

3.2 Diagnóstico de las bases y estructuras institucionales para la planeación urbana

Por bases y estructuras institucionales para la planeación y administración del desarrollo urbano se entiende, por una parte, a la pirámide legislativa, que inicia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial con el artículo 115 Constitucional, y la Constitución Política del Estado de Chihuahua, y termina en la legislación local para el municipio en esta materia; por otra parte, al conjunto diverso de organizaciones de la sociedad civil y del gobierno que participan en el quehacer de la ciudad.

En otras palabras, estas bases y estructuras integran el marco normativo e institucional, el cual se resume como el conjunto diacrónico y sistémico de normas (leyes, códigos, de orden federal o estatal, reglamentos de orden federal, estatal o municipal, planes o programas de orden federal, estatal o municipal, etc.) y agentes del desarrollo urbano (dependencias federales, estatales, municipales, cámaras, colegios, asociaciones, empresas, inversionistas, promotores, constructores, desarrolladores, etc.), los cuales nos indican finalmente, las acciones urbanas que pueden ser o no ser realizadas en la ciudad o en el municipio, y quienes las pueden o no realizar.

Es decir, es el fundamento jurídico y social, y las instituciones públicas y de la sociedad civil, que éste ha creado, que regulan la planeación y administración del desarrollo urbano. El marco normativo es equiparable al concepto de legislación urbanística, y el marco institucional al de agentes del desarrollo urbano.

3.2.1 Caracterización, perspectivas y limitaciones del marco legal

A diferencia de otros países, la legislación urbanística en México y en especial en el Estado de Chihuahua, es relativamente reciente. La Ley General de Asentamientos Humanos¹¹⁷ fue promulgada en el año de 1976 (con modificaciones posteriores). Pasaron casi 20 años para que la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua entrara en vigor en el año de 1995.¹¹⁸ Desde

luego que en el Estado existían disposiciones en la materia contenidas primero en el Código Administrativo del Estado¹¹⁹ y segundo en el Código Municipal.¹²⁰ También existían ya algunos Planes de Desarrollo Urbano en algunas Ciudades.

Por otra parte, tras una intensa fase de generación de Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano, promovida por la Federación en los años posteriores a la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, estos instrumentos quedaron y se encuentran hoy desactualizados.

Los Reglamentos Municipales de Construcción, con mayor antecedente histórico que los nuevos Planes de Desarrollo Urbano, ignoraron o desconocieron, las nuevas “Reglas del Juego” del urbanismo que se proponía en la Ley de 1976 y sus modificaciones posteriores. Así, quedaron rezagados hasta la fecha.

Por otra parte, las disposiciones legales actuales ponen el acento sobre todo en las atribuciones y competencias sectoriales de las autoridades estatales y municipales, lo que dificulta lograr una “visión” o “imagen objetivo” de lo que se desea para las Ciudades. Asimismo están ausentes los mecanismos de coordinación y los instrumentos que permitan anticipar y ordenar de manera integral el desarrollo.

El primer Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Chihuahua data de 1982, actualizado en 1989, 1994, 2000, y 2001. En 25 años (1982-2007) el plan se ha actualizado 5 veces, resultando un promedio de una actualización por cada 5 años. Para una ciudad con la dinámica de desarrollo y crecimiento como la de Chihuahua, este promedio es relativamente bajo, de acuerdo con estándares internacionales. Aunado a lo anterior, estas actualizaciones prácticamente han reescrito el PDU, salvo quizás la del 2001. Cada una de ellas ha sido una ruptura respecto a la anterior (no se juzga que las rupturas sean buenas o malas).

Hasta ahora, las actualizaciones que se han llevado al cabo del Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población Chihuahua, no han logrado plantear mecanismos ágiles, dinámicos, oportunos, para mantener al día y de acuerdo con la dinámica económica, demográfica, ambiental, técnica y social prevaleciente, la

¹¹⁷ Diario Oficial de la Federación, Congreso de la Unión. Ley General de Asentamientos Humanos. Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

¹¹⁸ Periódico Oficial del Estado, Congreso del Estado. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua. Decreto No. 849/95 XVIII P.E.

