

## INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO URBANO SUSTENTABLE DESDE LA GESTIÓN MUNICIPAL Y METROPOLITANA



# MÓDULO 01

## GESTIÓN URBANA Y EL PAPEL GUBERNAMENTAL

Este documento ha sido elaborado en el marco del curso virtual *Instrumentos de financiamiento urbano sustentable desde la gestión municipal y metropolitana* con una finalidad exclusiva de divulgación. Fue realizado en colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Instituto Nacional del Suelo Sustentable, la Cooperación al Desarrollo Sustentable GIZ-México y al Instituto Lincoln de Políticas del Suelo.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento están basados en la información compilada por la Sedatu y colaboradores. No obstante, la Sedatu, GIZ y colaboradores no garantizan la precisión o integridad de la información en este libro y no pueden ser responsables por errores, pérdidas u omisiones que surjan de su uso.

México, 2024.

Queda prohibida su reproducción total o parcial sin previa autorización de las instituciones mencionadas.

# M01 GESTIÓN URBANA Y EL PAPEL GUBERNAMENTAL



## OBJETIVOS

- Presentar la importancia de la planeación urbana y las funciones de los diferentes niveles de gobierno respecto a la gestión de las ciudades.
- Reflexionar sobre las dinámicas económicas del territorio.
- Conocer las diferentes normas que regulan la planeación y gestión urbana.
- Analizar el papel y participación del sector privado en la gestión urbana y las finanzas municipales.

# TEMARIO

Introducción y bienvenida	05
1.1 La gestión del territorio en diferentes escalas	06
• Gobernanza y funciones de los gobiernos para la gestión municipal y metropolitana	
• Finanzas municipales y sus retos	
1.2 La dimensión económica del territorio	24
• La gestión del suelo urbano	
• ¿Cómo se forma el valor del suelo?	
• La captura de valorización como herramienta para el desarrollo urbano	
1.3 Agenda pública para la gestión municipal y metropolitana: fundamentación legal y normativa	38
• Agendas y fundamentos legales y normativos	
• Funciones de los diferentes niveles de gobierno respecto al financiamiento urbano	
• Política Nacional de Suelo	
1.4 Participación del sector privado en el financiamiento urbano	51
• Marco regulatorio de las APP	
• Para implementar las APP	
• Retos en las APP	
Resumen	61
Bibliografía	64





# Introducción y bienvenida

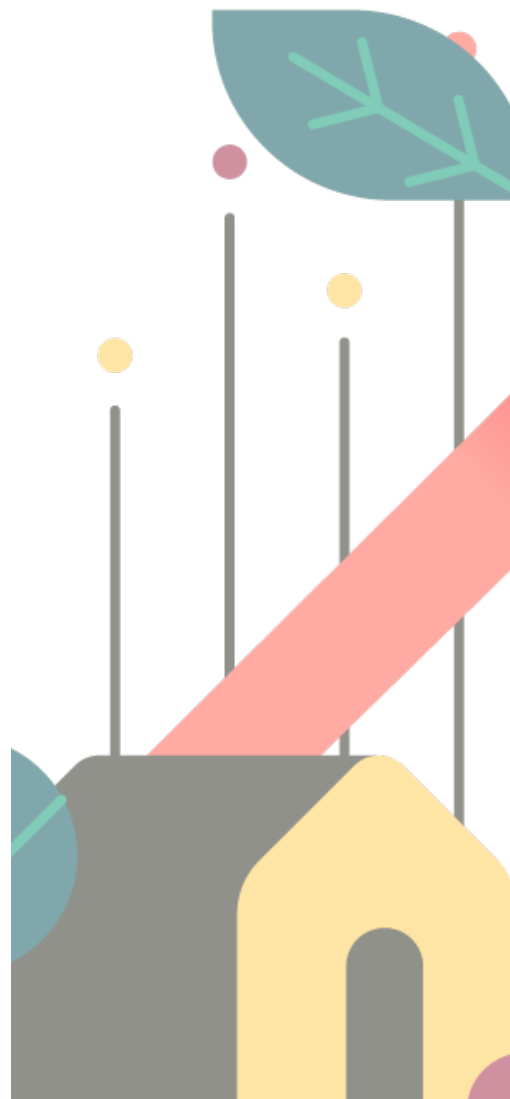
Te damos la bienvenida al primer módulo de este curso que es producto del trabajo conjunto entre la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ-México) y el Instituto Lincoln de Políticas del Suelo (Lincoln Institute of Land Policy).

El Módulo I tiene el objetivo de exponer algunos conceptos teóricos sobre el territorio y su gestión a diferentes niveles, así como los marcos normativos en los que se enmarca el financiamiento urbano.

A lo largo de las cuatro sesiones que componen el módulo 01, haremos un recorrido sobre la importancia de la **planeación urbana**, dado que es un proceso fundamental para analizar las necesidades de un territorio y definir proyectos a realizar. Desde este momento es importante analizar los instrumentos de financiamiento, su viabilidad y los alcances que pueden tener para fortalecer los recursos de un gobierno.

De igual manera, profundizaremos en la **gestión del suelo** y su economía, teniendo como premisa que la organización de éste es fundamental para analizar su valor y la posibilidad de establecer instrumentos de financiamiento.

Todo lo anterior, bajo la premisa que el desarrollo urbano puede lograrse en colaboración con los diferentes actores que actúan y se benefician del territorio. En este sentido, la **gobernanza** será un elemento transversal en los diferentes temas a tratar.





# 1.1 La gestión del territorio en diferentes escalas

México es un país predominantemente urbano. Cerca de la mitad de su población vive en ciudades de al menos 100,000 habitantes (INEGI, 2020). Esta tendencia refleja un cambio en el patrón de migración rural-urbana y subraya la importancia de abordar las desigualdades y los derechos reconocidos en materia urbana en el país. La planificación y ordenación territorial no se limitan a documentos estáticos, sino que son procesos continuos de gestión del territorio, involucrando la comprensión de su lógica, la anticipación de riesgos y la organización de actividades espaciales. Esto implica reconciliar diversas perspectivas políticas, económicas, sociales y ambientales, a menudo generando conflictos y desafíos. La planificación también busca crear espacios habitables y equitativos, especialmente en un contexto de crecimiento urbano acelerado (SEDATU, 2021).

La planeación no es solo responsabilidad de especialistas, sino una corresponsabilidad entre múltiples actores, incluyendo al Estado y los gobiernos locales. Los gobiernos locales, en particular, desempeñan un papel fundamental, ya que tienen un conocimiento cercano del territorio y la población, lo que les permite guiar procesos de planificación de manera integral y realista. Además, pueden fomentar la participación ciudadana y colaborar con otros niveles de gobierno, la sociedad civil y el sector privado para lograr ciudades inclusivas, seguras y sostenibles. La planeación urbana también beneficia a los gobiernos locales al ayudar a utilizar de manera eficiente los recursos y facilitar la toma de decisiones orientadas hacia objetivos a largo plazo, lo que contribuye a un desarrollo más equitativo y sostenible (SEDATU, 2021).

La política pública que se realiza para la planeación y gestión de los asentamientos humanos debe seguir 10 principios marcados por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano LGAHOTDU (artículo 4):

- Garantizar el derecho a la ciudad de todas las personas, lo que significa asegurar el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos.
- Tomar medidas que impidan la discriminación, segregación y marginación, lo que implica garantizar la equidad e inclusión.
- Garantizar el derecho a la propiedad urbana, logrando proteger los derechos de las personas propietarias, pero también responsabilizarse y contribuir con el interés público.
- Adoptar medidas para un ordenamiento territorial y desarrollo urbano con coherencia y racionalidad.
- Proteger la participación democrática y la transparencia.
- Fortalecer la productividad y eficiencia del territorio para maximizar la capacidad de atraer y retener talento e inversiones, minimizar costos y facilitar la actividad económica.
- Crear condiciones de habitabilidad que contribuyan con la protección y progresividad del Espacio Público.
- Propiciar y fortalecer la resiliencia y seguridad urbana, a través de medidas de prevención, mitigación, atención y adaptación ante los riesgos.
- Promover la sustentabilidad ambiental, evitando rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas.
- Promover una adecuada accesibilidad universal y una efectiva movilidad.

En otras palabras, la **planeación** es un ejercicio de gestión del territorio en el que se busca proyectar las necesidades y deseos de diferentes actores, tomando en cuenta las características del territorio, su potencialidad y recursos. En ello, está implícito la autoevaluación de capacidades de los gobiernos y los retos financieros que puede conllevar un proyecto de desarrollo urbano.

A continuación ahondaremos en el ejercicio de gobernanza a diferentes escalas. Con escalas nos referimos a los diferentes niveles de clasificación territorial, tomando como base la delimitación política. En este sentido a lo largo del texto se hará mención a la escala nacional, en la que el gobierno federal llega a tener una mayor incidencia en cuanto a establecer lineamientos para la política; a la escala estatal, en la influye la delimitación política de las entidades federativas; la escala municipal, entendiéndose como el área de influencia de los gobiernos locales; y la escala metropolitana, en la que se reúnen varias autoridades locales en representación de municipios que forman parte de un área metropolitana.



#### Gestión territorial:

Construir territorios más articulados, integrados y cohesionados, mediante el diseño y ejecución de planes, políticas e instrumentos de gestión territorial y urbana gestados de manera participativa, con una visión centrada en las personas, dentro del marco de los derechos humanos y con perspectiva de género y un enfoque de sostenibilidad y gestión del riesgo ambiental (CEPAL).

## Gobernanza y funciones de los gobiernos para la gestión municipal y metropolitana

La gestión del territorio es compleja, ya que existen múltiples actores que realizan actividades y habitan en él. Aunado a esto, ha habido un proceso en el que los gobiernos se han transformado de un modelo tradicional a uno más abierto y participativo. Es así que se ha dado pie a la gobernanza, es decir, al involucramiento de diferentes actores, civiles, públicos o privados, en la toma de decisiones y las acciones que se llevan a cabo en las ciudades. Con ello se ha buscado lograr la construcción de ciudades de forma más participativa, reconociendo la corresponsabilidad de la ciudadanía, el sector público, el sector privado y la academia. Además de que los procesos gubernamentales se han visto sometidos a procesos de transparencia y rendición de cuentas (Córdoba y Romo, 2022).

En el caso de las ciudades, la **gobernanza** tiene el reto de lograr que el interés público no quede por debajo de los intereses particulares que se reflejan en la competencia por el espacio urbano, la inequidad social y el abandono de responsabilidades sobre los bienes comunes y su cuidado (Córdoba y Romo, 2022). En sintonía con lo anterior y con el objetivo de que ningún interés privado prevalezca sobre el público, es importante que los gobiernos se encuentren fortalecidos y guíen los procesos de gobernar las ciudades.

### *Consideraciones sobre la gobernanza*

Aunque la gobernanza suele ser un proceso positivo, ya que contribuye con una mayor democracia y participación, así como la adaptación de políticas a los problemas y la legitimidad a través del debate y la negociación, existen preocupaciones que deben ser atendidas (Lefèvre, 2003):

La gobernanza conlleva costos de transacción significativos debido a procedimientos complejos. La toma de decisiones requiere tiempo y consenso entre actores diversos. Por ejemplo, esto lo podemos ver en los procesos participativos que son necesarios para aprobar los instrumentos de planeación del territorio. Sin dichos procesos que involucran a la población, la planeación del territorio corre el riesgo de carecer de una efectiva gobernanza, ya que se haría a espaldas de la población que habita el territorio.

Es importante concretar resultados en el menor tiempo posible, ya que algunos actores comienzan a cuestionar



#### Gobernanza urbana:

Diversas formas en las que las instituciones y personas se organizan en la gestión cotidiana de una ciudad y los procesos para llevar a cabo, de manera efectiva, su agenda de desarrollo a corto y a largo plazos. Dentro del concepto de gobernanza urbana encontramos: la gestión, la regulación, la participación, la instrumentación y el financiamiento (Política Nacional del Suelo, pp. 15)

la eficacia de su participación. Por ejemplo, cuando se convoca a organizaciones de la sociedad civil a participar en los procesos de planeación, suelen desertar del proceso de colaboración cuando la información queda solo en el papel.

Las fronteras entre lo público y lo privado se han vuelto borrosas, lo que genera inquietud en la sociedad y en el ámbito político y económico. Por ejemplo, ante las colaboraciones público-privadas para la gestión de espacios públicos, suele haber una crítica importante por parte de la ciudadanía basada en el miedo a la privatización.

La cuestión del poder y la autoridad se subestima en la gobernanza. Los conflictos persisten y a veces se requiere una autoridad clara para tomar decisiones en situaciones críticas. Por ejemplo, ante una emergencia es posible que los gobiernos tengan que tomar decisiones que no puedan ser sometidas a una discusión entre los diferentes actores, siempre basada en los derechos humanos y el bien común.

La gobernanza se puede ejercer en diferentes procesos. Puede realizarse en un ejercicio de planeación o en el desarrollo de un proyecto, con impactos en diversas escalas. A medida que aumenta la escala de alcance, suelen ser más los actores a involucrar y la complejidad de negociación. Como se mencionó anteriormente, los gobiernos locales, por su escala de gestión, tienen una mayor cercanía con la población. Esto facilita establecer procesos de gobernanza a nivel municipal.

### *Gobernanza metropolitana*

Un área metropolitana es una región geográfica que comprende una ciudad principal o núcleo urbano central junto con sus áreas circundantes y comunidades suburbanas. Estas áreas están estrechamente interconectadas en términos económicos, sociales y de infraestructura, y a menudo comparten servicios y recursos comunes, como transporte, vivienda, empleo y educación. Las áreas metropolitanas suelen ser el epicentro de la actividad económica de una región y concentran una parte significativa de su población. La gestión y planificación de un área metropolitana pueden involucrar a múltiples municipios y autoridades gubernamentales con el fin de abordar los desafíos complejos de desarrollo urbano, movilidad y calidad de vida en estas zonas altamente pobladas y dinámicas (Trejo, 2012).



#### **Zona metropolitana (ZM):**

Centros de población o conurbaciones que por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional (LGAHOTDU, 2021).

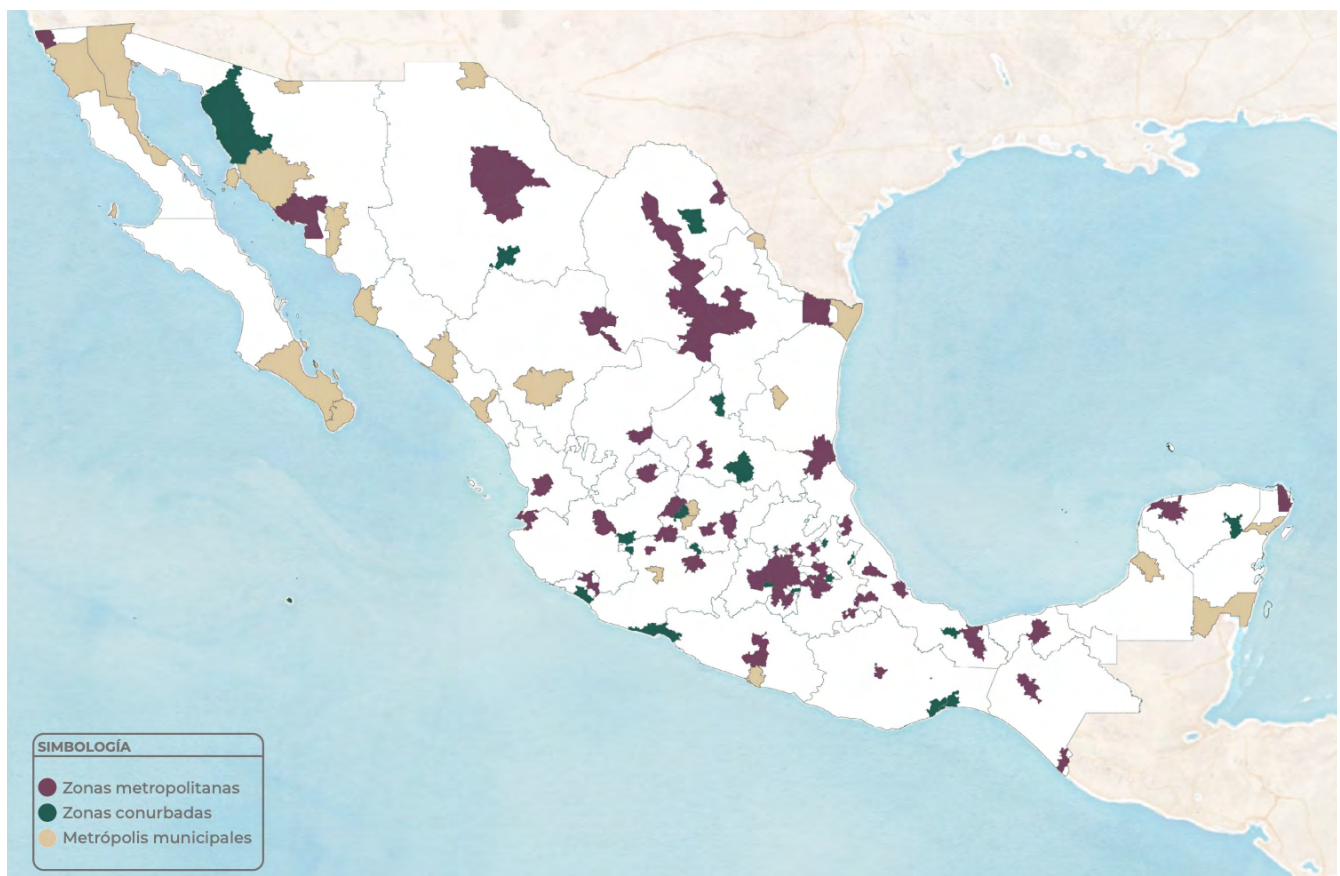
La metropolización es un fenómeno en constante expansión. Ha dado lugar a transformaciones significativas en los territorios y en la comprensión de los aspectos sociales y económicos. Las áreas metropolitanas, que engloban zonas metropolitanas, áreas metropolitanas, metrópolis, entre otros términos genéricos, surgen de la expansión de la ciudad central más allá de los límites municipales donde se originó. Debido a esta estructura y a su naturaleza funcional, las regiones metropolitanas presentan una complejidad económica, social y política significativa. Desde una perspectiva económica, el metropolitano se refiere principalmente a las externalidades resultantes de efectos sinérgicos en el espacio que benefician las actividades económicas y explican la asociación entre el crecimiento, el cambio estructural y los procesos de innovación, es decir, el desarrollo económico, con los espacios metropolitanos (Trejo, 2012).



