# Medio ambiente, vivienda y desarrollo urbano

La idea de la sustentabilidad permite cuestionar la forma en cómo se ha presentando recientemente la urbanización en México en términos del consumo energético y la contaminación que produce, de los desplazamientos de personas y mercancías que implica, y del consumo de espacio que supone disposición sobre el territorio de una población creciente y activa. En 2010, había 11 ciudades de más de un millón de habitantes y contando éstas, 33 ciudades de más de medio millón de habitantes; el 72.3 por ciento de la población del país vivía en las 384 localidades de más de 15000 habitantes. Este último dato es revelador de la urbanización, si se considera que en 1900, había 33 ciudades de más de 15000 habitantes, en 1950, 84 y en 1990, 304 (INEGI-CONAPO, 2012). La población del país no solo devino urbana, sino también metropolitana: 63.8 millones de personas, es decir el 56.8 por ciento de la población nacional residía en 2010 en zonas metropolitanas (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2011).

Interrogar las formas en que las ciudades ocupan el territorio apuntan directamente a aspectos como el ordenamiento territorial, el mercado del suelo y quizá el principal vector de la urbanización en nuestras ciudades, la vivienda. Solo en la pasada administración se otorgaron más de 4.6 millones de créditos y dos millones de subsidios para vivienda (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2012). Un estudio (Eibenschutz, s/f) indica que entre 2000 y 2008, el sector privado produjo 4'340,000 viviendas, lo que significa que en ese periodo prácticamente se construyó el equivalente a dos veces el número de viviendas que en 2005 había en todo el Distrito Federal.

Esta explosión de la vivienda lleva aparejada una expansión de las zonas urbanas que fácilmente rebasa la capacidad gubernamental para dotar de servicios públicos. De los más de 35 millones de viviendas existentes en 2010, aproximadamente 3 millones carecían de agua entubada, más de 2.5 millones no disponían de drenaje y poco más de medio millón no tenía energía eléctrica. Desde luego, no todas esas carencias se localizan en áreas urbanas pero ello no significa que en las zonas urbanas de los municipios los desafíos sean menores. Solo por citar algunos elementos, puede mencionarse que aunque 2280 de los 2441 municipios del país contaban en 2010 con un sistema de recolección de residuos sólidos urbanos, solo en 140 casos, los residuos eran tratados y menos de diez millones de los 86 millones de kilogramos de residuos que se recolectan diariamente, eran separados (INEGI, 2013a). También asociado con el espacio urbano, de 2000 a 2010 se pasó de poco más de 15 millones de vehículos automotores a más de 31 millones que además de impactar el tiempo en los traslados de la población y la emisión de contaminantes, tan solo ese año, dieron lugar a 427 mil accidentes de tránsito (INEGI, 2013b). En fin, son numerosos los problemas que cotidianamente se presentan y multiplican en las áreas urbanas a los cuales, los ayuntamientos enfrentan en condiciones de escasez de recursos materiales y de fragilidad institucional.

Es imposible proponer en este espacio un análisis de las determinantes y expresiones de los problemas urbanos y de las herramientas jurídicas con las que cuentan los gobiernos municipales



Por Vicente Ugalde

Licenciado en Derecho y Maestro en Estudios Urbanos por El Colegio de México, y en Administración Pública por la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de París (Panthéon-Assas), institución que también le otorgó el grado de Doctorado en Derecho. Tiene además una "licence" en Filosofía por la Universidad Sorbona de París (París IV) y concluyó los estudios de Maestría en Derecho con especialidad en Constitucional y Administrativo por la UNAM.



para hacerles frente. Sin embargo, conviene detenerse a pensar en la vivienda en tanto, como se ha mencionado, se ha perfilado como el principal motor del desarrollo urbano: ¿Cuál sería la capacidad del gobierno municipal para incidir en las acciones de vivienda sobre su territorio?