¹¹⁹ Periódico Oficial No. 67 del 21 de agosto de 1974. Código Administrativo del Estado. Palacio de Gobierno del Estado, a los dos días del mes de octubre del año dos mil tres. Reformas hasta el 1 julio de 1998.

¹²⁰ Palacio de Gobierno del Estado. Código Municipal. En la Ciudad de Chihuahua, a los dos días del mes de octubre del año dos mil tres.

vigencia real y jerarquía de este instrumento de planeación.

A casi 12 años de la promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua, tanto la administración municipal de Chihuahua y de Cd. Juárez, y de los demás municipios, como la administración estatal, y las organizaciones de la sociedad civil, los agentes del desarrollo urbano, han acumulado una valiosa experiencia en la aplicación de la Ley y la normatividad vigente, pero que finalmente no se ha visto reflejada en la actualización de ésta.

Actualmente, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua carece del reglamento correspondiente y las instancias municipales no han promulgado sus reglamentos de desarrollo urbano, y entonces, han aplicado sus reglamentos municipales de construcciones, desactualizados, sin el marco general y de coordinación que debiera establecer una reforma a la Ley.

Dentro de estas experiencias se ha podido percibir que ante la ausencia del reglamento de la Ley, los municipios en su quehacer cotidiano han carecido de referencias para enfrentarse con una gama diversa de situaciones urbanas, particularmente en relación a problemas de movilidad, contingencias originadas por desastres naturales, áreas de donación para los equipamientos públicos regionales y metropolitanos pulverizadas y atomizadas, carencia de reservas territoriales para proyectos detonadores y estratégicos, sólo por mencionar algunos ejemplos.

Por otra parte, este esfuerzo normativo e institucional se enfrentó a la disposición de que se consideró prudente que las autoridades municipales establecieran la reglamentación urbanística municipal a partir de las leyes o códigos, o de los reglamentos estatales de desarrollo urbano, o de sus propias experiencias, situación que pocos estados y municipios han logrado. Además, persiste el problema de que los reglamentos municipales de construcciones existentes, datados antes de las reformas urbanas promovidas, quedaran desactualizados, inoperantes o contradictorios con el espíritu de las reformas urbanas y de la propia ley.

Paralelamente a la Ley de Desarrollo Urbano, se promulgó La ley Estatal de Catastro en 1995, misma que se encuentra limitada para aplicar valores reales a los inmuebles, por falta de su reglamento, y por modificaciones menores a sus artículos.

Con el Instituto Municipal de Planeación en el 2004 la autoridad municipal crea un instrumento técnico especializado en la materia para la planeación de largo plazo, de visión estratégica y al mismo tiempo para

encontrar soluciones a problemas específicos, y potenciar las oportunidades hacia el desarrollo sostenible.

No obstante, y en general, se puede decir que las últimas reformas al artículo 115 de la Constitución General de la República, han sido ignoradas, conculcadas y/o desconocidas, por las autoridades municipales, estatales y federales.

La falta de instrumentos o la desactualización de los mismos, es también una gran limitante en la implementación de políticas innovadoras y de gestión del desarrollo urbano. Debido a lo anterior, tampoco existe claridad y transparencia en los procesos relacionados con el desarrollo urbano, ni un reconocimiento al impacto de las diferentes escalas de intervención urbana, lo que ha permitido un tratamiento general y discrecional en las modificaciones de los instrumentos de planeación y desarrollo urbano.

La debilidad que ha presentado la normatividad local ante esta oleada de modificaciones en la planeación de la ciudad, ha sido por un lado, debido a que la Ley de Desarrollo Urbano del Estado se encuentra desactualizado (tiene más de 12 años de promulgada, y solo se han hecho reformas menores), aunado al hecho de no existe el Reglamento de dicha Ley (la ley ordena su entrada en vigor seis meses después de la promulgación de la propia ley y han pasado ya 12 años). Por otro lado, la normatividad municipal ha sido muy limitada y carente de instrumentos de apoyo en cuanto a desarrollo urbano se refiere.