Más información en  
Gobernanza metropolitana.  
Manual y caja de herramientas  
(Sedatu y Giz-México).




El gobierno de México identifica tres clasificaciones de las metrópolis en nuestro país (Sedatu, et. al. 2023):

Imagen 1. Metrópolis de México 2020



← Metrópolis 2020.  
Imagen tomada de Sedatu,  
et. al. (2023).

## Clasificación de metrópolis en México

Tipo de metrópoli	Descripción	Población que habita en estas metrópolis
<b>48</b> Zonas metropolitanas	<p>Conjunto de municipios cuya relación se basa en un alto grado de integración física o funcional intermunicipal o interestatal y la población total de los municipios que la conforman es de 200 mil habitantes o más. La localidad urbana o conurbación que da origen a la zona metropolitana cuenta con 100 mil habitantes o más.</p>	 <b>67.6 millones</b>
<b>22</b> Metrópolis municipales	<p>Municipio que no forma parte de una zona metropolitana, sin embargo, cuenta con una población total de 300 mil habitantes o más y es económica o políticamente relevante para el estado. La localidad urbana que da origen a la metrópoli municipal cuenta con 200 mil habitantes o más.</p>	 <b>12 millones</b>
<b>22</b> Zonas conurbadas	<p>Conjunto de municipios cuya relación se basa en un alto grado de integración física o funcional intermunicipal o interestatal. La localidad urbana o conurbación que da origen a la zona conurbada tiene entre 50 mil y 100 mil habitantes.</p>	 <b>2.9 millones</b>

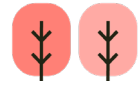


Pensar en la **gobernanza metropolitana** es aún más complicado, pero necesario, ya que la gestión de estas áreas requiere tomar decisiones compartidas entre diferentes municipios y los actores que ahí realizan sus actividades. No obstante, el crecimiento de las metrópolis representa retos para la planeación y gestión. Algunas de las problemáticas principales son: un patrón de crecimiento desordenado que se expande a las periferias, las deficiencias y rezagos en la dotación de servicios y la carencia de recursos financieros (Iracheta, 2010).

Como primer paso para enfrentar dichas problemáticas, resulta relevante la actualización de la clasificación de metrópolis; así como la búsqueda de acuerdos por parte de los tres órdenes de gobierno, para aprovechar las oportunidades de las aglomeraciones. Ello también ha implicado establecer un marco institucional sobre la gobernanza metropolitana.

En el **artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)** se establece la planeación y regulación conjunta y coordinada por parte de municipios, entidades federativas y federación de centros urbanos con continuidad demográfica. Por su parte, en la LGAHOTDU se reconocen algunas figuras importantes relativas a las zonas metropolitanas. En el artículo 33 se incluye la procuración de la creación de un instituto metropolitano de planeación y de participación de la sociedad.

Un **Instituto Metropolitano de Planeación** es un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica para la planeación y ordenamiento territorial de una zona metropolitana. Es de administración pública estatal y municipal y está operado por los municipios y entidades federativas que lo conforman. En el ámbito de la gestión, el artículo 36 de la misma ley, se identifican 2 instancias: La Comisión de Ordenamiento Metropolitano para coordinar la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos y el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano para promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las distintas fases de los programas. Ambos con representación de los tres órdenes de gobierno (LGAHOTDU, 2021).



En México son pocos los instrumentos de ordenamiento sólidos que cubran una escala metropolitana. De acuerdo con Sedatu, et. al. (2023) hasta abril de 2023 se contaba con ocho instrumentos metropolitanos, todos ellos posteriores a 2018.

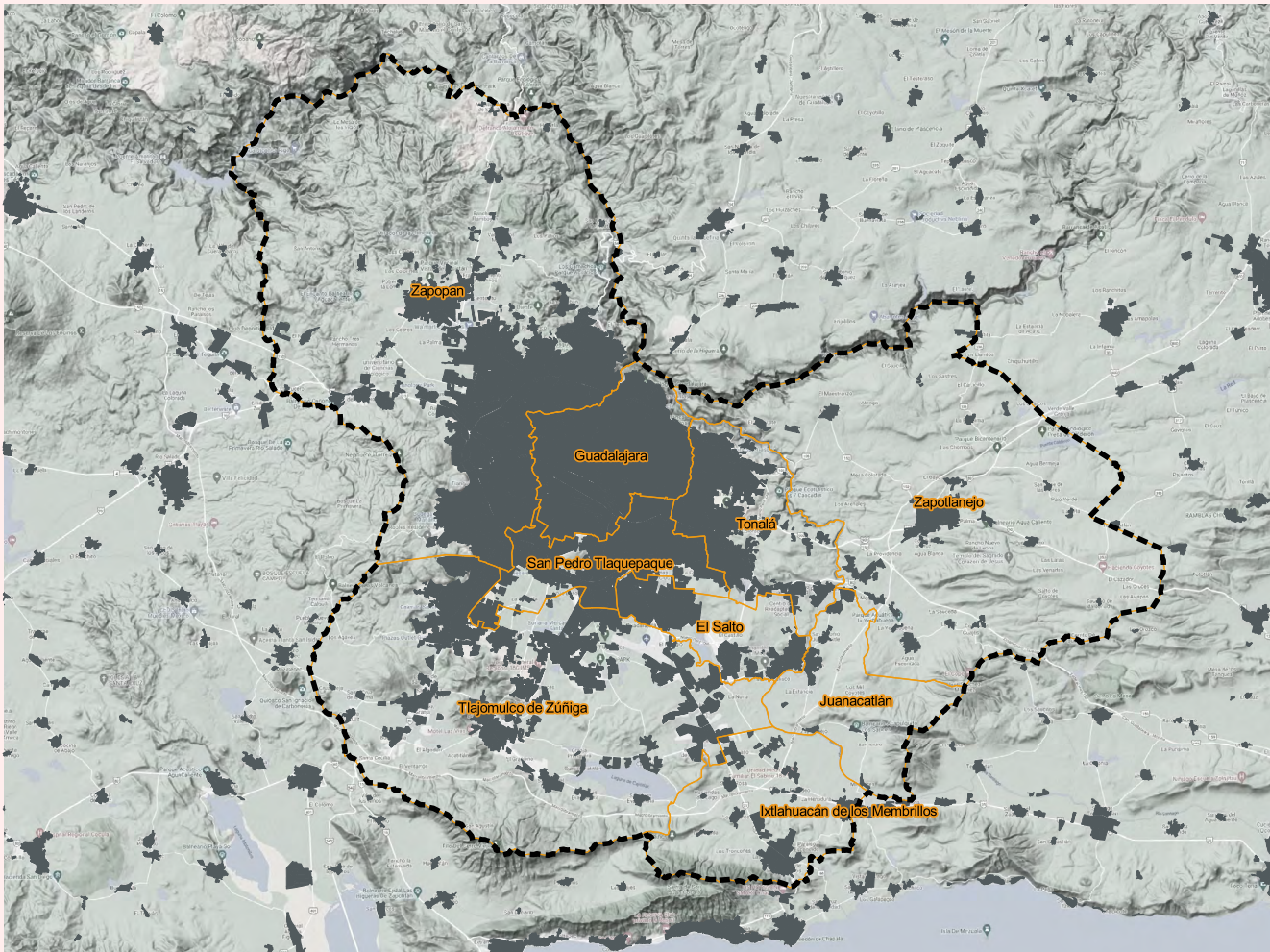




## Caso: Zona Metropolitana de Guadalajara

En materia de gobernanza, las zonas metropolitanas más grandes del país ofrecen lecciones que se pueden retomar para el resto del país. Por ejemplo, la ZM de Guadalajara ha sido referente en los últimos años, ya que ha llenado los vacíos en las legislaciones y en las instituciones en materia de gobernanza metropolitana.

La ZMG consta de una superficie de 3,265.46 KM<sup>2</sup>, que incluye área urbana y rural, con 5 millones de habitantes y es la segunda conurbación más grande después de la zona metropolitana de la Ciudad de México. Está integrada por 9 municipios: El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo (que se integró en el 2015). La metropolización de esta zona se dió gracias al proceso de urbanización que enfrentaron los municipios rurales alrededor de la capital en la década de 1940. Fue declarada Área Metropolitana hasta el 2009.



← Área metropolitana de Guadalajara. Imagen tomada del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco.

La característica que hace de la ZMG un referente nacional es el desarrollo de un marco legal metropolitano que responde a esfuerzos políticos y legislativos que se remontan a la década de 1940. Los hitos en la historia del proceso legislativo e institucional se enlistan a continuación:

- **1947** Se promulga la Ley de Mejoramiento Urbano como primer intento de establecer un marco legal de planificación regional. Se crea la Comisión de Planeación de Guadalajara como la primera institución para la toma de decisiones conjuntas entre el gobierno, estado, municipios y el sector privado.
- **1958** Se reconoce a los municipios parte de la Comisión de Planeación de Guadalajara como parte de la conurbación de la ciudad.
- **1959** Se promulga la Ley de Planeación y Urbanización y se crea la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco.
- **1975** Gracias a la explosión demográfica, la junta aumenta sus facultades en asuntos de zonificación, gestión de suelo y elaboración de planes urbanos.
- **1978** La Junta de Planeación y Urbanización es reemplazada por la Comisión de Desarrollo Regional y Urbano de Guadalajara. Esto fue un primer intento hacia un proceso de planificación urbana participativa. Se crea el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado para mejorar los servicios del área conurbada.
- **1982** Se crea el Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana SISTECOZOME para la coordinación del sistema de transporte.
- **1988** Se crea el Consejo Metropolitano gracias a la reforma al Artículo 115 Constitucional en 1983.
- **2000** El Consejo Metropolitano era una institución fuerte con representación de los tres niveles de gobierno. Uno de sus logros fue la creación del Sistema de Transporte Urbano Eléctrico que gestionó el sistema de transporte multimodal. Surgen varias organizaciones de la sociedad civil como Guadalajara 2020 que buscaba reunir y dar voz a diferentes proyectos e intereses en la ciudad.
- **2007** Se crea la Comisión Legislativa de Asuntos Metropolitanos para mejorar el marco legal metropolitano.
- **2011** Se promulga la Ley de Coordinación Metropolitana que establece el procedimiento para reconocer y establecer áreas metropolitanas en el estado y es la base para el funcionamiento y organización de las entidades de coordinación metropolitana.
- **2012** Se crea la Junta de Coordinación Metropolitana.
- **2014** Se publican los Estatutos Orgánicos del Sistema de Coordinación Metropolitana y se consolida el Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN), que es un referente nacional en la materia.
- **2016** Lanzamiento del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara (POTmet).

El régimen de la ZMG se compone por el Sistema Integral del Desarrollo Metropolitano (SIDmetro) que se creó como un sistema tripartito para la coordinación metropolitana formado por tres entidades que participan de manera política, técnica y ciudadana, con una entidad adicional con funciones consultivas.

**Junta de Coordinación Metropolitana:** Es el máximo órgano de autoridad en la metrópoli y representa la entidad política. Se encarga de establecer la agenda metropolitana, aprobar los instrumentos técnicos y validar los acuerdos entre los municipios.

**Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo (IMEPLAN):** Organismo público descentralizado intermunicipal que representa el componente técnico. Es responsable de elaborar y coordinar instrumentos para la planeación y gestión metropolitana así como los mecanismos para fortalecer el modelo de coordinación. Se apoya en el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana.



**Consejo Ciudadano Metropolitano:** Es el componente ciudadano que se encarga del monitoreo y evaluación de la agenda metropolitana. Elabora, recibe y discute propuestas de la sociedad civil para llevarlas a las mesas de gestión y a la Junta de Coordinación Metropolitana.

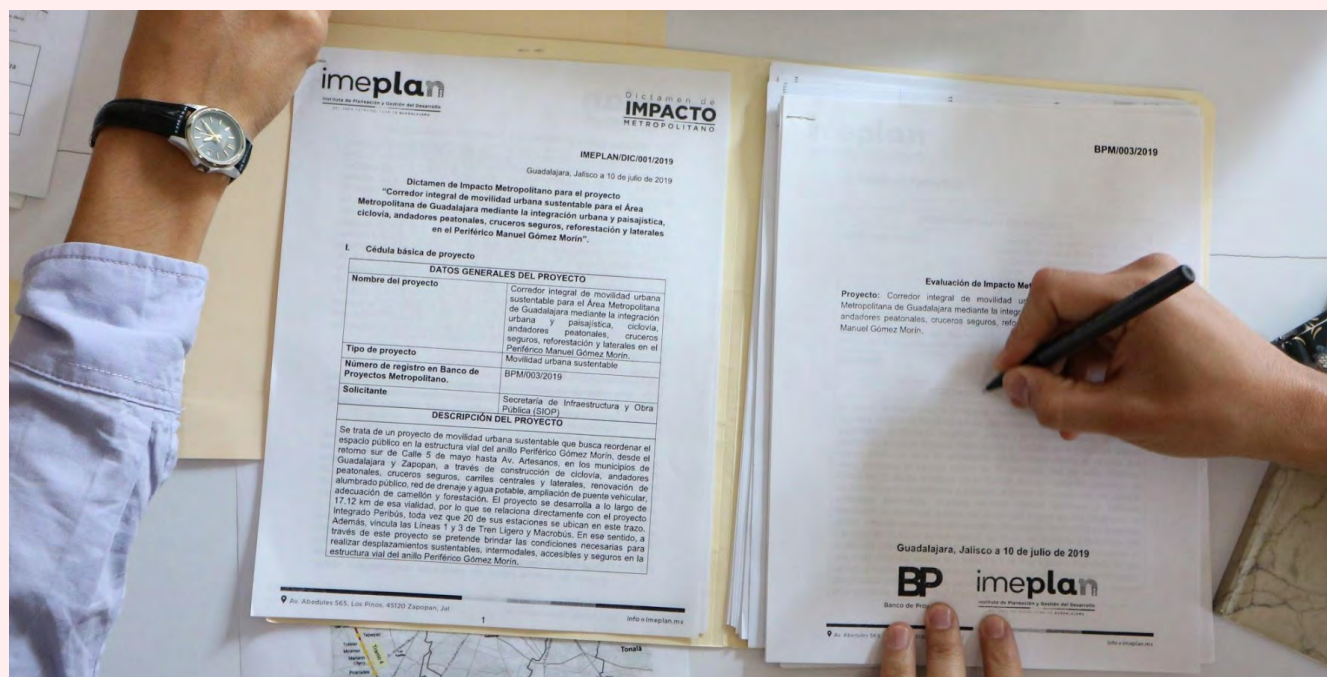
Además cuentan con algunos instrumentos de planeación y gestión para los municipios como:

#### Instrumentos de planeación

Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet)  
Sistema de Información y Gestión Metropolitano (SIGmetro)  
Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM)  
Atlas Metropolitano de Riesgos

#### Instrumentos de gestión

Plan de Acción Climática del AMG  
Dictamen de Impacto Metropolitano  
Banco de Proyectos  
Marca Ciudad Guadalajara  
Guadalajara



€. Imagen tomada de [IMEPLAN](https://www.imeplan.mx/)

Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Instituto de Planeación y Gestión de Desarrollo IMEPLAN. (2023). <https://www.imeplan.mx/>
- David Gómez-Álvarez, Robin Rajack, Eduardo López-Moreno, Gabriel Lanfranchi. Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible. Washington: BID, 2019. La publicación puede ser descargada de: [www.iadb.org/metrogov](http://www.iadb.org/metrogov)
- IIEG Instituto de Información Estadística y Geográfica de Guadalajara. (2020). Censo Nacional de Población

## Finanzas municipales y sus retos

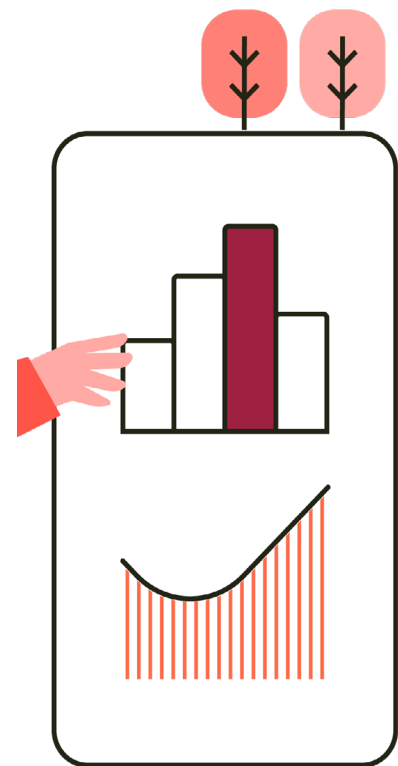
En la década de 1980 la mayoría de los países de América Latina enfrentaron una crisis financiera debido a la crisis económica mundial y las políticas de ajuste estructural. Tanto los gobiernos centrales como los locales vieron disminuir sus recursos debido a la caída de ingresos fiscales, restricciones en el endeudamiento externo y medidas de austeridad fiscal. Esta situación llevó a un mayor involucramiento del sector público en la financiación de proyectos de urbanización, viviendas asequibles y servicios urbanos, ya que la rápida urbanización superó la capacidad de los mecanismos privados existentes. Al día de hoy, el Estado financia la mayoría de las inversiones en infraestructura urbana y programas de vivienda, así como servicios de salud y educación para poblaciones de ingresos bajos y medios en áreas urbanas (Rojas, 1989).