## Algunas expresiones del problema de la vivienda

Hay expresiones claras de los problemas en torno a la producción de vivienda que afectan el desarrollo urbano. Uno de ellos es que de las alrededor de 35 millones de viviendas existentes, prácticamente cinco millones están deshabitadas. El fenómeno de viviendas vacantes en México estaría asociado, al igual que en otros países como Egipto y China, a la falta de servicios y equipamiento en las áreas en las que se localiza, así como al tiempo de los traslados necesarios que ello implica (UN-HABITAT, 2013). Otra expresión del crecimiento desordenado de las ciudades, asociado al fenómeno anterior, y que ponen en evidencia la falta o uso inadecuado de instrumentos jurídicos para organizar la urbanización, son los conjuntos habitacionales alejados de los centros poblacionales.

Analizando 100 de estos conjuntos habitacionales, un estudio reciente identificó los problemas urbanos que son agravados en este tipo de desarrollos: aumento en el tiempo y el costo de los desplazamientos cotidianos a la escuela, trabajos, y distracciones -en algunos casos los conjuntos se alejan hasta 44 km del centro urbano y más de quince km de sus límites-; generación de espacios sin urbanización que rompen la continuidad del espacio construido y favorecen la especulación y el aislamiento; multiplicación de necesidades de transporte que generalmente se traduce en el aumento del uso de automóviles particulares y de taxis, y entonces de emisiones; ausencia de equipamiento urbano; degradación, abandono y vandalización de las viviendas, y en fin una acelerada degradación en seguridad pública1. Se trata de conjuntos de poco más de tres mil viviendas en promedio que impactan considerablemente la dimensión de las ciudades y afectan el funcionamiento de los ayuntamientos al generarles demandas de servicios que no están en condiciones de satisfacer.

Este panorama plantea la pregunta sobre cómo puede el municipio enfrentar este tipo de expansión y sus consecuencias ambientales. Una revisión somera a los instrumentos jurídicos con los que cuenta este orden de gobierno puede dar algunas pistas para explicar por qué esas distorsiones en el crecimiento urbano parecen estar fuera de todo control a pesar de existir un régimen jurídico del ordenamiento territorial urbano.

### Régimen jurídico municipal del desarrollo urbano

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) establece las bases de la regulación del ordenamiento territorial en general, mientras que en cada entidad federativa, corresponde a las leyes estatales en la materia organizar detalladamente la intervención de estados y municipios en el ordenamiento territorial. Esa distribución de tareas está en el origen de algunos de los problemas que enfrentan los ayuntamientos en la gestión cotidiana del crecimiento urbano; sin embargo, ocurre que aún existiendo regulaciones adecuadas y bien distribuidas, otros problemas aparecen



cuando su aplicación es deficiente o bien, por el hecho de que existen numerosas formas de intervención estatal y federal que impactan la disposición de actividades sobre el territorio municipal y frente a las cuales los ayuntamientos tienen poca capacidad, legal y/o administrativa de incidir.

En el esquema de distribución de competencias establecido por la LGAH (DOF 26 de mayo de 1976), los ayuntamientos quedaron a cargo de la ejecución de los planes municipales de desarrollo urbano, sin embargo no especificó si sería el municipio quien, a través de permisos, conservaría el control del desarrollo urbano, pues se limitaba a señalar que las autoridades no expedirán ningún permiso, autorización o licencia contraviniendo los programas y las Declaraciones de uso, de provisiones, de reservas y de destino. Fue tal vez por esta razón, por la que hasta la reforma de al artículo 115 de la Constitución de 1983, las leyes estatales dejaron en manos de los estados la aplicación de los instrumentos de control urbanístico; es decir, el poder de determinar sobre el territorio municipal. Una reforma a la LGAH (DOF del 7 de febrero de 1984), confirmó la facultad de los ayuntamientos para elaborar los programas de desarrollo urbano y esclareció su competencia en la aplicación de los instrumentos de control de uso del suelo (permisos, autorizaciones, licencias), así como en materia de declaraciones de zonas de uso específico.

