municipal y las demás disposiciones federales y estatales. Es un amplio dispositivo jurídico que sirve de base para establecer las facultades municipales urbanísticas.

Para fines de este estudio, únicamente se analizan las facultades exclusivas de las competencias municipales reconocidas constitucionalmente como un instrumento fundamental que proporciona las capacidades propias a los ayuntamientos, pero en el que se observa el hecho normativo de algunas imprecisiones y de que no actúan autónomamente en distintos ámbitos jurídicos al tener injerencia normativa de los gobiernos estatal y federal, que no se restringen a su propia esfera normativa, como se observara enseguida, en la que se recurre a expedición de leyes y de acuerdos intergubernamentales para administrar o realizar determinadas responsabilidades urbanísticas expresamente conferidas por la Constitución.

En el artículo 115 de la Constitución federal vigente se consignan las facultades fundamentales que regulan a la institución municipal en materia urbanística. De las atribuciones que en esta materia otorgan al municipio se destacan las siguientes:

La fracción III del artículo 115 constitucional establece el listado de servicios y funciones mínimos que el municipio está obligado a prestar a la ciudadanía, que de manera enunciativa son: de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, parques, calles y jardines y su equipamiento, seguridad pública, en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva municipal y tránsito.

<sup>14</sup> De acuerdo con Jorge Fernández Ruiz, por derecho urbanístico se comprende "...el conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto consiste en regular las conductas humanas que inciden en el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de sus servicios públicos, con el fin de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad humana". Fernández Ruiz, Jorge, "Derecho urbano en México, administración federal", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 79, enero-abril de 1994, p. 37.

La fracción III del artículo 115 constitucional de este listado que se enuncia no distingue las funciones públicas y los servicios públicos. A esta falta de distinción se agrega la confusión e imprecisión de las figuras jurídicas que se realizan en el inciso *g* de la citada fracción, al considerar que las calles, parques y jardines y su equipamiento que, como tales, son obras públicas. Mientras que la seguridad pública, en términos del artículo 21 constitucional, y policía preventiva municipal y tránsito, comprendido en el inciso *h*, es una función pública. Asimismo, el tratamiento y disposición de aguas residuales y el tratamiento y disposición final de residuos (sólidos) estimadas como funciones o servicios, siendo actividades municipales socioeconómicas residuales de interés público, debido a que no implican ejercicio de función pública, prestación de servicio público ni ejecución de obra pública, no obstante figuran como funciones y servicios públicos en los incisos *a* y *c*, respectivamente, de la fracción III del artículo 115 constitucional.<sup>15</sup>

Por otra parte, la misma fracción III agrega que los municipios podrán prestar otros servicios que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

No obstante, las legislaturas estatales facultadas, en última instancia, para determinar las atribuciones municipales, han hecho poco para ampliar las competencias de los municipios.<sup>16</sup> No se han determinado los

<sup>15</sup> De acuerdo con Jorge Fernández Ruiz, resulta importante que se distinga entre las categorías de la función pública, servicio público y obra pública, para evitar confusiones que conduzcan a implicaciones jurídicas en las acciones de los gobiernos. De este modo, por función pública se comprende la atribuida al Estado, cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su autoridad, por lo que es una expresión de su soberanía. El servicio público es la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado. Mientras que la obra pública es entendida como la realizada por el ente estatal o a su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinado al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público. Fernández Ruiz, Jorge, "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 4, 2001, pp. 247 y ss.