Esta participación estatal en el financiamiento del desarrollo urbano es esencial, y la disminución de su capacidad para hacerlo tiene un impacto negativo en el bienestar de la población. Durante esta época, se registraron descensos en los estándares de vida en América Latina, con una reducción del gasto público en servicios esenciales y una disminución de los recursos destinados a infraestructura urbana y viviendas asequibles, especialmente en áreas urbanas (Rojas, 1989).

Las finanzas municipales son clave para lograr ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles como lo establece el objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Fortalecer las finanzas municipales tiene múltiples beneficios como permitir la urbanización planeada y ordenada, ofrecer servicios de calidad y generar la capacidad de enfrentar los efectos de cambios demográficos y ambientales. De la misma manera, permite que las autoridades locales puedan responder a las necesidades específicas de sus territorios y población. Asimismo alivia la demanda sobre los presupuestos federales. Aunque las tendencias globales apuntan hacia una descentralización en la gobernanza, esta no siempre está acompañada por la descentralización financiera.

### *Un poco de historia*

En el contexto mexicano, la descentralización ha sido un tema importante a través de la historia. Aunque desde 1917, el artículo 115 de la CPEUM reconoce al “municipio libre” con libertad de administrar su hacienda a través de su ayuntamiento, la primera mitad del siglo XX se



caracterizó por un gobierno centralizado y una etapa de un fuerte presidencialismo. Durante esta época, aunque oficialmente México era una Federación, la realidad era que el fisco y la administración estaban concentrados en el Poder Ejecutivo. Esfuerzos e iniciativas se presentaron en torno a la descentralización pero con impactos poco determinantes. A finales de 1970, a nivel internacional, ya existía una tendencia descentralizadora en la política pública bajo el argumento de que los gobiernos locales tienen un mejor conocimiento de las necesidades de sus territorios.

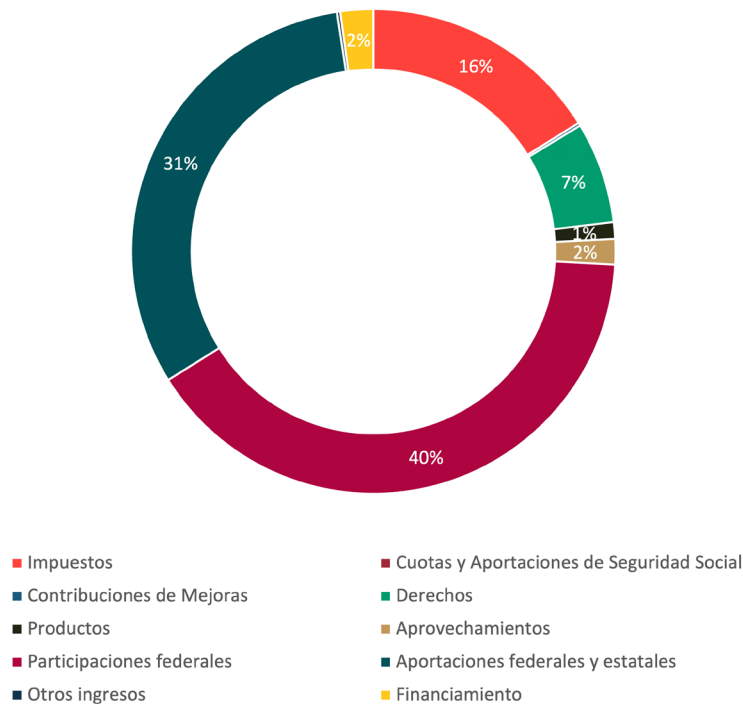
En la década de 1980 esta tendencia tomó fuerza en México con la alternancia partidista y la reforma constitucional al artículo 115 que otorga el impuesto inmobiliario a los municipios. Los municipios comenzaron a ejercer más su autonomía, defender sus recursos internos y exigir recursos y responsabilidades. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) empezó a regular las relaciones fiscales entre la Federación y los Estados con la Ley de Coordinación Fiscal. En 1983 se decretó la Ley de Planeación acompañada de la instauración de los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal y poco después los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal impulsaron los procesos de gobernanza a niveles más locales. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se denominó Nuevo Federalismo a la política pública de descentralización que buscaba fortalecer el federalismo y reducir la pobreza. En 1999 se reformó de nuevo el artículo 115 permitiendo a los municipios proponer las cuotas, tarifas y tablas de valores de suelo y constructores a las legislaturas estatales. En 1998 comienza a operar el Ramo 33 del presupuesto federal bajo el nombre Fondo de Aportaciones Federales para Estados y Municipios para fortalecer a los municipios (CONEVAL, 2019; Unda, 2019).

### *El ingreso y gasto municipal en México*

Actualmente, los municipios de México cuentan con autonomía para administrar su propia hacienda según lo establecido en el artículo 115 de la CPEUM. Aún con esta autonomía establecida en la legislatura, existe una importante dependencia fiscal de los municipios a la federación. Para el año 2022, según el INEGI, las participaciones federales representaron un 40.22% de los ingresos de los municipios y las aportaciones federales y estatales un 31.5%.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> "Las aportaciones son transferencias de recursos federales a estados y municipios que deben aplicarse, obligatoriamente, a financiar rubros determinados de gasto, principalmente a educación, salud, asistencia social y seguridad pública. A diferencia, las participaciones que cuentan con criterios de reparto más bien resarcitorios" (Unda, 2019).

Gráfica 1. Ingresos Municipales en México al año 2022

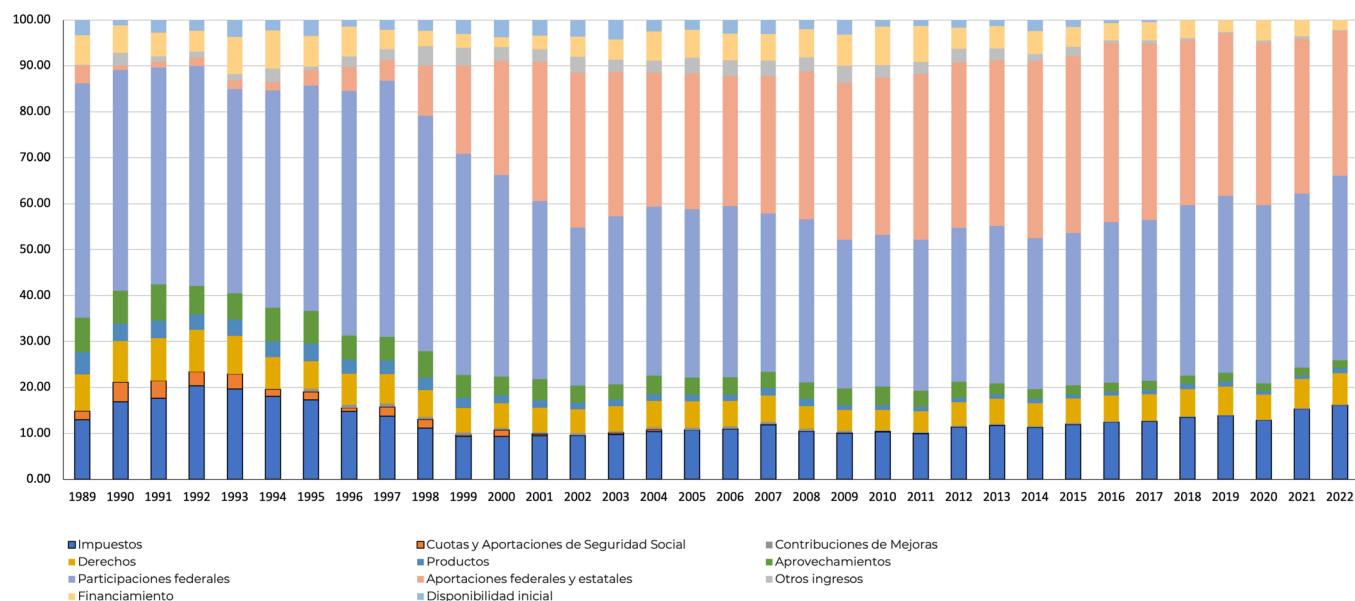


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI 2022 <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados>

A través de los años, la obra pública en general ha sido financiada por transferencias del Gobierno Federal, inversiones de organismos centralizados como secretarías de obras públicas y vivienda, subsidios, créditos preferenciales y otros mecanismos de apoyo financiero y finalmente los recursos captados por las autoridades locales.

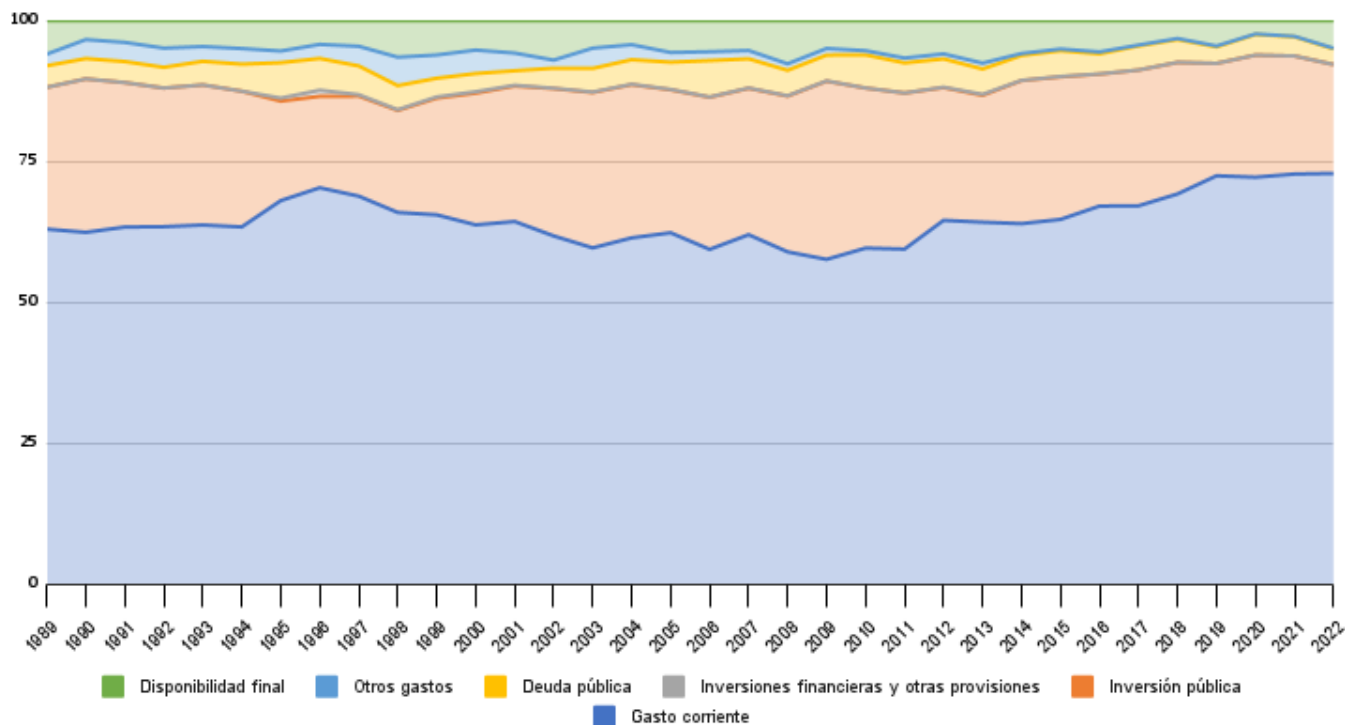
El gasto corriente ha representado históricamente alrededor del 70% del total del gasto público municipal. En el gasto corriente se incluyen las remuneraciones al personal, otros servicios personales y prestaciones, subsidios y transferencias y gastos de operación en general. Por su parte el gasto en inversión pública ha rondado el 20%.

Gráfica 2. Ingresos municipales por concepto 1989 a 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI 2022 <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados>

Gráfica 3. Gasto público municipal de 1989 a 2022



Elaboración propia a partir de datos de INEGI, 2022 <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados> y Unda, M. (2019).

En la percepción general se interpreta el gasto corriente como algo negativo y la inversión como algo positivo en el desempeño del gobierno. Es importante aclarar que ninguno de los dos tiene una naturaleza positiva o negativa. El gasto corriente es indispensable para ofertar los bienes y servicios a la ciudadanía ya que todos los servicios requieren de personal y materiales para llevarlos a cabo. Por otra parte, que se tenga un alto grado de inversión no necesariamente significa que sea eficiente, de buena calidad y que responda a las necesidades de la población. Además, no todos los municipios tienen el mismo grado de demanda de inversión. Es probable que algunos municipios ya cuenten con cierta infraestructura por inversiones previas y su necesidad sea menor que otros con menor desarrollo (Unda, 2019).

### *Retos en las finanzas municipales*

Las finanzas municipales son complejas y están condicionadas por variables políticas, económicas y sociales (Unda, 2021). En este sentido, la diversidad de condiciones de los municipios, da como resultado una diferencia en las capacidades recaudatorias y en la gestión del uso de los recursos. De hecho, contar con recursos económicos tampoco es sinónimo de una mejor gestión, para ello es importante contar con personal capacitado, una planeación que permita tomar las mejores decisiones sobre el destino de los recursos y un sistema de transparencia y anticorrupción.

### **Dificultades para una recaudación eficiente**

Además de los retos administrativos para lograr una recaudación eficiente, Smolka y Mullahy (2007) señalan algunas dificultades:

- **Falta de capacidad de uso de información.** A menudo, hay información disponible pero falta la capacidad para encontrarla, organizarla y comprenderla. Esto se traduce en planes de desarrollo urbano con problemas en la distribución de infraestructura, gastos mal dirigidos en soluciones curativas en lugar de preventivas y desajustes en áreas de desarrollo que no atraen a urbanizadores.
- **Desbalance entre tomar y dar por plusvalías del suelo.** Existe una marcada desigualdad entre lo que se recupera y lo que se compensa por las plusvalías del suelo relacionadas con proyectos públicos. Las autoridades locales suelen ser cautelosas al exigir un porcentaje mínimo de la plusvalía generada por inversiones en infraestructura y servicios urbanos, pero son generosas al indemnizar a terratenientes en procesos de adquisición de terrenos para proyectos públicos.



- **Falta de uso de recursos públicos.** A pesar de las afirmaciones sobre la recuperación de plusvalías del suelo, prevalece la compensación a terratenientes en lugar de utilizar el suelo como fuente de recursos. El enfoque histórico sigue siendo privatizar los beneficios y socializar los costos en la gestión del suelo urbano.
- **Discontinuidad en la implementación de programas.** La toma de decisiones de largo plazo sobre el ordenamiento territorial a menudo se ve interrumpida por actores interesados que se aferran a iniciativas que no son eficaces. Esto socava la confianza en los administradores locales y conduce al desperdicio de recursos y energía.
- **Falta de comunicación entre planificadores y finanzas públicas.** El escaso diálogo entre planificadores urbanos y funcionarios encargados de las finanzas públicas resulta en una coordinación casi inexistente en la forma en que se financian los proyectos y cómo afectan la base tributaria y las prácticas de recaudación de impuestos al ordenamiento territorial. Esto se refleja en beneficios económicos limitados y costos pasados por alto en proyectos de urbanización.

### *¿Cómo fortalecer las finanzas municipales?*

En la búsqueda por reducir la dependencia de los recursos federales y mejorar la autonomía financiera de los gobiernos locales, la mirada se vuelca a ¿Cómo fortalecer los ingresos municipales? Una de las propuestas es a través de incrementar y mejorar las fuentes de recaudación municipal. La recaudación se basa en el principio del beneficio y el principio de capacidad de pago. El principio del beneficio argumenta que, para que la recaudación sea equitativa, el contribuyente y el beneficio del servicio público se deben encontrar alineados, lo que implica una correlación entre el ingreso fiscal y el gasto. El principio de capacidad de pago establece que cada contribuyente debe aportar de acuerdo a su capacidad financiera de hacerlo y no existe necesariamente una conexión directa con el beneficio. Los sistemas tributarios combinan ambos principios (Kamiya & Zhang, 2017).

Es una realidad que el incremento en los impuestos no es una política popular ni bien aceptada, pero aumentar los ingresos municipales y contar con el apoyo social no necesariamente deben estar peleados. Para lograr una mayor aceptación social de la recaudación es importante el diálogo democrático. La participación ciudadana ofrece múltiples beneficios para los gobiernos municipales. Además, una rendición de cuentas clara y transparente es fundamental para la

confianza de la ciudadanía en los gobiernos que acompaña una mayor voluntad de pagar impuestos y contribuciones. Una población que percibe que sus impuestos son usados de manera eficiente, tiene una mayor probabilidad de tener una mejor disposición a contribuir con el ingreso municipal. (Kamiya & Zhang, 2017)

### *Financiamiento de las zonas metropolitanas*

La metropolización, una tendencia global, se atribuye principalmente a la economía basada en el conocimiento, lo que resulta en un dominio creciente de las grandes ciudades a nivel mundial. Este cambio se ve como un proceso de ajuste de escala en la organización política y administrativa, con los Estados nacionales perdiendo protagonismo en el desarrollo. Aunque la riqueza se crea a través de conexiones y flujos entre metrópolis, también surgen problemas internos en las ciudades, como la degradación ambiental y la exclusión social. La competitividad de los países ahora se resuelve a nivel metropolitano, lo que exige la reformulación de políticas públicas y modelos de gobernanza, así como la atención a consideraciones técnicas y políticas. Este proceso afecta a todos los niveles de gobierno y crea ganadores y perdedores. Esto plantea interrogantes sobre cómo los gobiernos de América Latina se están adaptando a esta nueva realidad de las ciudades y regiones metropolitanas.