Una década más tarde fue publicada una nueva LGAH (DOF del 21 de julio de 1993). Se detalló la distribución de competencias y se incluyó un listado de instrumentos de planeación que incluía un programa nacional, los programas estatales, los programas de ordenación de zonas conurbadas, los planes o programas municipales, y los programas de centros de población. Se aclararon algunos aspectos pero también se crearon espacios de incertidumbre respecto a lo que distinguía la materia de planeación de los programas de centros de población, con relación a la materia de los programas municipales, o de éstos con respecto a los de zonas conurbadas: tratándose de un mismo territorio, no quedaba claro qué correspondía a cada instrumento. Una reforma posterior al artículo 115 (DOF del 23 de diciembre de 1999) buscó ratificar y reforzar las competencias de los ayuntamientos en materia urbanística. Se le confirmaron y otorgaron facultades para: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; así como competencias en materia de autorización de construcciones. Esto debía esclarecer el esquema de distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio, sin embargo, una vez más, subsistieron algunos problemas tanto por causas propias a los ayuntamientos y su manera de reglamentar y aplicar la ley, como debido a las intervenciones diseñadas y decididas en otros niveles de gobierno que afectaba el territorio municipal.

No solo es la acción concebida desde las capitales sino también el uso que los actores sociales hacen del régimen jurídico del desarrollo urbano, lo que permite fenómenos como el de los grandes conjuntos habitacionales en municipios pequeños. El nivel en el que las acciones de desarrollo urbano son reguladas por las leyes estatales en la materia y en general, el desarrollo reglamentario de los municipios en materia urbanística es heterogéneo. Así, en algunos casos la regulación de la autorización de uso del suelo y de la construcción es o muy incipiente o inexistente. No es raro que esto ocurra en municipios que, aunque pequeños y aparentemente sin necesidades reales de una regulación muy sofisticada en materia urbanística, son vecinos de municipios en los que se ubican ciudades: la construcción de grandes conjuntos habitacionales tiende entonces a localizarse en esos municipios de escaso nivel reglamentario o en donde el control urbanístico es nulo. Municipios del Estado de México localizados en la parte norte de la zona metropolitana del Valle de México u otros ubicados en la zona metropolitana de Guadalajara son testimonio de esto.

En algunos casos, aun cuando existe reglamentación, las restricciones que impone son fácilmente eludidas por los promotores urbanos. Una práctica frecuente en la tramitación de autorizaciones para los grandes conjuntos habitacionales, identificada por el estudio de Eibenschutz y Goya (2009), consiste en que las autorizaciones de cambio de uso del suelo en las que los desarrolladores amparan sus obras, en general, incumplen con las disposiciones de la LGAH principalmente en cuanto a que se carece de un plan de desarrollo urbano en el que se sustenten dichas autorizaciones, al grado de que en ocasiones las autoridades municipales piden a los promotores elaborar los instrumentos de planeación, dejándoles la definición de densidades y demás restricciones urbanísticas. En otros casos, en donde las reglamentaciones locales prevén la obligación de dotar de equipamiento a los conjuntos a partir de un cierto número de vivienda de los conjuntos habitacionales, los desarrolladores evitan alcanzar el número de viviendas que los somete a esa obligación recurriendo al artificio de fraccionar las demandas de autorización: el resultado será la acumulación de pequeños conjuntos contiguos sin equipamientos, lo que traslada a los ayuntamiento la obligación de construirlos y mantenerlos. ¿Qué ha previsto a este respecto el régimen jurídico de la política de vivienda?

#### Política de Vivienda y municipio

Considerada hasta entonces como elemento del derecho laboral, la vivienda fue motivo de una amplia regulación en la década de los ochenta. En 1984 fue publicada la Ley Federal de Vivienda que reglamentaba el derecho a la vivienda inscrito en una reforma al artículo 4º constitucional. Además de establecer el marco de la política nacional de vivienda, la ley preveía la coordinación del gobierno federal con estados y municipios, para definir la aplicación y transferencia de recursos y la transmisión de suelo urbano o de reservas territoriales para el desarrollo de fraccionamientos populares y de programas de vivienda. Sin embargo, poco se hacía mención sobre observar las reglamentaciones urbanísticas de jurisdicción local. Tan solo se disponía que para que las entidades de la administración pública federal pudieran adquirir y enajenar predios para que fuesen destinados a programas de vivienda, debían observar las condiciones previstas por los planes y disposiciones locales que regulan el uso del suelo.