<sup>16</sup> Salvador Valencia Carmona advierte que con las últimas reformas al artículo 115 constitucional, los gobiernos de los estados no han dado respuestas que se traduzcan en una legislación y políticas que propicien más autonomía y ámbito de acción de los ayuntamientos, "así en su mayoría sólo se concretaron a adaptarse a las modificaciones constitucionales aprobadas, sin ir más allá en la promoción de una auténtica reforma municipal". Valen-

términos legales de “condiciones de territorialidad y socioeconómicas” y las “capacidades administrativas y financieras” (inciso i de la fracción II del artículo 115) que sirvan de criterio para que las legislaturas estatales desarrollen el sistema competencial municipal;<sup>17</sup> y no existen criterios jurídicos que consideren la diversidad municipal en términos del tamaño de las ciudades: si son metropolitanas, urbanas, semiurbanas, rurales e indígenas, que permita determinar las competencias que mejoren sus capacidades normativas municipales para regular sus entornos de acuerdo con sus condiciones de vida específicas.<sup>18</sup>

El penúltimo párrafo de la fracción III determina que sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales, lo que deja acotada la jerarquía vertical de las leyes federales y estatales frente a los dispositivos municipales.

El último párrafo de la fracción III dispone que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

Con respecto a las relaciones intergubernamentales que pueden darse entre las instancias de los gobiernos municipales, se establecen como una de sus capacidades exclusivas otorgadas constitucionalmente, las cuales

cia Carmona, Salvador, “Derecho municipal”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 146.

<sup>17</sup> Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, México, Porrúa, 1998, pp. 164 y 165.

<sup>18</sup> La mayoría de los municipios en México difícilmente pueden prestar el mínimo de funciones y servicios públicos que tienen asignados constitucionalmente ante los deterioros económicos y sociales que viven y conducen a que los gobiernos municipales carezcan de capacidad gubernamental (recursos públicos, infraestructura administrativa, etcétera) para cumplir con sus responsabilidades públicas básicas, por lo que los municipios requieren del auxilio de otros entes gubernamentales.

consisten en la figura jurídica de asociación entre los ayuntamientos, que está condicionada a que se den de una misma entidad federativa para “la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”. La mayor restricción de la asociación intermunicipal se encuentra cuando se trata de ayuntamientos de otras entidades federativas, ya que no se les permite el uso de su personalidad jurídica para asociarse si no cuentan con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos, previo acuerdo de los ayuntamientos. Con lo que se limitan las capacidades normativas de los gobiernos municipales en cuanto a su ejercicio y posibilidades de relacionarse con otras instancias de gobiernos municipales de otras entidades federativas.

La fracción V del artículo 115 constitucional otorga atribuciones a los municipios para orientar y conducir el crecimiento urbano y preservar el equilibrio ecológico municipal; prevé la coordinación entre la federación y los estados en estas materias; atribuye la participación en la formulación de planes de desarrollo regional; lo faculta para manejar y controlar el uso del suelo, así como para autorizarlo; establece que el municipio participe en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, así como en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; otorga la intervención al municipio en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial, y lo faculta para celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales, pero en todo momento se deberán someter a los municipios a los mandatos de la leyes federales y estatales que rijan en estas materias.

En este escenario que establece las relaciones intergubernamentales a que el municipio está obligado a establecer con los órdenes de gobierno federal y estatal en materia urbanística que implica su participación, intervención o celebración en un número determinado de políticas públicas, los ayuntamientos sólo son reconocidos para determinadas áreas de interés público, cuya interlocución que pueda darse se encuentra predeterminada por las leyes o los procedimientos administrativos en los cuales no interviene para su definición.<sup>19</sup> Con este condicionamiento normativo se constituye en una instancia subordinada, y no existen condiciones que le per-

<sup>19</sup> Guillén López, Tonatiuh, “La reforma del artículo 115 constitucional. El gobierno municipal, federalismo y relaciones intergubernamentales”, en Guerrero Amparán, Juan Pablo y Guillén López, Tonatiuh (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 252.

mitan una capacidad de negociación, sino que se pueda constituir un centro de poder en igualdad de condiciones jurídicas, para tratar los problemas del desarrollo urbano de singular trascendencia para el municipio.