En el caso de México, el crecimiento urbano ha sido significativo, pero también fragmentado y difuso, lo que ha llevado a problemas como viviendas abandonadas lejos de centros de trabajo y servicios básicos. La falta de coordinación en el desarrollo urbano y la planificación territorial es evidente, y si no se abordan pronto, los problemas de movilidad, contaminación, inseguridad y suministro de agua se volverán cada vez más difíciles de gestionar. (Díaz, 2018)

Para gestionar los ingresos a esta escala es necesario contar con una estructura metropolitana y todos los niveles de gobierno deben tener clara su función. Así como en los ingresos municipales, los ingresos metropolitanos aún están lejos de dejar de depender completamente de las transferencias intergubernamentales y adquirir mayor autonomía fiscal. (Slack, 2018)



## Experiencia del Fondo Metropolitano

En 2005 se creó el Fondo Metropolitano, inicialmente para el Área Metropolitana de la Ciudad de México. Su objetivo original era promover la planificación coordinada en áreas metropolitanas, pero en la práctica, los gobiernos estatales lideran los esfuerzos de coordinación a través de Consejos de Desarrollo Metropolitano. A menudo, los alcaldes tienen voz pero no voto en estos consejos, lo que plantea cuestiones sobre la autonomía municipal en el desarrollo urbano. A pesar de su objetivo inicial, el Fondo Metropolitano no ha logrado una planificación integral a largo plazo en las áreas metropolitanas, además de que en 2020 fue su extinción. En cambio, se convirtió en una fuente de financiamiento para proyectos preexistentes de los gobiernos estatales. La existencia de recursos por sí sola no fomenta la coordinación, y las normas para imponer acuerdos regionales son vagas. La competencia entre gobiernos estatales por los recursos del fondo a menudo socava la cooperación y la planificación integral.

El diseño del Fondo Metropolitano fomentó la autonomía de las autoridades estatales en lugar de promover la negociación intergubernamental para proyectos metropolitanos. En resumen, aunque los proyectos financiados por el Fondo pudieron beneficiar a las ciudades, prevaleció la competencia en lugar de la cooperación. Además, a pesar de algunos avances en la coordinación metropolitana, la participación de las autoridades locales en el área metropolitana sigue siendo limitada (Díaz, 2018).



←Fotografía zona metropolitana Puebla-Tlaxcala.  
Imagen tomada de Sedatu, et. al. (2023).



## 1.2 La dimensión económica del territorio

El concepto de territorio ha sido trabajado principalmente por la disciplina de la geografía, pero también se ha integrado en los análisis de diferentes ciencias sociales. Por una parte existe una tradición anglosajona que ha enfatizado al territorio como un proceso de control de bienes, personas y recursos en un espacio delimitado por términos político-administrativos. Por otra parte, se encuentra una corriente crítica que integra al análisis las relaciones de poder entre diferentes actores, como lo es el Estado y la sociedad o las empresas y los pueblos. También existen corrientes de análisis culturales y otras económicas. Respecto a estas últimas, se entiende que el territorio es un espacio apropiado por los seres humanos, en donde se llevan a cabo diferentes estrategias y actividades productivas, lo cual tiene como resultado la provisión de recursos y medios para la reproducción de la vida de una sociedad (Castillo, G. 2020).

Definir el territorio no es una cuestión simple, pero es importante saber que es un elemento material en el que se desarrolla la vida humana y no humana, pero también un espacio simbólico que da forma a diferentes relaciones sociales, políticas y económicas que van caracterizando un lugar. Es decir, el territorio es un espacio que influye en la configuración de la vida humana pero también las acciones que en él se realizan, pueden dar forma a condiciones de prosperidad o desigualdad (Haesbaert, 2013).

### *¿Y cómo se puede entender la economía en el territorio?*

El factor económico del territorio y el análisis de la economía espacial, ha indicado algunos principios que pueden explicar la distribución de la actividad económica. Entre estos principios se encuentran la aglomeración, la competitividad, la accesibilidad, la jerarquía y la interacción. Todos ellos han sido desarrollados en diferentes teorías de la economía

espacial, misma que analiza la interacción entre el espacio, la economía y el comportamiento de empresas y consumidores (Coq, 2004).

Por una parte, la teoría de la localización, impulsada principalmente por A. Weber, ha sido utilizada para comprender la distribución espacial de las manufacturas. Dado que el espacio influye en los costos que las empresas tendrán no solo en la producción, sino también en la transportación de los productos, éstas tenderán a instalarse en donde los gastos de transporte sean menores. También esta teoría señala que las preferencias de los consumidores están determinadas por la distancia, de manera que generalmente optarán por adquirir productos en establecimientos cercanos.

Por otra parte, la nueva geografía económica, descrita por autores como Martin y Sunley o Krugman y Fujita, indica que la competencia es imperfecta, por lo que es importante tomar en cuenta la generación de externalidades y la historia. Estos autores han señalado que la especialización regional se da por la mezcla de diversos factores, como las características del espacio, pero también por la trayectoria histórica de los territorios, a través de lo cual se configura la creación de ventajas comparativas.

También existen otras teorías que analizan las relaciones entre las zonas centrales y la periferia o los impactos que ha tenido la globalización en las relaciones economía-territorio. Sin embargo, más allá de la explicación teórica que mejor se adapte a analizar los contextos específicos, es importante comprender que las características territoriales, tanto naturales como de infraestructura, se relacionan con la atracción de inversión, la potencialidad de desarrollo económico, los costos para la implementación de servicios y con el costo y valor del suelo.

## La gestión del suelo urbano

La gestión urbana implica hacer un buen uso de los recursos y también aumentarlos para invertirlos de forma eficiente en intervenciones y lograr una mejor asignación que contribuya tanto a consolidar una ciudad productiva como una inclusiva. Esto implica contar con una capacidad de gestión financiera, que los diversos actores urbanos acepten términos de mediación y la participación de la ciudadanía (Osmont, A. 2003). Por su parte, la gestión del suelo es la ejecución de acciones integrales para la incorporación, ocupación y uso del suelo, tomando en cuenta las leyes, normas, políticas y diversos instrumentos (INSUS, 2020).



#### Suelo:

Tierra, territorio, superficie considerada en función de sus cualidades productivas, así como de sus posibilidades de uso, explotación o aprovechamiento para dar soporte físico a los elementos, procesos y actividades de una ciudad. Como parte de las acciones y procesos con incidencia en el provecho del suelo encontramos: el uso del suelo, el crecimiento urbano, el mercado de suelo, los derechos de propiedad, los derechos de desarrollo y la regularización. (Política Nacional del Suelo, pp. 15)

Por lo anterior, es importante gestionar suelo urbano, ya que permite aprovechar el suelo para resolver problemáticas, demandas y necesidades sociales, tales como acceso a la vivienda adecuada, especialmente, para la población de escasos recursos para la que no existe oferta de suelo intraurbano; acceso al empleo, acceso a la educación, cultura y salud; y acceso a espacios públicos de calidad, lo que se traduce en que la gestión del suelo contribuye al ejercicio efectivo del derecho a la ciudad, a la vivienda adecuada y a diversos derechos humanos.

El gestionar suelo contribuye al diseño e implementación de instrumentos de gestión del suelo para equilibrar las cargas y beneficios del desarrollo urbano, o bien, de la habilitación del suelo. Permite desarrollar nuevos instrumentos de gestión del suelo, entre los que se encuentran los instrumentos de gestión de la valorización.

### *Función social y ambiental del suelo*

Como se mencionaba anteriormente, uno de los principales retos de la gestión del suelo es hacer valer la premisa de que el bienestar común está por encima del interés particular. Es decir, ninguna decisión o acción debe privilegiar el beneficio de una persona o un pequeño grupo, a costa de la integridad de los bienes comunes, como las áreas naturales protegidas, el agua para sus distintos usos o el espacio público. En este sentido, se puede decir que el derecho individual a la propiedad, está subordinado a las necesidades colectivas.

### **Función social**

La historia de la propiedad en nuestro país es compleja, con raíces que se remontan a las instituciones coloniales y redefiniciones a lo largo de los siglos XVII y XVIII. En ese tiempo, el “dominium” ejercido tanto por el monarca como por la Iglesia a menudo resultó en la desposesión de tierras de los pueblos indígenas. A lo largo del siglo XIX, las luchas por la libertad en nuestro país tuvieron como objetivo fundamental la redefinición del concepto de propiedad, aunque estos esfuerzos se vieron obstaculizados por la inestabilidad política, legal y social. La discontinuidad sobre la propiedad se acentuó aún más debido a la coexistencia de normativas del derecho castellano, el derecho indígena y legislaciones modernas. Esta compleja realidad impidió que las leyes tuvieran una eficacia uniforme y, como resultado, se produjo una distribución desigual de la riqueza, generando enormes conflictos sociales (Dorantes, F. 2020).

La función social de la propiedad ha sido debatida a lo largo de la historia, pero particularmente en nuestro país, con la promulgación de la Constitución de 1917 y los precedentes de la Suprema Corte, se señaló que la propiedad no es un derecho inmutable y exclusivo del individuo, sino que se subordina y condiciona a las necesidades colectivas de la sociedad. Al respecto, la Constitución de 1917 introdujo la noción de “propiedad originaria” de las tierras y aguas en favor de la nación. De acuerdo con el artículo 27, la Nación tiene el derecho de transmitir el dominio de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional a los particulares, constituyendo la propiedad privada. El privado ejerce su derecho de propiedad, sólo que el fundamento que le da origen es la Nación, que impone modalidades a la propiedad en favor del interés público. Por su parte, la “función social de la propiedad” es un principio de control tanto a nivel constitucional como administrativo. Puede utilizarse para supervisar la discrecionalidad en la actuación administrativa, establecer límites a la propiedad privada o incluso respaldar argumentos para la expropiación (Dorantes, F. 2020).

## Función ambiental

Se habla de recursos naturales cuando se refiere a los bienes de la naturaleza que el ser humano transforma para satisfacer sus necesidades como el suelo, los yacimientos minerales, el agua, la flora, la fauna, el espacio aéreo, los recursos panorámicos y la energía. Actualmente, surge en el discurso una nueva dimensión de la función social de la propiedad que abarca los recursos naturales y el ambiente mismo. Algunos autores argumentan que existe una relación entre la función social y el derecho ambiental y este último limita las facultades del propietario bajo la premisa que la visión tradicional es insuficiente para tutelar el medio ambiente. Otros autores argumentan que la función ambiental tiene su base en la función social. Lo que cabe recalcar es que la función social de la propiedad, ya sea pública o privada, urbana o rural no se puede separar de la obligación del uso “racional y sustentable” tanto de la propiedad como de sus recursos. En otras palabras, lo individual y lo social deben ir conforme al derecho ambiental. Bajo esta visión, un individuo no debería mantener su propiedad improductiva por su función social pero tampoco puede tener impactos negativos en el medio ambiente por su función ambiental (Perez Pejic, 2014).

La función ambiental del suelo promueve el cuidado del ambiente, al implementarse bajo una óptica de

ordenamiento territorial. Por un lado, se reduce la presión que ejercen las ciudades sobre el territorio, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos y reduciendo los impactos derivados de la expansión urbana. Por otro lado, permite preservar, recuperar y conservar las zonas de valor ambiental, paisajístico, cultural, histórico o patrimonial; además de las zonas de valor productivo.

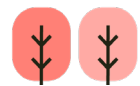
### *Retos de la gestión del suelo en México*

En México, una de las principales problemáticas para la gestión del suelo que finalmente repercute en las finanzas públicas municipales, es la existencia de asentamientos irregulares, informales e ilegales. La aparición de asentamientos humanos irregulares se debe a diversos factores, como la falta de viviendas asequibles, el crecimiento desordenado de las ciudades y la dificultad en la titulación de propiedades. Esto conlleva la inseguridad legal para las familias que los habitan, exclusión social y riesgos para su seguridad (INEGI, 2021).

El Instituto Nacional del Suelo Sustentable INSUS define la **ocupación ilegal, informal e irregular del suelo**. La primera se refiere a la ocupación que carece del consentimiento del legítimo propietario o existe una ley que prohíbe hacerlo, como el caso de las reservas naturales. La ocupación informal e irregular ocurre cuando se ocupa el suelo por acuerdo de voluntades entre el legítimo propietario y el posesionario pero en lo informal no se cuenta con documentación legal que lo ampare y la ilegal está al margen de la normativa para el desarrollo urbano (INSUS & SEDATU, 2020).

La Política Nacional de Suelo (PNS) busca una gestión integral del suelo a través de diferentes modalidades de regularización, coordinadas con la Sedatu y otras dependencias relacionadas. Asimismo, se promueven los Proyectos de Gestión del Suelo (PGS), los cuales garantizan el derecho a la ciudad para todas las personas, pero enfatizando la inclusión equitativa de la población y asegurar la ocupación de entornos seguros y sustentables mediante la aportación de buenas prácticas a los gobiernos locales para que promuevan y alcancen un equilibrio en la distribución de las cargas y beneficios del desarrollo urbano.

Cerca del 40% de los solares urbanos en asentamientos están bajo propiedad social (agraria) (RAN, 2020). Los programas de regularización a menudo emiten títulos de propiedad individuales sin considerar si es el enfoque más adecuado ya que existen otro tipo de títulos y derechos como las



Se estima que en México alrededor de 70% de las viviendas se ha construido por asentamientos informales y concentran 15.3% de la población urbana. Las regiones más desfavorecidas del país se concentran en el centro y sur del territorio en donde se ubican los asentamientos relacionados con bajos ingresos y vivienda precaria como el Estado de México, Puebla, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Tabasco (INSUS & SEDATU, 2020).



cooperativas, fideicomisos de suelo o propiedades colectivas que pudieran funcionar mejor de acuerdo a las necesidades de cada proyecto.

Los asentamientos irregulares también generan costos para la introducción de servicios públicos. Según ONU-Habitat la dotación de servicios en los asentamientos irregulares periféricos es entre dos y tres veces mayor que en las zonas intraurbanas. Además, un costo relacionado con la ocupación irregular de suelo es que, al no estar integrado al sistema fiscal, no contribuyen con impuestos a la propiedad como el predial (INSUS & SEDATU, 2020).

Para abordar este problema, el 75% de las entidades federativas, incluyendo Aguascalientes, Ciudad de México, Oaxaca y Tlaxcala, tomaron medidas en 2018 a través de instituciones territoriales (INEGI, 2021). A pesar de ello, aún queda un gran trabajo por hacer para lograr un mayor alcance en la regularización del territorio mexicano.

## ¿Cómo se forma el valor del suelo?

Las principales características del suelo que lo hacen importante para el mercado, según Kunz & González, son:

- Es **indispensable**. Ninguna actividad puede realizarse sin suelo. Aunque en la actualidad y con la tecnología se han modificado muchas actividades migrando hacia un quehacer remoto, siempre se necesita el suelo para alguna parte del proceso.
- El suelo es **inamovible**. Además de las características propias de su naturaleza, se define por las características otorgadas por su ubicación.
- Es un bien **limitado e irreproducible**. Cada pedazo de tierra es único. Puede compartir características con otro, pero nunca será igual. Es limitado ya que ninguna rama productiva produce tierra.
- El suelo es **indestructible**. Se puede destruir su capacidad para cierta actividad, pero el suelo en sí no se destruye.
- Es un bien con **múltiples atributos**. Esto lo hace difícil de evaluar.
- Es más costoso en las urbes que en las zonas rurales.



#### Renta de suelo:

Ganancia extraordinaria, parte de la plusvalía, generada por la competencia en el mercado obtenida por el propietario del suelo gracias a una ventaja en la localización (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022).

El valor del suelo es complejo ya que, además de sus atributos, se determina en gran medida por las expectativas de obtener beneficios de él. Por su característica de indestructibilidad, se podría considerar que ofrece beneficios perpetuos e infinitos. Como el mercado no lo permite, se fija el valor en un periodo determinado. Además el valor del suelo es estimativo ya que no se puede saber con certeza los beneficios que se pueden obtener de este. Para concretar un precio negocia su valor respondiendo a la oferta y la demanda del mercado inmobiliario. (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022)

La urbanización también genera valor sobre el suelo. En primera instancia la **proximidad** que caracteriza a los centros urbanos y aglomeraciones mejora la posibilidad de combinar factores de producción, facilita el intercambio de ideas y el acceso a mano de obra especializada. Por otro lado, los **servicios urbanos** de infraestructura y equipamiento urbano, que son producto de acciones del sector público, ofrecen servicios urbanos que incrementan también el valor del suelo (Blanco B. et al., 2016).

Entonces el valor del suelo se va formando por la acumulación de incrementos en su valor a través del tiempo y la capitalización de estos. El que posee la tierra puede obtener esta acumulación de valor aun cuando no tenga participación en la producción. (Parias Durán, 2010)

Los catastros municipales tienen un papel primordial para las finanzas municipales ya que permiten a los gobiernos obtener información cuantitativa y cualitativa acerca de la propiedad inmobiliaria. Su atribución más conocida es la del impuesto predial, de la que se hablará en el segundo Módulo, pero su potencial va mucho más allá. Obtener información detallada sobre las características, situación jurídica y valuación de las propiedades es de plena utilidad al momento de elaborar proyectos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. La actualización de los datos catastrales presenta un área de oportunidad, además, mantener los catastros actualizados implica un costo para fortalecer su capacidad técnica y administrativa. Fortalecer los catastros puede contribuir a crear un ambiente de estabilidad y certidumbre sobre la certeza jurídica de las propiedades (INSUS & SEDATU, 2020). Actualmente, modernizar los catastros forma parte de las estrategias de la Política Nacional de Suelo.