Recientemente, el Municipio de Chihuahua actualizó el Reglamento de Construcciones y Normas Técnicas, y el Reglamento del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y aprobó el Reglamento de Imagen Urbana y Paisaje. Dentro de estas actualizaciones quedan pendientes temas que requieren normatividad específica tales como: condominios, fraccionamientos, zonificación, planeación, que por su naturaleza, son materia de un nuevo reglamento, precisamente el de desarrollo urbano.

El marco normativo estatal y local en la materia se caracteriza por ser sectorial y carece de monitoreo del cumplimiento, salvo los Planes de Desarrollo Estatal y Municipal que tiene un carácter administrativo y un período definido.

Así mismo, Leyes abordan aspectos de carácter reglamentario por lo que existe la necesidad de modificación para que dichas precisiones sean hechas en los instrumentos legales apropiados para su observancia.

El marco legal de la planeación de la ciudad carece de conceptos de sostenibilidad por lo que debe de existir un consenso en su modificación para albergarlos y

normalizar su integración dentro de los usos urbanos para facilitar el cumplimiento de los objetivos de los niveles superiores de planeación. Además de ampliar la ley e incluir incentivos y estímulos a desarrollos urbanos para motivar el desarrollo sostenible.

Es evidente que existen grandes huecos en cuanto a normatividad local en materia de desarrollo urbano se refiere; y si bien, el PDU en sus versiones anteriores, ha representado un esfuerzo normativo para el ordenamiento del territorio, no ha sido posible su implementación de una manera efectiva, debido a la falta de instrumentos y mecanismos complementarios a la plataforma del desarrollo urbano.

3.2.2 Las estructuras administrativas y los procesos relativos al desarrollo urbano

Una de las condiciones de mayor relevancia en la coordinación de los procesos relativos al desarrollo urbano, reside en que la planeación en México, desde su plataforma básica, parte de un contexto desarticulado. Esta condición se refleja en el hecho de que tenemos por lo menos tres sistemas que generan instrumentos de planeación con enfoques distintos, pero que finalmente todos inciden en el territorio.

A nivel nacional, el artículo 27 de la Constitución Política señala que “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación (...) en consecuencia se dictarán la medidas necesarias para (...) preservar y restaurar el equilibrio ecológico (...) y para evitar la destrucción de los elementos naturales”; a partir de esta facultad, surge la definición del ordenamiento territorial como “el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos” (Artículo 3. Frac. XXIII). De acuerdo a esta disposición federal, se derivan los planes o programas de ordenamiento ecológico territorial (POET), los cuales deben ser elaborados por los gobiernos municipales con el objetivo de evaluar y programar la distribución de usos del territorio, por un lado a partir de un modelo de ordenamiento ecológico, en el cual se realiza la zonificación del territorio y se determinan los lineamientos ecológicos; por otro lado, se establecen las estrategias ecológicas, a través de la determinación de mecanismos para cumplir con los lineamientos ecológicos, así como los programas, proyectos y acciones que correspondan.

A nivel estatal, bajo este mismo enfoque de ordenamiento territorial, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado (LDU), dispone la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano por parte del gobierno estatal, el cual tiene por objeto establecer las políticas generales de crecimiento urbano, de infraestructura básica de comunicaciones y transporte, energía, suministro y saneamiento de agua, así como preservación de recursos naturales y mejoramiento ambiental para el territorio del Estado y las diversas regiones y subregiones que lo integran, a las que deben ajustarse el conjunto de planes de desarrollo urbano que la Ley de Desarrollo Urbano contempla,¹²¹ entre éstos los Planes de Ordenamiento de Zonas Conurbadas, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población. Todos los instrumentos anteriores, tienen por objetivo, en términos prácticos, orientar, promover y regular el desarrollo urbano en el territorio.

Finalmente a nivel municipal, por un lado y derivado de la Ley de Planeación, al igual que el Plan Nacional de Desarrollo a nivel federal, se elabora y aprueba por el gobierno municipal, el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), el cual tiene como objetivo plantear las políticas y estrategias de trabajo para el periodo de administración municipal y está directamente ligado a la inversión que realiza la administración; sin embargo, no se han establecido los instrumentos ni mecanismos que vinculen la medición de los avances en la implementación del PMD, aunque actualmente se hace un esfuerzo por ligarlo a un sistema de indicadores¹²² para determinar algunos valores que permitan referenciar este seguimiento. Asimismo, no se encuentra establecida su vinculación a una visión a largo plazo, por lo tanto continúa siendo un instrumento que determina sus acciones solamente limitado a un horizonte de corto plazo.