Por lo tanto, resulta un núcleo competencial básico que establece el artículo 115 constitucional en materia urbanística, con lo que los gobiernos municipales difícilmente pueden producir un esquema intergubernamental que pueda partir de relaciones justas y de cooperación.

En el arreglo federal mexicano se contemplan las competencias municipales coincidentes con la federación y los estados, que son todas aquellas atribuciones prescritas por la Constitución federal para que de manera simultánea sean ejercidas por las tres instancias de gobierno, en cuya dimensión se plantea el escenario de constituir las relaciones intergubernamentales entre los distintos órdenes de gobierno dados por las facultades constitucionales coincidentes que se encuentran en distintos artículos de la ley fundamental, y que en materia urbanística se exponen los siguientes aspectos.

En materia de asentamientos humanos y preservación y restauración del equilibrio ecológico, se ha establecido la concurrencia del gobierno federal, estados y municipios, en materia de asentamientos, protección al ambiente en el artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, lo cual se relaciona con la fracción VI del artículo 115, en particular los incisos *b, c, e, g, i*, que otorgan a los municipios participación en las políticas de desarrollo en distintas materias, tales como participación en la creación y administración de sus reservas territoriales; participación en la elaboración de planes de desarrollo regional, y cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo deberán asegurar la participación de los municipios; intervención en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En estas materias de asentamientos humanos y preservación y restauración del equilibrio ecológico relacionadas en que dispone expresamente la Constitución que los municipios sean entes coordinados con las instancias de los gobiernos federal y estatales en el desempeño de dichas tareas gubernamentales, en la práctica, algunas de las referidas facultades coincidentes no se logran realizar con la participación de la gran mayoría de los ayuntamientos, ante la falta de la capacidad administrativa y eco-

nómica que tienen para ejecutarlas en materia de asentamientos humanos y protección ambiental. “La Administración Pública Federal ha centralizado la mayoría de estas atribuciones concurrentes (en caso de que se cumplan), o en su defecto, son trasladadas a los Entes Federados”.<sup>20</sup>

A este régimen normativo urbanístico municipal habría que considerar la situación que viven los municipios en materia reglamentaria.

- a) En cuanto marco de reglamentación interna del municipio, se observa que en alrededor del 63.0% de los 2,430 municipios del país no se cuenta con una normatividad interna que establezca las normas básicas del funcionamiento;
- b) En casi 80% de los municipios no disponen de un marco normativo de planeación y presupuestación que ordene las acciones en el tiempo ni que vincule asignación de recursos con objetivos y metas previamente establecidos;
- c) En promedio, menos de un 50% de los municipios tienen reglamentaciones sobre servicios públicos;
- d) En el 46% del total de municipios existe reglamento de obra pública municipal, y
- e) En el 22% de los municipios existe una reglamentación de zonificación y uso del suelo;<sup>21</sup>
- f) Los recursos económicos con los que cuentan la mayoría de los municipios del país dificultan una mayor presencia en proyectos de desarrollo.
- g) Más de 80% de los municipios del país canalizan casi 78% de sus recursos a gastos administrativos y pago de deuda pública, los gastos para llevar a cabo proyectos de obras públicas, adquisiciones y fomento para el desarrollo social es del 22% en promedio,<sup>22</sup> lo cual

<sup>20</sup> Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, México, Porrúa, 1998, p. 169. Este autor también indica que todas estas facultades concurrentes constitucionales en la práctica, ni siquiera el 5.0% de los gobiernos municipales en México tiene la capacidad para ejecutarlas.

<sup>21</sup> Estas características son tomadas de Cabrero Mendoza, Enrique, *El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal-Centro de Investigación y Docencia Económicas y Fundación Ford, 2002, pp. 8 y ss.

<sup>22</sup> La estructura porcentual promedio de los gastos públicos de los municipios de México comprende los años 1989 al 2005, la cual es obtenida del Instituto Nacional de Esta-

es escaso, si se tienen en cuenta los múltiples requerimientos de los servicios públicos que debe prestar a la población, si bien tiende a cambiar la situación recientemente con los flujos de recursos de inversión para la infraestructura social provenientes de la federación del Ramo 33, todavía la insolvencia financiera municipal dista mucho de mejorarse.