#### *Riesgos relacionados con el valor del suelo*

La globalización y la urbanización están ejerciendo presiones cambiantes en el uso de la tierra en América Latina, con

la aparición de paisajes urbanos similares a Los Ángeles, EUA, en algunas zonas residenciales, lo que amenaza tanto la biodiversidad como la diversidad en el uso de la tierra. Ejemplos de cuestiones actuales que surgen de las necesidades presentes y futuras de los funcionarios públicos incluyen la reevaluación de cómo funcionan los mercados inmobiliarios urbanos, la reducción de la brecha entre el mercado formal e informal de la vivienda, y la implementación de nuevas herramientas de políticas de uso de la tierra (Smolka & Mullahy, 2007).

## Especulación

Las autoridades tienen la capacidad de favorecer o evitar la especulación a través de la política pública o herramientas como el derecho de preferencia, que se abordará en el Módulo 02. La especulación sucede cuando un bien es adquirido y retenido bajo la expectativa de que se obtendrá un beneficio en un futuro y luego venderlo a un precio más alto obteniendo así una ganancia. Ésta surge de procesos complejos del mercado, la política pública y otros factores sociales que no son intrínsecos del que especula. Este aumento en los precios del suelo conlleva algunas consecuencias negativas, entre las cuales destaca el mal desarrollo urbanístico, ya que la ciudad se expande hacia donde hay suelo más barato y no conforme a una planeación ordenada. También tiene como consecuencia las viviendas precarias ya que obliga a disminuir la superficie de las propiedades habitacionales. Asimismo, origina densificaciones extremas que se traducen en una mala dotación de servicios. Otra de las consecuencias es que descapitaliza la industria de edificación, ya que la especulación absorbe gran parte de las plusvalías (Gómez-Morán y Cima, 1969).

## Gentrificación

El término gentrificación fue acuñado por primera vez por la socióloga Ruth Glass en 1964 al estudiar los cambios sociales en Londres relacionados con el territorio como “la rehabilitación acelerada de casas, transformaciones de tenencia de alquiler a la propiedad, aumento de precio de las propiedades y el desplazamiento de los ocupantes de la clase trabajadora por los de clase media” (García Marco, 2015). Más tarde, la teoría del geógrafo David Ley teoría se basaba en la demanda donde el motor es el consumo. El autor más reconocido en la conceptualización de la gentrificación es Neil Smith en 1996, quien integra a la teoría de Ley el factor de la oferta que acompaña a la demanda y argumenta que los que impulsan estos procesos son quienes tienen influencia en

el mercado inmobiliario. Neil Smith habla de una brecha de renta, que ocurre cuando una población de cierta clase social abandona un barrio produciéndose una desvalorización de este, posteriormente una oportunidad de inversión que produce un gran beneficio que da como resultado la llegada de una población con mayor poder adquisitivo que puede costear el incremento de precio de las viviendas. Diversos autores que han discutido el concepto de gentrificación desde lo propuesto por Glass hasta la fecha coinciden en que existe un conflicto de clase en donde una clase social reemplaza, en determinado territorio, a otra de menor nivel (García Marco, 2015). En los procesos de gentrificación se pueden observar tres indicadores importantes: la brecha de renta, asequibilidad y desplazamiento. La brecha de renta se traduce en rápidos incrementos en los precios de las propiedades, las rentas, negocios y cambios de modalidad de alquiler a propietario de los habitantes (Council of Europe, 2020).

Uno de los efectos característicos de la gentrificación es la expulsión de la población por otra de clase más alta. Cuando una población se reemplaza por otra hay una pérdida de la identidad del barrio y sus costumbres (García Marco, 2015). Además, al incrementar los espacios de consumo, cierta forma de exclusión se presenta por la falta de asequibilidad y una falta de sentido de pertenencia (Council of Europe, 2020).

Una multiculturalidad emergente debería de ser enriquecedora y no tendría por qué repercutir negativamente en una población autóctona con una fuerte identidad comunitaria (García Marco, 2015). Entonces ¿cómo puede la agenda política utilizar las ventajas económicas de la gentrificación en beneficio de toda la ciudadanía y mitigar sus efectos negativos? Una forma es a través de políticas redistributivas en donde la riqueza generada por la gentrificación se utiliza para el beneficio social. Las políticas de control de renta, como restricciones en los incrementos o duración de los contratos, pueden contribuir a reducir la brecha de renta. Además, fomentar la vivienda diversa así como el fomento a la pequeña empresa, ya sea a través de microcréditos y/o programas sociales que busquen mantener la estructura social pueden ser herramientas para la retención de la población existente. También las intervenciones para mejorar el espacio público y atender zonas vulnerables ayudan a combatir la segregación. Cabe mencionar que es importante la sinergia entre las instituciones públicas con organización comunitaria para forjar una política pública eficiente e incluyente (Council of Europe, 2020; ONU-Habitat, 2019).



## Caso: Lisboa, Portugal

En Lisboa, Portugal, los procesos de gentrificación han sido contenidos debido a políticas que restringen los usos de plataformas como AirBnB al mismo tiempo que una fuerte comunidad de organizaciones, cooperativas, vecinos y otras asociaciones civiles buscan una regeneración social y urbana. Estas restricciones, que excluyen barrios como Marvila, han permitido mantener espacios de vivienda para residentes permanentes y no sólo para turistas.

El barrio de Marvila se caracteriza por sus almacenes y puerto industrial que hasta tiempos recientes había sido un polígono industrial en desuso. Además se ha caracterizado por su perfil social compuesto por grupos desfavorecidos, migrantes y refugiados de diversas geografías. Marvila ha sido identificada como zona prioritaria para intervención. “Refugi.Arte Em Marvila” es un proyecto que promueve la inclusión y está dirigido por la cooperativa arquitectónica “Working with the 99%” que busca combatir la segregación territorial y urbana a través de la arquitectura y engendrando procesos participativos. El programa está planeado para cumplir sus objetivos a través de dos vías: el acceso colectivo al Palacio Marquês de Abrantes y la revitalización del barrio. Además, también pretende desafiar los procesos de mercantilización y aburguesamiento basándose en los principios del derecho a un lugar digno para vivir. Este proyecto ha sido apoyado y financiado por las autoridades municipales pero impulsado por personas voluntarias residentes, migrantes, refugiadas y estudiantes.



← Fotografía rehabilitación Palácio Marquês de Abrantes, Lisboa. Imagen tomada de Atelier Mob.

Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Council of Europe. (2020). Managing Gentrification: Intercultural Cities Policy Study. <https://rm.coe.int/icc-policy-study-managing-gentrification-may-2020/16809f031f>
- Atelier Mob. <https://www.ateliermob.com/>
- Mediterranean City 2 City Migration. (n.d.). Estudio de Caso Refugi.Arte em Marvila, Lisboa: Inclusión Socio Espacial de los Refugiados y Migrantes Económicos. [https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/observatory/files/2021-06/MC2CM\\_Lisboa\\_ES.pdf](https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/observatory/files/2021-06/MC2CM_Lisboa_ES.pdf)



## La captura de valorización como herramienta para el desarrollo urbano

Una de las herramientas que presenta una gran posibilidad para contribuir con el desarrollo urbano y las finanzas municipales son los mecanismos de financiamiento urbano. Estos mecanismos pueden representar una forma más para alcanzar una mayor autonomía financiera para los gobiernos locales.

Se entiende por **recuperación de la valorización del suelo** a la movilización por parte del sector público, total o parcial, del incremento del valor del suelo, producto del esfuerzo comunitario, para recuperarlo y retornarlo a la comunidad como beneficio social, ya sea de manera directa o indirecta. (Smolka & Ambroski, 2003)

La recuperación del incremento del valor del suelo parte de la premisa de que los procesos de urbanización generan valor sobre el suelo. Este valor, producto de la urbanización se puede considerar como fruto del esfuerzo colectivo ya que proviene de las acciones realizadas por parte del Estado, como infraestructura y equipamiento y cambios en el uso de suelo o cambios en la densificación, pero también acciones por parte de instituciones, así como de la misma ciudadanía que habita y genera las dinámicas sociales que caracterizan el territorio. Aunque es cierto que algunas acciones individuales de los propietarios incrementan el valor del suelo, suelen ser situaciones minoritarias. En general, la mayor parte del aumento de valor proviene de acciones del gobierno y casi siempre es el propietario quien goza de los beneficios del incremento de valor de su propiedad. La recuperación de la valorización propone que, ya que la riqueza es fruto del esfuerzo colectivo, se debe retribuir, por lo menos en parte, a la comunidad que contribuyó a generar esta riqueza. (Smolka & Ambroski, 2003)

Donald Shoup (1994) presenta la paradoja de la subinversión urbana con el cuestionamiento de “¿Por qué es tan difícil financiar la infraestructura pública siendo que ésta aumenta el valor del suelo servido por mucho más que el costo de la propia infraestructura?”. Shoup sugiere que el problema es de carácter temporal ya que la valorización se produce en un momento distinto al de su inversión. La captura de la plusvalía busca solucionar este problema movilizándolo para su reinversión (Blanco B. et al., 2016).

Los mecanismos para capturar o recuperar la valorización tienen dos funciones principales: una función de

financiamiento que afecta los patrones de desarrollo urbano y, al mismo tiempo, una función de regulación de suelo. Se dice que regula indirectamente el crecimiento urbano ya que influye en el costo relativo de desarrollar ciertas zonas. Por ejemplo, la aplicación de ciertas tasas en las zonas periféricas desincentiva la urbanización extensiva y viceversa (Blanco B. et al., 2016). Ha sido considerada como herramienta contra la especulación y, por consiguiente, contra la corrupción ya que puede controlar los precios del suelo (Smolka & Ambroski, 2003).

Los mecanismos pueden ser *a priori*, es decir que capturan la plusvalía antes de la materialización del mayor valor, o *a posteriori*, si la capturan después. La primera permite que las administraciones obtengan recursos de manera anticipada para invertirlas en infraestructura y equipamiento que compense y beneficie a los contribuyentes. Esto requiere de una capacidad administrativa fuerte para poder calcular el equilibrio entre la inversión y el potencial de la obra, así como para estimar las variaciones en el precio del suelo para poder calcular las plusvalías antes de realizar la obra. Por su parte, en los mecanismos *a posteriori* se calcula la diferencia entre el valor antes y después del acto generador de plusvalía (Blanco B. et al., 2016).

Clasificar e identificar los instrumentos de recuperación de la valorización no es tarea sencilla ya que depende de su aplicación. Un mismo instrumento puede ser aplicado de manera distinta dependiendo del contexto político y situación local específica (Smolka & Ambroski, 2003). Smolka & Amboski (2003) clasifican los mecanismos de recuperación de plusvalías en tres categorías generales basadas en su naturaleza: impuestos, contribuciones y herramientas regulatorias. Estos mecanismos responden a tres motivaciones en particular: aumentar la recaudación tributaria, contribuir al financiamiento de infraestructura urbana y regular el uso de suelo.

## Categorías de recuperación de plusvalías según su naturaleza

### Impuestos

Algunos impuestos pueden considerarse como mecanismos de recuperación de plusvalías, principalmente, los impuestos sobre la propiedad y los impuestos sobre el valor del suelo. El valor del suelo está compuesto por la capitalización de los incrementos de valor en ella, muchas veces producto de decisiones públicas, que finalmente constituyen la base del impuesto. Existe discusión en torno a considerar los impuestos a la propiedad como instrumentos de captación de plusvalías ya que no se vinculan directamente con alguna intervención pública (Smolka & Ambroski, 2003; Blanco B. et al., 2016)

Ejemplos: Algunas aplicaciones del predial como las TIF financiación por incremento de impuestos (TIF por sus siglas en inglés Tax Increment Financing).

### Contribuciones

Las contribuciones imponen un cobro a los propietarios que se benefician de una obra pública. Así como los impuestos, también se consideran mecanismos de carácter fiscal pero difieren de estos ya que existe un vínculo directo entre el cobro y el beneficio, ya sea directo o indirecto. El más utilizado en América Latina es la contribución de mejoras y cuenta con un fundamento legal en casi todos los países (Blanco B. et al., 2016; Smolka & Ambroski, 2003).

Ejemplos: Contribución de mejoras o contribución por valorización, participación de plusvalías.

### Instrumentos regulatorios

Los instrumentos regulatorios recuperan la valorización del suelo generada por cambios en las regulaciones urbanas a través de algún tipo de contribución “en especie” o monetarias por parte del propietario beneficiado (Smolka & Ambroski, 2003). Se puede solicitar a un desarrollador inmobiliario o constructor de estructuras en el terreno o se puede llevar al sector público a compartir los incrementos de valor de suelo (Smolka & Ambroski, 2003) (Blanco B. et al., 2016).

En la siguiente tabla se muestran algunos ejemplos de mecanismos de captura de plusvalías que se explorarán de manera más detallada en el Módulo II del curso, a través de aplicaciones concretas. Si bien existe un amplio catálogo de herramientas para captar la valorización, se eligieron las más relevantes para el contexto mexicano.

Ejemplos: Transferencia de derechos de desarrollo, venta de derechos de desarrollo.



En las diversas aplicaciones de estos instrumentos en América Latina, ha sido posible identificar de manera general los retos que presentan este tipo de mecanismos.

Primeramente, **la debilidad en la legislación**. Al ser instrumentos con aplicaciones tan diversas dependiendo del contexto, es difícil regularlos de manera homogénea. En México, a pesar de que se incluye en la legislación federal, en la legislación municipal o estatal no siempre se regula su uso, la regulación difiere de municipio a municipio o existe algún mecanismo de regulación pero no es implementado.

Otro reto importante es la **capacidad técnica** de los gobiernos locales para medir y gestionar la herramienta. Este mecanismo requiere de un análisis financiero fuerte en cuanto al valor del suelo y un trabajo conjunto con los catastros municipales. Además, existe la dificultad técnica de medir la valorización causada específicamente por las acciones del sector público y cómo distribuirla.

Resistencia del público en general o falta de **voluntad política** muchas veces por falta de información o por una percepción del riesgo que representa, aunque estos mecanismos en general se pueden diseñar de manera que la sociedad se beneficie en todas sus aristas (Blanco B. et al., 2016).



## Recuperación de plusvalías en Colombia

Uno de los referentes a nivel internacional del uso de la recuperación de plusvalías para el financiamiento municipal es Colombia. Entre las diferentes herramientas y aplicaciones destaca la contribución de la valorización que se puede rastrear en la legislación desde 1921. A lo largo de los años ha sido utilizada para financiar infraestructura vial principalmente. Para 1968, la contribución de mejoras financiaba el 45% de los gastos públicos de Medellín y alrededor del 16% en Bogotá. Prácticamente todas las ciudades de Colombia han utilizado este mecanismo y lo incluyen en su legislación.

Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Smolka, M. O., & Furtado, F. (Eds.). (2014). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M., & Ambroski, D. (2003, diciembre). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. Revista eure, XXIX(88), 55-57. <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v29n88/art03.pdf>



## 1.3 Agenda pública para la gestión municipal y metropolitana: fundamentación legal y normativa

La urbanización es el fenómeno que más ha caracterizado el último siglo, situación que también ha implicado múltiples retos tanto para promover la distribución de la población en las ciudades, gestionar los bienes y servicios entre la población y garantizar los derechos humanos de las personas, entre otros. Además, el crecimiento urbano desordenado ha traído consigo múltiples problemas ambientales, relacionados con la capacidad de los ecosistemas para soportar la carga energética y de extracción de recursos en grandes cantidades, por parte de la población que habita en localidades dispersas. Todo ello ha llevado a que el desarrollo sustentable aparece como una alternativa tanto a nivel internacional como local, mismo que ha derivado en tratados, agendas, normativas y leyes que permiten orientar la gestión territorial.

A continuación se mencionan algunas de las agendas y normas que dan guía a la gestión municipal y metropolitana, entendiendo que el territorio local es uno de los principales campos de acción para garantizar los derechos de las personas, actuar en pro del desarrollo sustentable, potencializar la economía y tomar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Sin embargo, para hacer realidad todas estas acciones, se requiere de gobiernos locales comprometidos y organizados, tanto en cuestiones institucionales y de capacidades, como financieramente.

## Agendas y fundamentos legales y normativos

### *Perspectiva de Derechos Humanos*

Con la reforma de 2011 de la Constitución Mexicana, se incorporó el reconocimiento de los derechos humanos integrados en los tratados internacionales que México ha firmado. Esta modificación en el texto constitucional ha sido fundamental para que todas las autoridades adquieran la responsabilidad de respetar, garantizar, promover y proteger los derechos humanos, en la medida de sus facultades.

En este sentido, las acciones que realicen los gobiernos locales y nacionales deben estar alineadas a los instrumentos del sistema universal y el sistema interamericano de derechos humanos, respecto a derechos sociales y políticos; derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: derechos colectivos de personas, pueblos y comunidades indígenas; derecho al medio ambiente sano, entre otros.

Algunos de los instrumentos referentes son:

Sistema universal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración Universal de Derechos Humanos.</li> <li>• Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.</li> <li>• Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</li> <li>• Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.</li> <li>• Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.</li> <li>• Convención sobre los Derechos del Niño.</li> <li>• Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.</li> <li>• Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad.</li> <li>• Entre otros.</li> </ul>
Sistema interamericano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.</li> <li>• Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”.</li> <li>• Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”.</li> <li>• Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.</li> <li>• Entre otros.</li> </ul>

## Agendas globales

En 2015, las Naciones Unidas establecieron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como una forma de convocar a los países a poner fin a la pobreza, proteger el planeta e implementar acciones para que las generaciones futuras puedan disfrutar de paz y prosperidad. Cada uno de los objetivos cuenta con metas para el año 2030, de manera que el desarrollo equilibre la sostenibilidad social, económica y ambiental. Para cumplir estos objetivos, se requiere de la participación del sector público, privado y de la sociedad civil.