Municipios como Chihuahua, cuya estructura administrativa ha buscado fortalecerse a través de diferentes Direcciones o Institutos para la atención de sectores específicos, creó en 1998 la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, la cual entre sus múltiples funciones absorbió la administración, así como los procesos de actualización y modificación del PDU. Por otro lado, la Dirección de Planeación y Evaluación, tiene entre sus principales funciones la coordinación de los procesos referentes a la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación del PMD, así como los

¹²¹ Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua. Artículo 24º.

¹²² SIGMA, Sistema de Indicadores para la Gestión Municipal, accesible a través de Internet (<http://ras.municipiochihuahua.gob.mx/>).

programas de inversión, estructuras financieras y fuentes de financiamiento para el Municipio, a fin de apoyar los criterios respectivos en la formulación del presupuesto de egresos anual¹²³. Sin embargo, aunque estas dos dependencias administran instrumentos de planeación que impactan en la estructura urbana, no se cuenta con procesos y/o mecanismos que establezcan su vinculación para la toma de decisiones de las inversiones en materia de desarrollo urbano.

Aunque el PMD es un instrumento de gran importancia para la administración municipal, actualmente los parámetros en cuanto a su elaboración, implementación y seguimiento, no llegan a establecer el grado de detalle para que la asignación presupuestal pueda tomarlo como referencia, por lo tanto no hay seguridad en su correspondencia programática. Asimismo, la Ley de Planeación, dispone que del PMD se desprendan los planes sectoriales, sin embargo tampoco existe ninguna normatividad, mucho menos los mecanismos, que garanticen que la aplicación presupuestal se establezca conforme a estos planes y programas.

En materia de desarrollo urbano, son numerosos instrumentos los que inciden en la forma de la ciudad y aunque ha habido algunos avances en articular estos planes, la situación actual es que no existen herramientas concretas que articulen la aplicación de los recursos en materia de desarrollo urbano; hasta ahora es sólo una cuestión de voluntad.

El sistema de planeación en México, hasta su aplicación en el ámbito local, refleja su desarticulación en dos vertientes; por un lado, la desarticulación temática, correspondiente a los diferentes instrumentos contemplados por leyes con enfoque distinto (Ley de Asentamientos Humanos, Ley de Planeación); por otro lado, entre como se planea y como se implementa la planeación (la desvinculación que los instrumentos derivados de las leyes tienen con la aplicación de recursos).

Esta cobertura del sistema de planeación mexicano, sobre una gran extensión de temas (obviamente incluyendo la planeación urbana), refleja o basa su aplicación desde el concepto de "Estado bienestar"¹²⁴, derivado de estados centralistas, donde se dispone que el Estado sea quien asegure la protección social (sanidad, vivienda, educación, servicios, etc.); bajo este concepto, el Estado debe procurar que los programas sociales, por un lado, realicen una gama de funciones económicas, incluyendo la regulación de la demanda frente a posibles fallos de mercado, argumentando que el sector privado no puede solucionar objetivos sociales, y por otro lado,

se promover los objetivos comunes con respecto a la educación, la familia y al trabajo. A partir del auge y consolidación de políticas económicas a nivel mundial, como el neoliberalismo, el cual considera contraproducente el excesivo intervencionismo estatal en materia social o económica y resalta las deficiencias del sistema "burocrático" donde se controla en gran medida que bienes y servicios de ofrecen a los ciudadanos, mientras que en un mercado libre y privado el consumidor es el soberano total.