La Ley de Vivienda de 2006, en vigor, va un poco más allá en la consideración de la regulación urbanística y el papel de los municipios. Señala que los municipios deberán establecer las zonas para el desarrollo habitacional, de conformidad con la legislación urbanística y que deberán prestar los servicios públicos a los predios en los que se realicen acciones derivadas de los programas de vivienda pero por otro lado establece que en la adquisición de suelo o en la constitución de reservas territoriales destinada a fines habitacionales, las operaciones inmobiliarias se sujetarán a las disposiciones legales en materia de asentamientos humanos, agraria y ambiental aplicables.

Una de las incorporaciones a la ley en 2006 fueron los criterios de sustentabilidad en la producción de vivienda con los que se busca inducir al respeto por el entorno ecológico y la preservación y el uso eficiente de los recursos naturales, y de propiciar que las acciones de vivienda sean factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y desarrollo urbano. Se estableció que la Comisión Nacional de Vivienda (en adelante la Comisión) promueva que las viviendas cuenten con: espacios habitables y de higiene suficientes en función al número de usuarios; que se provea de los servicios de agua potable, de desalojo de aguas residuales y de energía eléctrica; y que se garantice la seguridad estructural y la adecuación al clima con criterios de sustentabilidad, eficiencia energética. Prevé que aquellos municipios que no cuenten con las disposiciones mencionadas, pues finalmente se trata de reglamentaciones del ámbito municipal, sigan como referente el modelo formulado por la Comisión, modelo que incluiría requisitos técnicos que garanticen la seguridad estructural, la habitabilidad, la eficiencia y sustentabilidad de la vivienda.

En adición a lo anterior, se han originado otras tentativas para frenar esos abusos y distorsiones asociados a la construcción masiva de vivienda. La Ley prevé también que los tres niveles de gobierno verifiquen el cumplimiento a sus disposiciones en materia de calidad y sustentabilidad de la vivienda, aunque como es de esperarse, los municipios muchas veces carecen de instrumentos para realizar dicha verificación. Por otro lado, en cumplimiento con la ley, la Comisión ha suscrito convenios, por ejemplo con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para operar el Programa para el Desarrollo Sustentable de Vivienda; otro para con el objetivo de realizar acciones para promover el uso racional del agua en desarrollos habitacionales; y entre otros, un Acuerdo Específico para la Operación de la Primera Etapa del Programa Conjuntos Habitacionales Sustentables. A merced de este tipo de convenios se han elaborado guías dirigidas a desarrolladores de vivienda, pero a falta de fundamentación jurídica de sus disposiciones en la reglamentación a cargo de los municipios, su observancia es discrecional y por tanto difícilmente generalizable. Por otro lado, más allá de que la aplicación de la regulación urbanística es imperfecta y de que desde el sector de la vivienda la orientación de acciones se da únicamente mediante recomendaciones y difusión de buenas prácticas, los conjuntos habitacionales están igualmente condicionados por el mercado del suelo, que se ha convertido en elemento determinante de la localización de la vivienda. Esta cuestión tiene un elemento adicional de complejidad cuando recordamos que la expansión urbana en las ciudades mexicanas se ha dado en numerosos casos en suelo de propiedad social y mayoritariamente a través de procesos ilegales, o "irregulares" de adquisición de suelo y vivienda, como los llama la sociología urbana.

#### Urbanización en suelo de propiedad social

El régimen jurídico agrario incorporó progresivamente este fenómeno, primero, la Ley de la Reforma Agraria de 1984 consideró que las "zonas de urbanización" del suelo de propiedad social eran susceptibles de convertirse en espacio urbano, para lo que previó la intervención de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en un apartado relativo a las zonas de urbanización de los ejidos. En 1992, la Ley Agraria (DOF del 26 de febrero de 1992), fue más específica respecto a este fenómeno previendo que cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano debería sujetarse a las leyes, reglamentosy planes vigentes en materia de asentamientos humanos; y estableció el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios, derecho del que por cierto, es difícil encontrar un ejemplo de su uso.