Como se mencionaba en la introducción a este apartado, el trabajo en pro de cada uno de estos objetivos requiere de una movilización importante de recursos tanto humanos como financieros. De hecho, el objetivo número 17 indica diversas metas relacionadas con el fortalecimiento de movilización de recursos internos y financieros, el incremento de recaudación fiscal, el apoyo y asistencia internacional y la inversión en tecnologías, capacidades y comercio. Con el fin de lograr estas metas, se señala el compromiso de los países desarrollados para llevar a cabo asistencia oficial para el desarrollo. [Ver más aquí.](#)

Imagen. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



← Imagen tomada de <https://es.unesco.org/sdgs>

## Nueva Agenda Urbana

La Nueva Agenda Urbana, o Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos, firmada en Quito en 2016, busca ser una guía para orientar la planificación, el diseño, el financiamiento, el desarrollo y la administración sostenible de las ciudades y los asentamientos humanos. El objetivo es lograr espacios donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respeto por sus libertades fundamentales (punto 12).

Para lograr el cometido, la Agenda señala el compromiso de trabajar en pro de un cambio de paradigma urbano que (punto 15):

1. Reconoce que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad para todas las personas.
2. Reconoce la función rectora de los gobiernos nacionales en la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivas y eficaces.
3. Adopta enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, centrados en las personas.
4. Promueve la cooperación entre todos los niveles de gobierno.
5. Fortalece la gobernanza urbana con instituciones sólidas y mecanismos que empoderen e incluyan a las personas interesadas.
6. Apoya los marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles que permitan reforzar las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales.

[Ver más](#)

## Acuerdo de París

Uno de los principales problemas que aqueja a los diferentes países y requiere de acciones coordinadas y cooperación internacional, es el cambio climático. Por ello, en 2015 los líderes mundiales en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) realizaron el Acuerdo de París.

A través de este acuerdo, los países firmantes establecieron objetivos de largo plazo, como reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y ofrecer financiación a los países

en desarrollo para contribuir con la mitigación del cambio climático, fortalecer la resiliencia y mejorar la capacidad de adaptación ante los impactos de dicho fenómeno. [Ver más.](#)

Uno de los compromisos adquiridos es que los países presenten un plan nacional de acción climática, conocido como Contribución Determinada a Nivel Nacional. Por este medio, los países señalan las medidas que estarán tomando en un periodo determinado para contribuir con la meta de mantener el calentamiento global por debajo de los 1.5 grados centígrados. [Ver el documento presentado por México.](#)

### *Normativas nacionales*

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)**

Primeramente, el artículo 1 de la CPEUM sienta la base en materia de derechos humanos incluidos en la Constitución y en los tratados internacionales que México ha firmado. Específicamente en el artículo 4º, lo relativo a un medio ambiente sano, acceso al agua y el derecho a la vivienda. Cabe decir que la reforma constitucional de 2011 integró el reconocimiento de los derechos humanos como un eje articulador de la acción del Estado, de manera que todas las autoridades, en el alcance de sus responsabilidades, deberán proteger, garantizar y promocionar los derechos humanos. En este sentido, la política pública también deberá ser planteada en miras de estas obligaciones. Por ello, la Sedatu ha impulsado diferentes guías que invitan a las autoridades encargadas de la planeación y diseño urbano poner al centro a las personas.

Las bases constitucionales referentes al desarrollo se encuentran en los artículos 25, 26 y 28 de la CPEUM, así como en el artículo 27 lo relativo a la propiedad privada y los derechos de desarrollo.

En el Art. 115 de la CPEUM se establece el municipio libre considerando la autonomía de su recaudación, administración y gobernanza dentro del marco de su estructura de organización política y división territorial. Se establece la libertad municipal para administrar su hacienda donde se consideran de manera general los rendimientos de los bienes, las contribuciones y otros ingresos. De manera más específica, relativo a sus ingresos internos, "las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento,



división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles” (CPEUM, 2016).

Asimismo, a nivel federal ya se consideran algunas herramientas para el financiamiento como competencia del ayuntamiento, específicamente “las cuotas, tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelos y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”. Es el poder Estatal quien aprobará, revisará y fiscalizará las cuentas públicas. (CPEUM, 1999).

El artículo 115 otorga a los municipios la facultad de:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana
- Otorgar permisos y licencias para construcciones
- Participar en la creación y administración de reservas ecológicas
- Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público cuando afecten su ámbito territorial
- Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales

Tabla 1. Temáticas en los artículos de la Constitución Mexicana

Artículo 1	Enfoque de DDHH y tratados internacionales
Artículo 4	Derechos territoriales
Artículo 25	Rectoría general del desarrollo nacional
Artículo 26	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema nacional de planeación democrática</li> <li>• Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica</li> <li>• Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social</li> </ul>
Artículo 27	Función social de la propiedad
Artículo 28	Monopolios, concesiones y subsidios
Artículo 115	El municipio libre y sus atribuciones

Fuente: Elaboración propia a partir de CPEUM y Kunz Bolaños & González

Herrera ( 2022)

## Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU)

En la LGAHOTDU se encuentran las bases para el diseño de una amplia variedad de instrumentos normativos para la gestión de suelo y su financiamiento para el desarrollo urbano. En la siguiente tabla se despliegan de manera general los temas que abarcan los Títulos del Octavo al Décimo Segundo relativos a estos instrumentos.

Tabla 2. Títulos de la LGAHOTDU y temáticas

T. 8 Instrumentos normativos y de control	Regulación del espacio público (Art. 74-76)
T. 9 Gestión e instrumentos de suelo para el desarrollo urbano	Reservas territoriales (Art. 77-79)
	Suelo agrario (Art. 80-81)
	Regularización territorial (Art. 82-83)
	Derecho de preferencia (Art. 84)
	Polígonos de desarrollo y construcción prioritarios (Art. 85)
T. 10 Instrumentos de financiamiento para el desarrollo urbano	Reagrupamiento parcelario (Art. 86-87)
	Disposiciones generales (Art. 88-89)
T. 11 Instrumentos de participación democrática y transparencia	Programas territoriales operativos (Art. 90-91)
	Participación ciudadana y social (Art. 92-93)
	Información pública, transparencia y rendición de cuentas (Art. 94-95)
	Sistema de información territorial y urbano (Art. 97-98)
T.12 Instrumentos de fomento	Observatorios ciudadanos (Art. 99-100)
	Fomento al desarrollo urbano (Art. 101-102)

Fuente: Elaboración propia a partir de LGAHOTDU y (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022)

En el Título Octavo se encuentra lo relativo a la regulación del espacio público así como su uso y aprovechamiento. En los Títulos Noveno y Décimo se encuentran, de manera más específica, los instrumentos de suelo y de financiamiento para el desarrollo urbano de los que se incluye un análisis más profundo en los siguientes módulos del presente curso. En el Título Décimo, primero se despliega lo relativo a la participación ciudadana, que es el pilar de la democracia, en “todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano”

y la obligación de las autoridades de promoverla. Por último, el Título Décimo Segundo está dedicado al fomento del desarrollo urbano.

## Otras Leyes Federales

En la siguiente tabla se incluyen otras leyes de carácter federal que junto con la CPEUM y la LGAHOTDU toman relevancia para la gestión del territorio y la aplicación de los diversos instrumentos de financiamiento.

Tabla 3. Leyes federales para la gestión del territorio

<a href="#"><u>LGE EPA</u></a>	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Regulación de lo relativo a la protección, preservación del ambiente y restauración del equilibrio ecológico para propiciar el desarrollo sustentable.
<a href="#"><u>Ley Agraria</u></a>	Regula las relaciones en el ámbito rural, relativo a las tierras ejidales y comunitarias.
<a href="#"><u>Ley de Vivienda</u></a>	Establece y regula la política nacional, programas, instrumentos y apoyos para garantizar el derecho a la vivienda digna y decorosa.
<a href="#"><u>Ley de Expropiación</u></a>	Establece las causas de utilidad pública, regula los procesos de las expropiaciones.

## Leyes locales

A nivel local, también se cuenta con legislaciones y normativas específicas para cada municipio y entidad federativa. Las Constituciones Políticas Estatales establecen las disposiciones a observar por los congresos locales y los ayuntamientos y las leyes municipales establecen los componentes de la hacienda pública de los municipios conforme a lo establecido en el artículo 115 de la CPEUM. Los ayuntamientos son responsables de elaborar, ejecutar, controlar y evaluar los presupuestos de egresos de manera anual basados en los planes y programas de desarrollo. Por su parte, la ley de ingresos establece los ingresos presupuestados para cada año fiscal provenientes de impuestos, contribuciones, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos por venta de bienes y servicios de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación estatal, participaciones, convenios y subsidios, etc. y son los gobiernos estatales quienes están encargados de revisarlos y aprobarlos. (Kunz Bolaños & González Herrera, 2022)

Esta autonomía municipal permite que los municipios puedan atender sus necesidades de manera más específica pero dificulta la evaluación de manera genérica de los

distintos instrumentos de financiamiento ya que no siempre se encuentran de la misma manera en el marco jurídico. Hace falta una mayor regulación técnica de estas herramientas de financiamiento para el desarrollo urbano para poder sentar las bases de su implementación y al momento de evaluar su funcionamiento. Asimismo, una base legal fuerte que esté incorporada a la Ley de ingresos permite que pueda ser aprobada desde la legislatura local y brinda una mayor legitimidad.

## Funciones de los diferentes niveles de gobierno respecto al financiamiento urbano

### *Funciones del gobierno federal*

#### **Artículo 8 de la LGAHOTDU:**

- Planificar, diseñar, promover y evaluar estrategias de financiamiento para el Desarrollo Regional, Urbano y Rural, involucrando a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales, municipales y Demarcaciones Territoriales, así como instituciones financieras y diversos sectores de la sociedad.
- Coordinar acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de asentamientos humanos y el Desarrollo Urbano de Centros de Población, en colaboración con los gobiernos estatales y municipales, y con la participación activa de los sectores público y privado, mediante la formalización de convenios y acuerdos.
- Supervisar que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ajusten, según corresponda, a la legislación y planes o programas relacionados con el ordenamiento territorial, el Desarrollo Urbano y la Gestión Integral de Riesgos.

### *Funciones del gobierno estatal*

#### **En la CPEUM, art. 116:**

- La aprobación anual del presupuesto de egresos es una responsabilidad de las legislaturas estatales.
- Rendición de cuentas. Las Constituciones y las leyes estatales deben establecer Tribunales de Justicia Administrativa, que operen con total autonomía para emitir sus decisiones y determinar su estructura,

funcionamiento, procedimientos y, si fuera necesario, instancias de apelación. Estos Tribunales serán responsables de resolver conflictos entre la administración pública a nivel local y municipal y los ciudadanos, imponer sanciones a funcionarios locales y municipales por faltas administrativas graves, así como sancionar a particulares involucrados en actos relacionados con infracciones graves, y exigir a los responsables la indemnización y multas correspondientes por los daños causados a las finanzas públicas estatales o municipales o al patrimonio de las entidades públicas locales o municipales.

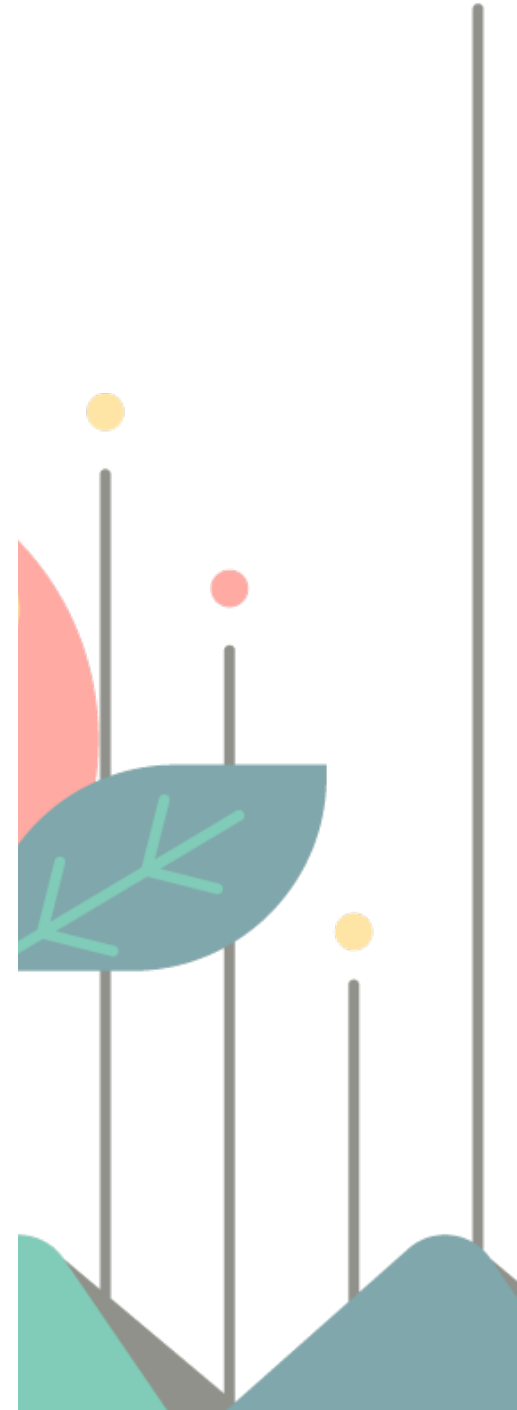
#### Artículo 10 LGAHOTDU:

- Establecer y, si es necesario, ajustar la normativa local relacionada con el Desarrollo Urbano, con el objetivo de apoyar la financiación y ejecución del ordenamiento territorial, el Desarrollo Urbano y Metropolitano de manera equitativa, y para recuperar las inversiones públicas y el aumento del valor de la propiedad inmobiliaria derivado de la expansión y el desarrollo de las áreas urbanas.
- Convenir acuerdos con los sectores público y privado para llevar a cabo acciones y proyectos conjuntos orientados al Desarrollo Regional, el Desarrollo Urbano y el Desarrollo Metropolitano, en línea con los principios establecidos en esta Ley y las disposiciones legales aplicables.
- Brindar asistencia a los municipios que así lo soliciten en la gestión de los servicios públicos locales, conforme a lo dispuesto por las leyes correspondientes.
- Aplicar y promover políticas y criterios fiscales que contribuyan al financiamiento del ordenamiento territorial, el Desarrollo Urbano, el Desarrollo Regional y el Desarrollo Metropolitano de manera justa, además de facilitar la recuperación del valor adicional de las propiedades inmobiliarias generado por la consolidación y el crecimiento de las áreas urbanas.

#### *Funciones del gobierno municipal*

##### En la CPEUM art 115:

- Los municipios contarán con entidad legal propia y gestionarán sus activos de acuerdo con la normativa vigente.
- Los municipios tendrán autonomía para gestionar sus recursos financieros, los cuales se compondrán de los



beneficios generados por sus propiedades y de las contribuciones y demás ingresos que las legislaturas autoricen en su beneficio.

#### Artículo 11 de la LGAHOTDU:

Colaboración intermunicipal. Establecer acuerdos de colaboración con otros municipios con el fin de fortalecer sus procesos de planificación urbana, así como para coordinar la programación, financiamiento y ejecución de proyectos, obras y servicios compartidos. Esto incluye la posibilidad de establecer un instituto de planificación regional cuando los municipios tengan una población inferior a cien mil habitantes.

Coordinar sus actividades y, si es necesario, establecer acuerdos de asociación con la entidad federativa correspondiente, así como con otros municipios o actores privados, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con las disposiciones de la legislación local.

## Política Nacional de Suelo (PNS)

En el 2018, el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) junto con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) elaboró la Política Nacional de Suelo (PNS) para establecer los principios y retos estratégicos para conducir la gestión del suelo. Es un instrumento de política pública para contribuir en la toma de decisiones respecto al uso, aprovechamiento, ocupación y conservación de suelo en México.

En este documento se contemplan 7 retos estratégicos en torno a la gestión del suelo:

1. Recuperar la función social del suelo
2. Contribuir a la planeación de ciudades resilientes y sostenibles
3. Adaptar la regularización de la tenencia del suelo a los rezagos que ha generado el patrón actual de urbanización y ocupación territorial.
4. Gestionar suelo apto y bien localizado con sentido social.
5. Gestionar información territorial para la toma de decisiones.
6. Avanzar hacia la gobernanza territorial.
7. Promover la regulación y financiamiento para la gestión de suelo.

Las estrategias en torno al reto estratégico no. 7 para



promover la regulación y financiamiento para la gestión de suelo son:

- A. Vincular las políticas económico-fiscales con las de planeación territorial.
- B. Impulsar el fortalecimiento del catastro en los gobiernos locales.
- C. Promover la gestión de la valorización del suelo generado por las decisiones e inversiones públicas, y la consolidación y crecimiento urbanos.
- D. Promover esquemas de colaboración pública, privada y social para el financiamiento de la gestión del suelo.
- E. Promover instrumentos para el financiamiento de medidas de cambio climático con base en el suelo.

Las estrategias de la PNS se vinculan con el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024 y el Programa Nacional de Vivienda 2019-2024

Tabla 4. Estrategias y lineamientos relacionados con la PNS

Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024

**Estrategia prioritaria 1.2.** Promover acciones de planeación territorial, nacionales, estatales, regionales, metropolitanas y municipales con un enfoque sistémico a corto, mediano y largo plazo hacia un modelo territorial equilibrado y sostenible.

**Estrategia prioritaria 1.4.** Fortalecer el ordenamiento territorial y los acervos históricos del territorio para la justa distribución de cargas y beneficios, mediante la modernización y actualización de los registros públicos de la propiedad y catastros, y del catastro rural nacional.