El concepto de "Estado bienestar" ha evolucionado y se ha ajustado a las dinámicas sociales, económicas y políticas de cada país y ha tenido que responder a una insistente exigencia de participación de la sociedad civil organizada en los procesos de gobierno. Ante este proceso de evolución socioeconómico y del sistema de gobierno, la desarticulación temática a la que se hace referencia anteriormente, tiene su reflejo en que el tema urbano ha sido dirigido por el gobierno y el tema económico, por otro lado, por el sector privado (o por lo menos se tiene esa impresión), quienes están permeados, al igual que el resto de la sociedad, por las dinámicas del mercado; de este entendimiento, surge el concepto de "planeación estratégica", cuyo principal distintivo es la reflexión y elaboración de una visión en el largo plazo, a diferencia del sistema de gobierno limitado por los periodos administrativos. La evolución de la tensión e interacción entre las fuerzas del sector público y privado, ha tenido como resultado en esta era de la globalización, el estudio y aplicación reciente de conceptos como "gobernanza", para determinar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una "nueva forma de gobernar"; en otras palabras, este concepto tiene el objetivo de entender cómo el poder del gobierno se vincula con los poderes sociales y económicas para lograr un objetivo común.

La planeación urbana en Chihuahua, consecuentemente, convive con estas dos realidades, donde el sistema urbano se deriva de un marco de planeación que responde bajo una lógica y donde la sociedad responde en otras dinámicas.



Ilustración 2- 78: Planeación

¹²³ Reglamento Interno del Municipio de Chihuahua, Artículo 65.

Última reforma: 7 de junio de 2008.

¹²⁴ Ley General de Asentamientos Humanos (1975).

Fuente: Propia en base a resultados de Talleres de Visión Prospectiva.

Al final de cuentas, a pesar de la complejidad de temas que implica el desarrollo urbano, así como la interacción entre éstos, cuando se traduce su aplicación dentro del margo legal, prácticamente el único tema que tiene una correspondencia de Ley es la zonificación, es decir, los usos del suelo. El PDU se inserta en esta lógica, pero sin ninguna incidencia claramente establecida en otros temas, a excepción de la limitada restricción normativa de los usos de suelo que hasta ahora lo ha caracterizado; es decir, el PDU no es percibido como un instrumento realmente promotor del desarrollo urbano integral y dinámico, sino por el contrario, limitativo y estático, lo cual se refleja en que los pocos mecanismos que se han contemplado para éste (por ejemplo, los estudios de impacto y las mismas modificaciones), prácticamente se absorben como parte un requisito administrativo para llevar a cabo cualquier acción urbana, aunque no éste contemplada dentro de la estrategia del PDU.

Asimismo, en cuanto a procesos administrativos se refiere, se refleja la falta de fortalecimiento de estos mecanismos, que dificultan tanto a la administración municipal, como a los usuarios, desarrolladores, inversionistas, etc., los procesos relativos a acciones urbanas.

Por mencionar algunos, por ejemplo, no existe una diferenciación en el tratamiento de requisitos administrativos para las acciones urbanas que se pretenden incentivar o desincentivar, es decir, tiene las mismas dificultades un promotor de una acción deseable para la ciudad, que alguno que promueve algo que no se desea que se desarrolle; esta situación, ha tenido su reflejo más crítico en las modificaciones que ha tenido el PDU 2001.

Por otro lado y aunado a lo anterior, los trámites relacionados con el desarrollo urbano (obtención de permisos, licencias, constancias y autorizaciones) no cuentan con reglamentación integral y congruente que indique con precisión y claridad los requisitos (se cambian a voluntad), y plazos de respuesta de la autoridad municipal (no hay afirmativa fictae). En el mejor de los casos y para algunos trámites se aplican los programas ISO. Asimismo, estos trámites reflejan la falta de coordinación entre las instancias involucradas en el desarrollo urbano (por ejemplo, entre la administración municipal que emite las autorizaciones y las instancias administradores de servicios de electricidad y agua de otros órdenes de gobierno), los cuales contemplan trámites aislados, criterios dispares y en algunos casos basados en normatividades incongruentes, para el tratamiento de un mismos proyecto, haciendo tortuosa y difícil la obtención de autorizaciones.

Finalmente, la desarticulación del sistema de planeación y la falta de coordinación de los procesos administrativos del desarrollo urbano, tienen su reflejo en el territorio, donde podemos observar constantemente que se llevan a cabo acciones urbanas no deseadas, no prioritarias o no llevadas a cabo de la manera que mejor beneficie a la ciudad. Será necesario entonces, desarrollar esta plataforma de vínculos para los diferentes procesos del desarrollo urbano entre las instancias del sector público, así como del sector privado para evitar que las decisiones que impliquen acciones que incidan y representen un impacto en la ciudad se tomen bajo criterios aislados y unilaterales.