La situación constitucional de los municipios en México, que los faculta en materia urbanística, muestra un orden jurídico de dependencia federal y estatal, y una coordinación que resulta desigual entre la Federación y los municipios, ya que en términos de capacidades administrativas, recursos y decisiones son superiores las del gobierno federal, que propicia el deterioro municipal para atender e impulsar un efectivo desarrollo urbano o cualquier política para la generación de suelo urbano, lo que da por resultado un profundo déficit para gobernar los municipios.

#### IV. HACIA UNA POLÍTICA ESTATAL PARA LA GENERACIÓN DEL SUELO URBANO MUNICIPAL

Las condiciones apuntadas muestran la necesidad de llevar a cabo transformaciones para vigorizar al municipio en los aspectos jurídicos y económicos, para dar respuestas efectivas a la comunidad social, en particular en materia urbanística, que en el caso que nos ocupa es la generación del uso del suelo destinado a los asentamientos humanos, que contribuya a resolver una de las cuestiones cruciales del crecimiento urbano, atender la demanda de terrenos destinados a la vivienda y llevar una mejor conducción del desarrollo urbano.

Esto resulta crucial en los procesos de la democratización del poder, que se orientan a una mejor distribución de atribuciones y recursos, en el que se considere el papel estratégico que pueden jugar los gobiernos municipales en el escenario nacional, tanto en la acción pública, la coordinación intergubernamental y la colaboración de los distintos actores sociales para solventar la problemática urbana en el ámbito municipal.

Desde luego, no se puede sostener que en México exista una gestión de la mayoría de los gobiernos municipales para autorizar, manejar y

controlar el uso del suelo en sus respectivos ámbitos territoriales, lo cual resulta de difícil cumplimiento ante la falta de recursos y capacidades administrativas, así como la carencia de los reglamentos para el manejo y control del uso de suelo urbano, y una reglamentación municipal que sea amplia y precisa sobre el territorio municipal.

Mucho menos se puede afirmar de que se dé una gestión y una relación integrada, coherente y con equidad en la coordinación y concertación entre los tres órdenes de gobierno en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, como lo consigna la Ley General de Asentamientos Humanos<sup>23</sup> en sus artículos 40 y 41, en donde se señala sobre el particular:

Artículo 40. La Federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de:

I. Establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda;

II. Evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda;

III. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos;

IV. Asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los planes o programas de desarrollo urbano, y

V. Garantizar el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano.

Artículo 41. Para los efectos del artículo anterior, la Federación por conducto de la Secretaría, suscribirá acuerdos de coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios y, en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificarán:

I. Los requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, conforme a lo previsto en los planes o programas en la materia;

II. Los inventarios y disponibilidad de inmuebles para el desarrollo urbano y la vivienda;

<sup>23</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio de 1993.

III. Las acciones e inversiones a que se comprometan la Federación, la entidad federativa, los municipios y en su caso, los sectores social y privado;

IV. Los criterios para la adquisición, aprovechamiento y transmisión del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;

V. Los mecanismos para articular la utilización de suelo y reservas territoriales o, en su caso, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, con la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;

VI. Las medidas que propicien el aprovechamiento de áreas y predios baldíos que cuenten con infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;

VII. Los compromisos para la modernización de procedimientos y trámites administrativos en materia de desarrollo urbano, catastro y registro público de la propiedad, así como para la producción y titulación de vivienda, y

VIII. Los mecanismos e instrumentos financieros para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como la edificación o mejoramiento de vivienda.