**Estrategia prioritaria 3.1.** Realizar intervenciones de mejoramiento urbano integral, incluyendo perspectiva de género y enfoque interseccional a partir de la estructuración del espacio público como el eje rector de la comunidad.

**Estrategia 3.5.** Fortalecer las capacidades institucionales en materia de planeación y regulación del desarrollo urbano entre los tres órdenes de gobierno, iniciativa privada, academia, y sociedad civil integrando la perspectiva de género y enfoque interseccional.

**Estrategia prioritaria 4.2.** Fortalecer las capacidades de las instituciones del sector para la coordinación en la implementación de las políticas nacionales de vivienda y suelo.

**Estrategia prioritaria 4.3.** Impulsar con los gobiernos estatales y municipales acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, así como gestión integral del riesgo de la vivienda

Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040	<p><b>Lineamiento general 2.2.1.</b> Implementar instrumentos de planeación urbana para reducir la especulación de suelo, con la finalidad de facilitar la vivienda adecuada al interior de las zonas urbanas.</p> <p><b>Lineamiento general 3.2.4.</b> Fortalecer los ingresos propios de los municipios con la finalidad de que puedan cubrir cuando menos el 50% sus egresos anuales.</p> <p><b>Lineamiento general 2.2.3.</b> Impulsar la inversión pública y privada buscando la complementariedad entre distintos proyectos de desarrollo económico, en los cuales resultará ideal integrar a las periferias urbanas y regiones marginadas en la dinámica de desarrollo.</p>
Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2020-2024	<p><b>Estrategia prioritaria 1.1.</b> Promover modificaciones normativas y legislativas integrales, para orientar la política de desarrollo agrario, territorial y urbano en función de la situación actual, las oportunidades y los principios que establece la LGAHOTDU.</p> <p><b>Estrategia prioritaria 2.2.</b> Fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos estatales y municipales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, para impulsar un desarrollo sostenible de las ZM y los SUR.</p> <p><b>Estrategia prioritaria 3.3.</b> Desarrollar mecanismos que permitan ampliar la oferta y el acceso a instrumentos de financiamiento con perspectiva de género, para su aplicación en programas y proyectos de Desarrollo Urbano.</p> <p><b>Estrategia prioritaria 3.4.</b> Impulsar instrumentos de regularización y de gestión del suelo, que permitan ordenar los procesos de ocupación del territorio a favor de un modelo de desarrollo urbano sostenible</p>
Programa Nacional de Vivienda 2019-2024	<p><b>Estrategia prioritaria 2.1.</b> Incrementar la eficiencia y productividad de los organismos nacionales de vivienda, para con ello mejorar la asequibilidad de la vivienda y así aumentar el acceso de las personas a una solución adecuada.</p> <p><b>Estrategia prioritaria 5.1.</b> Fortalecer las capacidades técnicas y profesionales del Estado para la gestión adecuada del suelo en los procesos de desarrollo de soluciones de vivienda.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de (Instituto Nacional del Suelo Sustentable INSUS & Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano SEDATU, 2020)



## 1.4 Participación del sector privado en el financiamiento urbano

El ejemplo más común de la participación del sector privado en la infraestructura y prestación de servicios son las **Asociaciones Público-Privadas (APP) o Public-Private Partnerships** (PPP por sus siglas en inglés). En estas asociaciones existe un contrato a largo plazo entre el sector público y el sector privado para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura pública (Blanco B. et al., 2016). Pueden utilizarse para proyectos nuevos, greenfield, o para la inversión en el mejoramiento de proyectos ya existentes, brownfield (Berrone et al., 2018).

Un elemento distintivo de las APP es la figura de la sociedad vehículo (special purpose vehicle en inglés) que es una entidad creada por el privado con la finalidad de construir y operar específicamente el proyecto. En esta pueden participar los socios industriales, financieros, constructoras, e incluso la autoridad pública (Berrone et al., 2018). Este mecanismo sirve para canalizar las inversiones del proyecto y hacer más eficiente la captación de capital.

Las APP tienden a confundirse con la privatización, que se caracteriza por la venta de una empresa pública. Su principal diferencia radica en que, en las APP, el sector privado se encarga de la producción pero no de la provisión, mientras que en la venta se encarga de ambos. Además, en las APP las limitantes o incentivos se establecen a través de un contrato y en la venta se regulan directamente por las leyes o normas del sector. Cabe destacar que las APP se diferencian también de las externalizaciones de servicios que, aunque ambas

se rigen por contratos, en las externalizaciones no hay una transferencia de riesgo (Berrone et al., 2018).

### *Antecedentes de las APP en el mundo*

Con el surgimiento de líderes políticos como Margaret Thatcher y Ronald Reagan, se desencadenó una tendencia global hacia la reducción de la intervención estatal en la economía y un mayor involucramiento del sector privado en la financiación y entrega de bienes y servicios públicos, impulsada por la búsqueda de eficiencia y motivos ideológicos. En el Reino Unido, esto se materializó en licitaciones de concesiones de servicios a empresas privadas, destacando las Iniciativas de Financiamiento Privado (PFI) en 1992, que permitieron al sector público asociarse con el privado para proyectos con transferencia de riesgos y maximización del valor por dinero (VFM).

Este enfoque se expandió a nivel internacional con la aparición de Asociaciones Público-Privadas (APP o PPP), que buscaban combinar los recursos y capacidades de ambos sectores para ofrecer servicios públicos de alta calidad. Varios países adoptaron esta modalidad, aunque los resultados variaron y algunos enfrentaron desafíos en proyectos de infraestructura y servicios públicos. Según la OCDE, las APP representaron aproximadamente el 12% del gasto anual en capital en varios países durante más de una década (CEFP, 2016).

### *Antecedentes de las APP en México*

La participación del sector privado en la infraestructura en México despunta en 1995 con los Proyectos de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (PIDIREGAS) con proyectos conjuntos con Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE) ante la necesidad de diversificar los recursos públicos durante la crisis del 94. Este enfoque innovador presentaba una característica clave: permitía a las entidades del sector público buscar financiamiento privado en los mercados para llevar a cabo proyectos de inversión a largo plazo. En el contexto de los PIDIREGAS, se establecían contratos con empresas privadas para la construcción y transferencia de activos, a cambio de pagos diferidos a lo largo del tiempo, basados en los ingresos generados por dichos activos. En ciertos casos, las entidades públicas no necesitaban adquirir los activos, sino que podían utilizarlos en colaboración con las empresas privadas. En el caso de los PIDIREGAS, se llevaron a cabo 47 proyectos por parte de PEMEX y 282 por parte de la CFE entre 1997 y 2007, con una inversión total de 1 billón

753 mil 417 millones de pesos. Estos proyectos implicaban acuerdos con empresas privadas que financiaban y construían la infraestructura, y una vez que generaba ingresos, las entidades estatales comenzaban a pagar sus obligaciones con fondos presupuestarios generados por los proyectos. (CEFP, 2016: 16).

También en los 90s se implementaron las primeras concesiones carreteras pero muchas enfrentaron múltiples complicaciones por el ambiente económico. En el 2004 se publica la normativa para los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) que fue una de las primeras formas de APP reguladas. Esta publicación refería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP), quien aprobaba los acuerdos, y a la Secretaría de la Función Pública (SFP), quien supervisaba los recursos federales. Finalmente, en el 2012 se crea la Ley de Asociaciones Público-Privadas para otorgar certeza legal a las asociaciones entre el gobierno y la iniciativa privada en materia del desarrollo de infraestructura y servicios públicos (CEFP, 2016).

## Marco regulatorio de las APP

La actual Ley de Asociaciones Público Privadas fue expedida en el 2012 bajo los principios de los artículos 25 y 134 de la CPEUM para regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de asociaciones público-privadas. Se complementa con el Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas.

Las APP pueden ser realizadas, y se rigen por la normativa, por:

- Dependencias de la Administración Pública Federal
- Fideicomisos públicos federales no considerados entidades paraestatales
- Personas de derecho público federal con autonomía constitucional
- Estados, municipios y otros entes públicos con recursos federales

Tabla 6. Marco regulatorio de las APP

CPEUM Artículo 25	Desarrollo nacional sustentable
CPEUM Artículo 134	Manejo de recursos y licitaciones
Ley de Asociaciones Público Privadas	Regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de Asociaciones Público-Privadas
Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas	Reglamentar las Asociaciones Público Privadas que realice el Estado con los particulares
Lineamientos aplicables a las asociaciones público-privadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lineamientos con las disposiciones para determinar la rentabilidad social y conveniencia de llevar a cabo un proyecto APP</li> <li>• Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión</li> <li>• Lineamientos para el registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión</li> <li>• Lineamientos para la determinación de los requerimientos de información que deberá contener el mecanismo de planeación de programas y proyectos de inversión</li> <li>• Lineamientos para el seguimiento del ejercicio de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de asociaciones público privadas, de la Administración Pública Federal</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de CPEUM, Ley de Asociaciones Público Privadas, Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas y (Proyectos México, 2023)

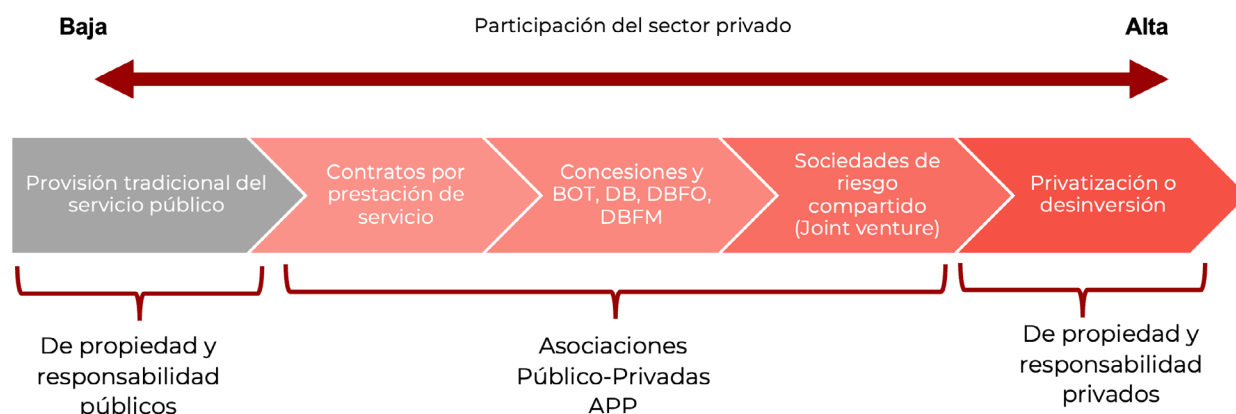
### Modalidades de APP

Las diferentes aplicaciones de las APP yacen en un espectro que depende del grado de participación de ambos actores, en donde en un extremo está la participación solamente del sector privado, o autofinanciable, y del otro extremo, solamente del sector público, o proyecto puro, mientras que de un extremo al otro se despliega la gama de proyectos combinados. Esto hace que exista un sinfín de posibilidades para estructurar los contratos para la diversidad de proyectos público-privados.

También se pueden diferenciar las modalidades de las APP por las tareas de diseño, construcción, financiamiento, operación, mantenimiento y transferencia que asume el sector privado. Algunos ejemplos son: concesiones, diseño y construcción (DB), diseño, construcción, financiamiento y operación (DBFO), diseño, construcción, financiamiento

y mantenimiento (DBFM), construcción, operación y transferencia (BOT), entre otros (Berrone et al., 2018).

### Esquema de participación del sector privado



Fuente: Elaboración propia a partir de (Berrone et al., 2018) (CEFP, 2016) (Proyectos México, 2023)

En México se reconocen las siguientes modalidades de APP por el tipo de contrato y su distribución de riesgos:

**Concesiones.** Contrato en donde el gobierno otorga la gestión, explotación o construcción de obras relacionadas con los bienes de dominio público. La mayoría de las veces el privado es el que asume los riesgos sin garantía del gobierno, esto las diferencia de los esquemas DBFO. Algunos ejemplos frecuentes en México son las construcciones carreteras, sistemas de transporte urbano masivo, puertos y aeropuertos. El pago para el privado proviene de una tarifa pagada por el usuario al utilizar el servicio (CEFP, 2016) (Proyectos México, 2023) (Berrone et al., 2018).

**Contratos por prestación de servicios a largo plazo.** En este tipo de modalidad el sector público se compromete, a través de un contrato a largo plazo (generalmente de más de 5 años), a proveer infraestructura para la prestación de servicios públicos de manera total o parcial. El riesgo es asumido por el sector público quien paga una contraprestación. En México es frecuentemente utilizado para hospitales, centros penitenciarios, infraestructura hidráulica, entre otros. (CEFP, 2016)

**Obra pública financiada.** En esta modalidad el sector privado realiza toda la inversión para el proyecto y al finalizar la obra el sector público liquida el total de la



inversión. En México es principalmente utilizado para el sector eléctrico (CEFP, 2016) (Proyectos México, 2023).

**Sociedades de riesgo compartido (Joint Venture).** En esta modalidad se constituye una empresa conjunta del sector público y privado en donde se comparten los riesgos por ambas partes. Las aplicaciones más comunes en México son en el sector de hidrocarburos. (CEFP, 2016) (Proyectos México, 2023)

## Para implementar las APP

Se debe considerar el marco regulatorio de las APP en México, el marco institucional de las entidades involucradas, el entorno político, social y de negocios para la inversión y los instrumentos financieros a utilizar (Blanco B. et al., 2016). De la misma manera, es importante establecer los mecanismos para garantizar la transparencia en los procesos y que la coordinación entre las distintas partes sea efectiva.

Para la implementación de proyectos de las APP, ONU-Habitat identifica cuatro fases principales:

**Identificación del proyecto.** Incluye la definición del proyecto y la evaluación de viabilidad.

- Selección y definición del proyecto. En esta etapa, se selecciona y define el proyecto, enfocándose en especificar los resultados para evitar renegociaciones costosas.
- Evaluación de la opción de APP. En esta etapa se realiza la evaluación de viabilidad con base en cuatro preguntas clave:

*¿Es el proyecto asequible? Se analiza si el proyecto puede ser pagado por los usuarios o la autoridad, o una combinación de ambos.*

*¿Cuáles son los riesgos del proyecto? Se identifican y asignan riesgos comerciales al sector privado y riesgos legales y políticos al sector público.*

*¿Cómo se financiará el proyecto? Se evalúa si es financiable y si atraerá capital social o financiamiento público.*

*¿Es rentable el proyecto? Se realiza un análisis de costo-beneficio y costo-efectividad.*

**Preparación detallada del proyecto.**

**Aprobación del proyecto.** Incluye los procesos de licitación y la elaboración de contratos.

**Implementación del proyecto.** Incluye la gestión de los contratos, supervisión y evaluación.

Adicionalmente se debe considerar el tratamiento fiscal y financiero público del APP, como la posible exención de impuestos sobre los rendimientos de bonos, que puede reducir el costo financiero del proyecto (Kamiya y Zhang, 2017).

### *Beneficios de las APP*

**Facilitan el financiamiento** en infraestructura nueva que requiere una gran inversión y representa una alternativa al endeudamiento. En países en desarrollo toma una vital importancia ya que los recursos nacionales son limitados y la pérdida de crecimiento económico que se produce cuando la infraestructura es insuficiente o inexistente representa un costo alto. (Blanco B. et al., 2016) (Kamiya & Zhang, 2017)

**Capitalizan la experiencia y eficiencia operativa** del sector privado y propicia el intercambio de conocimientos y habilidades entre el sector público y privado. (Blanco B. et al., 2016) (Kamiya & Zhang, 2017)

**Mejoran la rentabilidad** de ciertos proyectos ya que pueden aumentar el Valor por Dinero (VfM). Para determinar si una APP representa un mejor VfM, generalmente se compara con una alternativa hipotética del sector público que proporciona el mismo servicio. Esta teoría se basa en la suposición de que el sector privado es más eficiente en la gestión de los procesos de construcción y el riesgo. Aunado a esto, en las APP se integran varias tareas en un sólo contrato reduciendo los costos de coordinación ya que incentivan a los contratistas a considerar el efecto de sus acciones. Por ejemplo, si la empresa es responsable del mantenimiento, habrá incentivo para garantizar que este sea eficiente desde el diseño del proyecto. (Berrone et al., 2018) (Kamiya & Zhang, 2017)

**Se comparten los riesgos** entre las partes involucradas en la asociación, lo cual cobra relevancia al implementar nuevas iniciativas en la recaudación de impuestos. Una característica distintiva de los proyectos de APP es que sus requisitos se definen en términos de resultados. De esta manera, el sector público puede enfocarse en especificar los estándares de los servicios requeridos, mientras que la entidad privada tiene la tarea de cumplir con esos requisitos. Esto permite al sector público transferir al sector privado ciertos riesgos del proyecto relacionados con el diseño, construcción, operación y financiamiento. (Kamiya & Zhang, 2017).

## *Retos en las APP*

Uno de los principales riesgos asociados a las Asociaciones Público-Privadas (APP) es la **percepción de riesgo** que el sector privado tiene respecto a las autoridades locales.