3.2.3 La estructura fiscal inmobiliaria y su impacto en el desarrollo urbano

La administración del suelo como materia prima de ingresos propios para el Municipio de Chihuahua, encuentra los parámetros normativos para su estructura fiscal inmobiliaria en la Ley de Catastro del Estado de Chihuahua¹²⁵, la cual establece dentro de otras cosas que corresponde a la autoridad catastral municipal:

- Llevar a cabo el diseño, integración, implantación, operación y actualización del Catastro en el ámbito de su competencia, mediante la aplicación de los sistemas técnicos y administrativos aprobados, así como la inscripción de los predios de su jurisdicción;
- Efectuar en coordinación con las dependencias del Ejecutivo Estatal y Federal los estudios para la determinación de los límites del territorio del Estado y propios de los Municipios;
- Formular y actualizar la zonificación catastral correspondiente a los predios de su territorio y determinar el valor catastral de los mismos;
- Formular y proponer al Ayuntamiento las tablas de valores unitarios para suelo y construcción y su actualización, a efecto de remitirlas al H. Congreso del Estado para su aprobación.

Asimismo el catastro tiene por objeto:

Integrar y mantener el inventario de los predios ubicados en el territorio del Estado, identificando sus características y sus valores;

Actualizar la información sobre el uso del suelo, su infraestructura, los servicios públicos con que cuenta y el equipamiento urbano existente; y

Procesar, clasificar y proporcionar la información geográfica y catastral, necesaria para una adecuada planeación del desarrollo urbano.

¹²⁵ Ley publicada en el Periódico Oficial No. 92 del 18 de noviembre de 1995.

Para determinar el valor catastral de los predios, se aplicara los valores unitarios aprobados, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$VCAT = VT + VC$$

Para efectos de la fórmula anterior, se entenderá:

VCAT=Valor Catastral

VT= Valor del Terreno

VC=Valor de la Construcción

El valor del terreno de un inmueble se obtiene de multiplicar su superficie por el valor unitario de suelo, contenido en las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción aprobadas para el Municipio en el cual se encuentra ubicado el predio, de acuerdo con la formula siguiente:

$$VT = ST \times VUS$$

Para efectos de la fórmula anterior, se entenderá:

VT=Valor de Terreno

ST= Superficie del Terreno

VUS=Valor Unitario del Suelo Correspondiente a la zona homogénea o corredor de valor donde se ubica el inmueble.

En su caso, deberá considerarse los factores de incremento y demérito, previstos en las tablas, según las características del suelo, una vez determinado el valor unitario de referencia que le corresponda.

El valor de construcción de un inmueble, se obtiene de multiplicar la superficie construida, por el valor unitario de construcción para cada tipo de edificación, contenido en las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción aprobadas para el Municipio en el cual se encuentra ubicado el predio, más el valor de las instalaciones especiales permanentes, de acuerdo con la fórmula siguiente:

$$VC = SC \times VUC + VIE$$

Para efectos de la fórmula anterior, se entenderá:

VC= Valor de la Construcción

SC=Superficie de la Construcción

VUC= Valor Unitario de la Construcción

VIE= Valor de las Instalaciones Especiales

Como puede observarse con el método de cálculo del valor catastral anterior no se considera ninguna variable que refleje el gasto que representa un predio sin construcción o subutilizado dentro del área urbana para la administración municipal; la dotación de redes de infraestructura (agua, drenaje, electrificación), así como la prestación de servicios de seguridad, recolección de basura, de saneamiento, etc., son servicios que aunque los predios no estén siendo aprovechados, la autoridad está obligada a prestarlos. Bajo la lógica de cálculo de impuesto predial actual, que solamente obedece a que entre mayor sea el porcentaje de ocupación del suelo o sea mayor la superficie de la construcción, los propietarios que no edifican sus predios, pero que sin

embargo, tienen disponibles redes de infraestructura y servicios, no están obligados a pagar el gasto que el no aprovechamiento de sus predios están causando a la ciudad.