También estableció que el aprovechamiento de suelo de propiedad social localizado en los límites de los centros de población o en las zonas de urbanización ejidal, quedaría sujeto a las disposiciones de la LGAH y a la legislación estatal de desarrollo urbano, de tal forma que según la LGAH en los casos en que se quiera constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal, o se guiera regularizar la tenencia de predios en los que hayan asentamientos humanos irregulares, las autoridades ejidales o comunales deberían observar la regulación local en materia de desarrollo urbano, obtener la autorización del municipio y respetar la zonificación prevista. Estos cambios parecen haber reducido al menos marginalmente el peso de la urbanización irregular, generalmente estimado como más de la mitad, en los procesos de urbanización de las ciudades mexicanas. Ello sin embargo no significa que se eliminen por completo las prácticas al margen de la legalidad urbanística de los procesos por los que se procuran vivienda los amplios sectores de la población excluidos de los mecanismos formales de acceso a la misma<sup>2</sup>. La "irregularidad" cambia de rostro y de referente pues, de definirse en función de su inobservancia de la reglamentación en materia de traslación de dominio, pasa a otro tipo de inobservancia, esta vez de las restricciones que impone el derecho urbanístico y ante la cual por tratarse hasta ese momento de sujetos de derecho agrario, tradicionalmente no son considerados en el ámbito de acción de los ayuntamientos.

El reto para los gobiernos de las ciudades es considerable: convertir la gestión del desarrollo urbano en una gestión territorial que esté orientada por el ánimo de generar desarrollo sostenible y socialmente justo. Sin embargo, ¿cómo puede inducirse este cambio cuando muchas de las acciones que impactan negativamente la apropiación del territorio vienen del gobierno estatal y del federal? Sin pensar en un gran cambio en el régimen municipal del desarrollo urbano, tal vez sea más sensato pensar en introducir progresivamente en las reglas de operación de los programas de vivienda, condicionantes a favor del reforzamiento de la densidad urbana; tal vez convenga condicionar con ese tipo de criterios el otorgamiento de créditos y de subsidios federales de forma tal que se conviertan en verdaderos instrumentos de fomento a hacia la practica de una urbanización más ordenada. Aunque este tipo de problemas parece marginal respecto a otros que laceran la convivencia en nuestras ciudades, la expansión desordenada de no solo encarece el suministro de servicios urbanos sino que vuelve imposible garantizar funciones estatales como la seguridad pública. Sólo con un marco jurídico adecuado para organizar del desarrollo urbano será posible frenar el proceso de deterioro que han generado las políticas de crédito irreflexivo a la vivienda.

#### **NOTAS**

- <sup>1</sup> El lector puede remitirse al notable trabajo de Eibenschuts y Goya
- <sup>2</sup> Para una revisión detallada de los estudios sobre la urbanización irregular y cambios que sobre ésta ha generado la reforma del régimen jurídico agrario, el lector puede consultar Connolly (2012).

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Connolly, P. (2012), "La urbanización irregular y el orden urbano en la zona metropolitana del Valle de México" en Salazar, Clara (ed.). Irregular. Suelo y mercado en América Latina, México, El Colegio de México, 2012, pp. 309-350.

Eibenschutz, R. (s/f), Identificación y evaluación de los impactos esperados con la aplicación de la nueva norma federal para Conjuntos Habitacionales, Informe de Proyecto de investigación. [disponible en página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/] última consulta el 15 de julio de 2013.

Eibenschutz, R. Y Goya, C. (coords.) (2009), Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones, México, Miguel Ángel Porrúa.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2012), Sexto Informe de Gobierno, México, Presidencia de la República.

INEGI (2013a), Sistema de consultas estadísticas ambientales, (disponible en

http://mapserver.inegi.org.mx/dsist/ambiental/map/indexV3FFM. html] última consulta el 15 de julio de 2013.

INEGI (2013b), Estadística de accidentes de tránsito terrestre en zonas urbanas y suburbanas, [disponible en http://www.inegi.org.mx/est/ contenidos/proyectos/ registros/economicas/accidentes/] consulta el 15 de julio de 2013.

INEGI-CONAPO (2012), Catálogo. Sistema urbano nacional 2012, México, INEGI-CONAPO.

SEDESOL-CONAPO-INEGI (2010), Delimitación de las metropolitanas de México, México, SEDESOL-CONAPO-INEGI.

Ugalde, V. "¿Hacia una ciudad sostenible en México?", en Cabrero, Enrique [coordinador], Ciudades Mexicanas, México. CNCA-FCE, 2011. pp. 247-286.

UN-HABITAT (2013), State of the World's Cities 2012/2013, Nueva York, Routledge