También se presentan **desafíos en cuanto a la rendición de cuentas**, ya que la inclusión de un tercero en la relación entre el gobierno y la ciudadanía puede dificultar la transparencia fiscal (Kamiya & Zhang, 2017). Además, la confidencialidad comercial y el funcionamiento de las sociedades vehículo como empresas cerradas pueden afectar la percepción de la rendición de cuentas de las APP. La participación del sector privado puede dar la impresión de que los impuestos fluyen hacia un ente privado en lugar de hacia el gobierno, lo que puede generar desconfianza en la ciudadanía. Dado que los socios privados no pueden ser destituidos por los ciudadanos a través de canales democráticos, puede llevar más tiempo identificar estos problemas. Por lo tanto, es especialmente importante que el gobierno establezca buenos mecanismos de supervisión cuando se opta por esta estrategia. (Kamiya & Zhang, 2017)

Se pueden presentar **desafíos económicos** ya que parte de los ingresos generados va al proveedor del sector privado para cubrir sus contribuciones. La renegociación y la cancelación de contratos de APP pueden resultar costosas. (Kamiya & Zhang, 2017). Además, los actores privados a menudo tienen menos autoridad legal sobre los ciudadanos que no cumplen con los pagos de impuestos, lo que significa que pueden tener dificultades para hacer cumplir la recaudación de impuestos impopulares. Esto puede aumentar los costos del gobierno local para dar seguimiento a casos de evasión fiscal. (Kamiya & Zhang, 2017)

Por otro lado, las APPs presentan una **flexibilidad limitada** que puede representar un problema si el gobierno desea introducir cambios regulatorios o modificar la naturaleza del activo después de la firma del contrato (Kamiya & Zhang, 2017).

Actualmente, desde el ámbito internacional se busca impulsar las APP desde una perspectiva centrada en las personas. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) está apostando por las “APP para las personas” (People-first PPPs) en donde las personas deben ser las principales beneficiarias y deben buscar mejorar la calidad de vida de los habitantes, en especial, combatir la pobreza y crear empleos sostenibles. Se establecen ciertos

criterios para que sean consideradas “APP para las personas”:

- Aumentan el acceso a los servicios básicos
- Promueven la equidad y la justicia social
- Aumentan la eficiencia para mejorar la productividad, y así puedan ser usadas por los Gobiernos para combatir la pobreza
- Son efectivas
- Son sostenibles, reducen las emisiones de CO2 y fomentan un crecimiento sostenible
- Son replicables

(Berrone et al., 2018)



## Construcción de una nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán

El proyecto de Asociación Público Privada (APP) de una nueva Clínica-Hospital en Mérida Yucatán inició en 2014 y consiste en la construcción y equipamiento de una unidad médica de segundo nivel. Abarca una superficie de construcción de 14,240.00 metros cuadrados y contiene 18 consultorios, 3 quirófanos, 1 quirófano en tococirugía, 66 camas. 15 camas en urgencias y 25 camas en zona ambulatoria. Uno de los objetivos principales de este proyecto es el desfogue del Hospital Regional de Mérida (HRM), ya que se brindan algunos servicios de tercer nivel, por lo que los derechohabientes beneficiados son los receptores de atención de segundo nivel de manera directa, así como los pacientes de atención de tercer nivel del HRM de manera indirecta.

El proceso de licitación lanzado en junio el 2016 fue a través de una Licitación Pública Internacional TLC en las que se seleccionó Desarrolladora y Operadora de Infraestructura de Yucatán asociada a la empresa Constructora y Edificadora GIA+A, S.A. de C.V para firmar el contrato

Las bases de la licitación se pueden consultar en: [BASES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL MIXTA NO. APP-019GYN006-E3-2016](#)

Es un tipo de contrato de Asociación Público Privada Federal a 25 años en donde el promotor es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El contrato contempla diseño, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento de la Clínica Hospital así como la prestación de servicios complementarios a los servicios de atención médica ya que éstos últimos serán proporcionados por el personal del ISSSTE. El ISSSTE pagará una contraprestación con cargo de su presupuesto multianual por la disponibilidad de los servicios al desarrollador privado. La inversión estimada fue de 847,041,181 pesos mexicanos. En el financiamiento participaron el Fondo Nacional de Infraestructura Fonandín y Banobras.

Los riesgos para cada una de las partes se despliegan a continuación:

Sector público	Sector privado	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión del Riesgo Clínico</li> <li>• Seguridad del paciente y médico</li> <li>• Eventos extraordinarios</li> <li>• Costos por retrasos o defectos en las actividades previas del desarrollador</li> <li>• Asuntos Laborales relacionados con contrataciones del ISSSTE.</li> <li>• Análisis médico</li> <li>• Suficiencia presupuestal para pago mensual de contraprestación por servicios recibidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguros y pólizas (obra civil, responsabilidad civil, todo riesgo, equipo electrónico y a presión, entre otros)</li> <li>• Estudio de análisis y estimación de pérdida máxima probable y posible para riesgos de incendio, terremoto y huracán.</li> <li>• Responder por el personal que haya contratado</li> <li>• Responsabilidad Laboral del Desarrollador</li> <li>• Seguridad de la Clínica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resguardo y Desecho de Residuos Peligrosos</li> <li>• Financiamiento y Aportaciones de Capital.</li> <li>• Contratación de Servicios Públicos.</li> <li>• Diseño, Construcción, Operación y Mantenimiento de las Instalaciones.</li> <li>• Costos y Gastos del Desarrollador.</li> <li>• Equipamiento y gestión de equipo médico</li> <li>• Auditorías de Calidad.</li> <li>• Contratación, Recursos, y Capacitación de los recursos humanos</li> <li>• Indemnizaciones</li> <li>• Inflación</li> </ul>

El proyecto cuenta en todas sus fases con Sistemas de Gestión Ambiental y tiene la certificación LEED for Healthcare y en su operación se contemplan planes para gestión de residuos peligrosos además de una robusta metodología basada en el Banco Interamericano de Desarrollo para la infraestructura sostenible que, a su vez, está alineada a los ODS. Más información en: [Ficha de Sostenibilidad](#)

En diciembre de 2016 iniciaron las construcciones y las instalaciones entraron en operación en mayo del 2018.



Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022). Construcción de una nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/construccion-de-una-nueva-clinica-hospital-en-merida-yucatan>
- Proyectos México. (2023). Proyecto Diseño, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento de la clínica hospital en Mérida, Yucatán. [https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto\\_inversion/008-clinica-hospital-en-merida-yucatan/#carousel-1](https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto_inversion/008-clinica-hospital-en-merida-yucatan/#carousel-1)

# Resumen

## 1.1 La gestión del territorio en diferentes escalas

- Se refiere a gobernanza al involucramiento de diferentes actores, civiles, públicos o privados, en la toma de decisiones y las acciones que se llevan a cabo en las ciudades.
- La gobernanza metropolitana presenta desafíos complejos de desarrollo urbano, movilidad y calidad de vida en estas zonas altamente pobladas y dinámicas.
- Fortalecer las finanzas municipales permite la urbanización planeada y ordenada, ofrecer servicios de calidad, generar la capacidad de enfrentar los efectos de externalidades y responder a las necesidades específicas del entorno incrementando la autonomía municipal.
- La descentralización ha sido una tendencia en México y a nivel global, aunque en México la mayor parte de los ingresos municipales provienen de la federación.
- Se pueden fortalecer las finanzas municipales a través de incrementar y mejorar las fuentes de recaudación municipal.
- Para lograr una mayor aceptación social de la recaudación es importante el diálogo democrático.

## 1.2 La dimensión económica del territorio

- El territorio es un espacio que influye en la configuración de la vida humana, pero también las acciones que en él se realizan.
- El factor económico del territorio y el análisis de la economía espacial indican algunos principios que pueden explicar la distribución de la actividad económica como la aglomeración, la competitividad, la accesibilidad, la jerarquía y la interacción.
- Uno de los principales retos de la gestión del territorio es hacer valer la premisa de que el bienestar común está por encima del interés particular.
- La CPEUM establece que la propiedad no es un derecho inmutable y exclusivo del individuo, sino que se subordina y condiciona a las necesidades colectivas de la sociedad.
- La función social de la propiedad, ya sea pública o privada, urbana o rural no se puede separar de la obligación del uso “racional y sustentable” tanto de la propiedad como de sus recursos; esto es la función ambiental de la propiedad.
- Una de las principales problemáticas para la gestión del suelo que finalmente repercute en las finanzas públicas municipales, es la existencia de asentamientos irregulares, informales e ilegales.
- Las principales características del suelo son que es indispensable, inamovible, limitado e irreproducible, indestructible y tiene diversos atributos.
- El valor del suelo es complejo ya que, además de sus atributos, se determina en

gran medida por las expectativas de obtener beneficios de él.

- La urbanización genera valor sobre el suelo por la proximidad propia de una aglomeración y por los servicios públicos que ofrece.
- La especulación sucede cuando un bien es adquirido y retenido bajo la expectativa de que se obtendrá un beneficio en un futuro, y luego venderlo a un precio más alto obteniendo así una ganancia.
- La gentrificación es un proceso urbano en donde una clase social reemplaza a otra de menor nivel.
- Una de las herramientas que presenta una gran posibilidad para contribuir al financiamiento urbano y que tiene una amplia trayectoria en América Latina son los mecanismos de recuperación de plusvalías o recuperación de la valorización.
- La valorización del suelo es producto del esfuerzo colectivo y, por lo tanto, debe ser “recuperado”, por lo menos de manera parcial, para retribuir a la sociedad.
- Las funciones de los mecanismos de recuperación de plusvalías son de financiamiento y de regulación de suelo.
- Los mecanismos de recuperación de plusvalías se pueden clasificar como impuestos, contribuciones y mecanismos regulatorios por su naturaleza.

### 1.3 Agenda pública para la gestión municipal y metropolitana: fundamentación legal y normativa

- Las acciones que realicen los gobiernos locales y nacionales deben estar alineadas a los instrumentos del sistema universal y el sistema interamericano de derechos humanos, a fin de garantizar los derechos individuales y colectivos de todas las personas.
- A nivel mundial existen instrumentos guía para fortalecer el desarrollo sustentable, entre ellos destacan los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana.
- El Acuerdo de París es un instrumento vinculante para México, a través del cual se suma al compromiso de transitar a economías con menores emisiones de gases de efecto invernadero, contribuir con la mitigación del cambio climático y establecer acciones para fortalecer la resiliencia y adaptación a dicho fenómeno.
- El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la figura del municipio libre que establece la libertad en su gobernanza, en el marco de la legislación federal, y otorga la facultad a los municipios de administrar su hacienda.
- En la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano LGAHOTDU se encuentran las bases para el diseño de los instrumentos normativos y de financiamiento para el desarrollo urbano y gestión del suelo.
- Las diferencias en las leyes locales en cuanto a los instrumentos de financiamiento presentan un reto para el análisis y evaluación de su implementación.
- En el 2018, el INSUS y SEDATU elaboraron la Política Nacional de Suelo (PNS) para establecer los principios y retos estratégicos para conducir la gestión del suelo y así contribuir en la toma de decisiones respecto al uso, aprovechamiento,



ocupación y conservación de suelo en México.

## 1.4 La participación del sector privado en el financiamiento urbano

- Las Asociaciones Público-Privadas (APP) son el ejemplo más común de la participación del sector privado en la infraestructura y prestación de servicios. En estas asociaciones existe un contrato a largo plazo entre el sector público y el sector privado para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura pública.
- Las APP se encuentran reguladas en la Ley de Asociaciones Público Privadas y en el Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas.
- En México se reconocen las siguientes modalidades de APP por el tipo de contrato y su distribución de riesgos: Concesiones, contratos por prestación de servicios a largo plazo, obra pública financiada y sociedades de riesgo compartido (Joint Venture).
- Algunos beneficios de las APP son que facilitan el financiamiento en infraestructura, capitalizan la experiencia y eficiencia operativa del sector privado, mejoran la rentabilidad de ciertos proyectos y se comparten los riesgos entre el sector público y el privado.
- Algunos de los desafíos que presentan las APP son la percepción de riesgo que el sector privado tiene respecto a las autoridades locales, complicaciones en la rendición de cuentas y la flexibilidad limitada.

# Bibliografía

- Berrone, P., Fageda, X., Llumà, C., Ricar, J. E., Rodríguez, M., Salvador, J., & Trillas, F. (2018). Asociación Público-Privada en América Latina. Guía para Gobiernos Regionales y Locales. CAF Banco de Desarrollo de América Latina.
- Blanco B., A. G., Fretes Cibils, V., & Muñoz M., A. F. (Eds.). (2016). Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blanco B., A. G., Moreno M., N., Vetter, D. M., & Vetter, M. F. (2016). El potencial de la captura de plusvalías. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Borrero Ochoa, Ó. A., y Rojas Ruiz, J. K. (2020). Contribución de mejoras en América Latina: experiencias, desafíos y oportunidades. Lincoln Institute of Land Policy.
- Castillo, Guillermo. (2020). "El territorio como apropiación sociopolítica del espacio. Entre la desterritorialización y la multiterritorialidad". Investigaciones geográficas. Núm. 113, pp. 1-13.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP. (2016). Las Asociaciones Público Privadas como Alternativa de Financiamiento para las Entidades Federativas.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL. (2019). Estudio sobre el proceso de descentralización en México 1997-2017. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (n.d.). Cámara de Diputados. Agosto 14, 2023.
- Coq, Daniel (2004). "Economía y territorio. Una sucinta revisión". Revista Asturiana de Economía. Núm. 31. PP. 119-149.
- Council of Europe. (2020). Managing Gentrification: Intercultural Cities Policy Study. <https://rm.coe.int/icc-policy-study-managing-gentrification-may-2020/16809f031f>
- Córdoba, Gustavo y María de Lourdes Romo. (2022). Gobernanza urbana y metropolitana: la experiencia de los institutos de planeación en México. El Colegio de la Frontera Norte e Instituto Municipal de Investigación y Planeación. México.
- Díaz, Ana (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos, Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 71, pp. 121-154
- Dorantes, Francisco. (2020). "La función social de la propiedad. Su evolución, metodología y prospectiva en la Constitución mexicana". En Cruz Parceró, J. Los derechos sociales en México. Reflexiones sobre la Constitución de 1917. (capítulo 5) pp. 155-169. UNAM. México.
- Gobierno de la Ciudad de México. (n.d.). Código Fiscal de la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México.
- García Marco, E. (2015). Gentrificación no es una palabrota. Universidad Politécnica de Valencia
- Gómez-Morán y Cima, M. (1969). Política de Suelo y Especulación. Ciencia Urbana, (3), 27-34.
- Hesbaert, Rogerio. (2013) "Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad". Cultura y representaciones sociales. vol. 8, núm. 15.
- INEGI. (2021). Atlas Territorial de México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI. (2022). Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Instituto Nacional

de Estadística y Geografía. Retrieved agosto 12, 2023, from <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados>

- Instituto Nacional del Suelo Sustentable INSUS & Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano SEDATU. (2020). Política Nacional de Suelo.
- Kamiya, M., & Zhang, L.-Y. (Eds.). (2017). Finance for City Leaders Handbook: Improving Municipal Finance to Deliver Better Services. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).
- Kunz Bolaños, I., & González Herrera, G. (2022). Instrumentos para el Financiamiento de la Ciudad: Manual para su Gestión (Banco Interamericano de Desarrollo & Secretaría de Desarrollo Agrario, territorial y Urbano (SEDATU), Eds.). México.
- Lefèvre, C. (2003) “La planificación de las metrópolis de europeas entre gobierno y gobernanza”,
- Lefèvre, C. (2005) “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”, en E. Rojas, J. R. Cuadrado Roura, y J. M. Fernández (eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 195-262). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2021). LGAHOTDU. Diario Oficial de la Federación.
- Martínez, E. (2013). “Ciudad, espacio y cotidianeidad en el pensamiento de Henri Lefebvre”. Introducción a Lefebvre, H., *La producción del espacio*. Capitán Swing. Madrid.
- Osmont, Annik. (2003) “La ciudad eficiente”. En Balbo, M.; Jordan, R. y Simioni D. *La Ciudad inclusiva*. Cuadernos de la CEPAL.
- Parias Durán, A. (2010). Reseña de: *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Por Samuel Jaramillo. En Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico –CEDE– (2a ed., pp. 151-161). Ediciones Uniandes.
- Perez Pejicic, G. (2014). Primer ensayo sobre la función ambiental de la propiedad. *Lecciones y Ensayos*, (92), 129-169.
- Proyectos México. (2023). Regulación General. Proyectos México. Retrieved October 2, 2023, from <https://www.proyectosmexico.gob.mx/como-invertir-en-mexico/regulacion-general/>
- Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas. (n.d.). Cámara de Diputados. Retrieved October 2, 2023.
- Rojas, E. (1989). El financiamiento del desarrollo urbano en América Latina: Estrategias Posibles Frente a la Crisis Externa. *Revista Eure*, XV(45), 49-64.
- SEDATU. (2021). *Trazando Territorios: Ruta para la Planeación y Ordenamiento Territorial Sostenible*. México.
- SEDATU, (2023). *Instrumentos para el financiamiento de la ciudad. Manual para su gestión*.
- Slack, E. (2018). Financiación de políticas y servicios públicos metropolitanos. *Metropolis Observatory*. [https://www.metropolis.org/sites/default/files/2018-11/MetObsIP6\\_ES.pdf](https://www.metropolis.org/sites/default/files/2018-11/MetObsIP6_ES.pdf)
- Smolka, M., & Ambroski, D. (2003, diciembre). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *Revista eure*, XXIX(88), 55-57.
- Smolka, M. O., & Mullahy, L. (Eds.). (2007). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Trejo Nieto, A. (2013). Las economías de las zonas metropolitanas de México en los albores del siglo xxi. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 28(3), 545-591.
- Unda, M. (2019). *Finanzas municipales en México: Por qué unos municipios recaudan más y gastan mejor* (Lincoln Institute of Land and Policy ed.).
- Unda, M. (2021). “Una hacienda local pobre: ¿qué explica la recaudación predial en México?”. *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol. 36. Núm. 1. PP. 49-88.

# M01



**GOBIERNO DE  
MÉXICO**

**DESARROLLO TERRITORIAL**  
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

**INSUS**  
INSTITUTO NACIONAL  
DEL SUELO SUSTENTABLE