En esta normatividad federal establecida, es en el gobierno federal donde se aprecian las mayores capacidades para desarrollar una política efectiva e institucional para lograr las reservas territoriales, lo cual se debe al centralismo persistente en todos los planos. Aunque este esfuerzo es también insuficiente y débil ante las condiciones de pobreza y marginación que se tiene en los más de dos cuatrocientos municipios,<sup>24</sup> aunque unos con mayor cantidad y otros en menor grado, pero que se integran el territorio nacional.

Este fenómeno explica en gran parte la ocupación territorial de forma irregular, en el que se deben agregar las fuerzas del poder económico local que se posesionan de los mercados inmobiliarios, que en muchos casos no respetan las zonas autorizadas para el desarrollo urbano ante las presiones e influencias que ejercen en las autoridades, o por los procesos de corrupción que los hacen inmunes ante la ley. Prueba de todo esto es la aceleración urbana, la irregularidad de la tierra y la ocupación de cada vez más espacios, como quedó asentado anteriormente.

En consecuencia, los gobiernos municipales se encuentran limitados para llevar a cabo políticas públicas en la dimensión de la coordinación intergubernamental, en un plano de equidad y colaboración, al no vincu-

<sup>24</sup> Para ser exactos, existen 2,436 municipios en México. Véase <http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC/> Los últimos municipios creados.

larlos en términos de atención a sus requerimientos municipales propios, sino en la perspectiva de la política del gobierno federal, y ante las insuficiencias económicas, financieras y administrativas que los caracterizan, lo que los imposibilita para que por sí mismos impulsen iniciativas, compromisos y negociaciones con los demás órdenes del gobierno, lo que da por resultado el rendimiento diferenciado para generar suelo urbano en un plano de políticas públicas para el desarrollo urbano municipal.

De este modo, las acciones coordinadas entre los diferentes órdenes de gobierno que considera la participación de los distintos actores de la comunidad social, que conducen a la formulación e implementación de las políticas públicas urbanísticas, son un obstáculo si no se modifican los procesos y procedimientos jurídicos y administrativos centralistas que se siguen y rigen en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

El desarrollo urbano ha tenido alcances limitados cuando se ha traducido en programas desde la perspectiva del gobierno federal y estatal, pues no necesariamente coinciden los puntos de vista para la atención de los problemas urbanísticos con los de los gobiernos municipales, ya que cada municipio asume características particulares y problemáticas singulares, con una visión a considerar para el desarrollo urbano, lo que ha sido un freno a la visión de los gobiernos federal y de los estados, más que un incentivo para el desarrollo.

Es precisamente el redimensionamiento de los problemas urbanísticos desde la visión municipal, lo que debería considerarse en la formulación de las políticas de Estado, dada su relación cercana de los gobiernos municipales con las comunidades locales, es lo que constituye un potencial socialmente considerable, lo que puede transformar en activos protagonistas a los distintos actores locales al dar apertura para establecer la armonización de intereses, la toma de decisiones y las acciones en las que se incluya la participación y colaboración para solventar la problemática sobre las reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda en el municipio.

La gran mayoría de los municipios en México aun no juegan un papel activo de importancia para regular la autorización, manejo y control del uso del suelo urbano, mucho menos para generar dicho recurso; pero es necesario replantear el patrón de las políticas estatales centradas en el gobierno federal, para la generación de las reservas territoriales desde la perspectiva municipal, ante el deterioro de las ciudades que se viven en

el presente, en donde los gobiernos municipales tienen la responsabilidad de actuar con programas concretos, discutidos y acordados por la población interesada y activa, y que además requieren el apoyo técnico, administrativo y financiero de otras instancias de gobierno. En consecuencia, se necesita formular programas de reordenación territorial desde la visión de las ciudades municipales en una perspectiva estratégica de desarrollo urbano.

De los planteamientos mismos de las limitaciones de los municipios es conveniente fortalecerlos en tres vertientes que nos parecen fundamentales:

- a) Vinculados a las instituciones democráticas en las que se considera la más amplia participación en los asuntos públicos, a fin de solventar conjuntamente las múltiples exigencias municipales en materia urbana y generación del suelo;
- b) Vigorizarlos en los procesos descentralizados del federalismo, que les confiera atribuciones exclusivas y específicas, recursos no condicionados y decisiones autónomas, para que sean más competentes para actuar en todos los campos de interés ciudadano, que incluye los cambios urbanísticos, y
- c) Sustentados con relaciones intergubernamentales basadas en el respeto, la equidad y la colaboración desde el municipio hacia los otros órdenes de gobierno y con el consenso ciudadano, para responder a las exigencias presentes y futuras desde la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Estimamos que desde esta perspectiva pueden ser gobernadas las ciudades municipales que asumen características diversas en tamaño y estructura, con problemáticas asimétricas y con funciones discontinuas.

De lo anterior podemos establecer algunas consideraciones específicas para una política estatal vinculada a establecer nuevas competencias, para que el gobierno de las ciudades municipales se haga responsable de cuatro grandes temas en la generación del suelo urbano.

- a) *Otorgar la facultad expropiatoria de bienes.* Dentro de las atribuciones que resultan relevantes es el de facultar a los gobiernos municipales para que puedan llevar a efecto la expropiación de bienes inmuebles por causa de utilidad pública, lo que permitiría contar con

predios desde una perspectiva estratégica para realizar obras y servicios orientadas al desarrollo urbano. Esta facultad actualmente es atribuida a los Ejecutivos federal y de los estados, quienes pueden expedir el decreto expropiatorio, lo que es una limitante para los gobiernos municipales, quienes se encuentran sometidos a que dichas instancias realicen los conducen cuando necesitan que un predio sea expropiado.

- b) *Facultades para crear bancos para el desarrollo urbano.* Facultar a los municipios para crear bancos con líneas de capital para el desarrollo urbano en sectores estratégicos que sean detonadores de la inversión, como financiar el desarrollo de fraccionamientos que se destinan para la vivienda, el comercio y la industria, con esquemas de financiamiento de infraestructura que integre los servicios públicos.
- c) *Competencias coincidentes urbanísticas determinadas desde los municipios.* Facultar a los municipios para que sean quienes definan las grandes obras públicas urbanas que financia el estado, así como el uso de áreas aptas para el desarrollo urbano de propiedad estatal, de programas de vivienda social,<sup>25</sup> y
- d) *Competencias de asociación.* Las competencias para asociarse con otras instancias gubernamentales para acordar desarrollos urbanos colindantes, control y uso de suelo, fuera de la entidad federativa sin intermediación de las autoridades estatales.

Las competencias consignadas para fortalecer a los gobiernos municipales con que regulan la vida pública deben otorgar más poder de decisión y acción, para generar recursos y medios para la atención eficaz para el desarrollo urbano.

## V. CONSIDERACIÓN

En los tiempos presentes, la centralización del Estado mexicano, en términos jurídicos, administrativos y financieros, ha dado por resultado la improductividad en cada ámbito del gobierno municipal para solventar la magnitud de su problemática local ante la astringencia de atribuciones, recursos y medios administrativos.

<sup>25</sup> Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997, pp. 157 y ss.

Es necesario impulsar el federalismo de manera efectiva para hacer una realidad la vida republicana, en donde los municipios sustenten sus acciones con capacidades y aptitudes para actuar en diversos campos de la vida local, como el urbanismo, que requiere atención desde el escenario municipal.

En tanto se reconozca al gobierno municipal con capacidad jurídica, política y administrativa con la que puede intervenir en las distintas esferas de la vida local, para producir las condiciones materiales de vida, en el seno en que se sitúan los intereses locales y las potestades para atenderlos, se puede lograr elevar el nivel de desarrollo urbano.

En esta tarea, al gobierno local le corresponde ser constitutivo de la promoción del desarrollo urbano local, que es parte integrante del sistema estatal y de la vida social democrática en general.