La ausencia de mecanismos que fomenten o incentiven el aprovechamiento de los predios baldíos dentro del Municipio por parte de propietarios que sí están interesados en hacerlo, pero que quizá, en algunos casos, no disponen de los recursos para desarrollarlos; o en su caso contrario, que castiguen a los propietarios que intencionalmente no desarrollan, especulando con valor del suelo, ha privado a la administración municipal de aumentar sus ingresos por medio del impuesto predial, en el primer caso, por el aumento de plusvalías al desarrollar los predios sin construcción o subutilizados dentro de la ciudad y por el segundo, por no castigar a quienes pensando solamente en un beneficio económico personal, desaprovechan el suelo urbano dejando los predios vacíos con una amplia disponibilidad de servicios.

Asimismo, este método de cobro único del impuesto predial tampoco incorpora un criterio o variable que considere el tiempo que los inmuebles permanecen ociosos, como parte de los mecanismos que obliguen a los propietarios a desarrollar o en su caso vender. La situación anterior causa que exista una importante proporción del suelo urbano en condición vacía o subutilizada (actualmente corresponde a un 10%) dentro del área urbana, incrementando a su vez el costo ciudad, tanto para la administración municipal, como para sus habitantes, como ya se ha mencionado anteriormente en el diagnóstico de los fenómenos urbanos.

Por otro lado, dentro de esta situación se suma el hecho de que en muchos casos el valor catastral de los predios ociosos es menor a su valor comercial (se estima un valor promedio comercial del suelo superior entre 50 al 100% al valor catastral¹²⁶), lo cual se traduce en una menor recaudación no acorde a las nuevas condiciones del mercado. En este sentido los valores unitarios establecidos en catastro distan en muchos casos del valor comercial de los terrenos y esta situación en relación a la planeación urbana, por ejemplo en la elaboración de planes parciales de desarrollo urbano, los cuales generan expectativas de mayor plusvalía para los propietarios del suelo urbanizable, se prestan para prácticas especulativas.

Como se puede observar, existe un gran potencial por parte de la autoridad municipal, a través del impuesto predial, para incentivar a que se desarrollen las zonas

¹²⁶ IMPLAN, sondeo realizado en el mes de agosto de 2008 a partir de una muestra de 6 predios localizados en las zonas: Norte, Sur, Oriente y Poniente de la ciudad.

que se desean en la ciudad, por supuesto, aunado a otros mecanismos de apoyo para quienes deseen desarrollar; por otro lado, desincentivar prácticas como la especulación del suelo, asimismo de incrementar ingresos municipales detallando el cálculo del impuesto predial en base a políticas que promuevan en desarrollo urbano más eficiente y menos costoso.

3.2.4 Las fuentes de financiamiento para el desarrollo de la ciudad

El tema del financiamiento de la ciudad ocupa un lugar importante dentro del PDU dado a que una proporción considerable de los ingresos Municipales proviene de los impuestos propios, tales como el predial, que como se pudo concluir en el apartado anterior, tiene un gran potencial de representar un mayor ingreso para la ciudad si se disponen algunas medidas relacionadas con políticas de desarrollo urbano eficiente.

Como se puede observar en el cuadro de la Ley de Ingresos, los ingresos totales del Municipio en 2008 ascienden a 1,441.4 millones de pesos, de los cuales el 40.8% provienen de ingresos propios y un 59.2% de participaciones estatales y federales.

Tabla 30: Ingresos totales del Municipio
Ley de Ingresos del 2008

Capítulo	Pesos	%
Impuestos	416,109,115	28.9%
Derechos	103,040,640	7.1%
Productos	12,755,000	0.9%
Aprovechamientos	56,628,358	3.9%
Total Ingresos Propios	588,533,113	40.8%
Participaciones Federales y Estatales	510,327,412	35.4%
Aportaciones Federales	342,637,739	23.8%
Total Ingresos Estatales y Federales	852,965,151	59.2%
Total Global	1,441,498,264	100.0%

En el capítulo de los ingresos propios los impuestos representan un 28.9% de los ingresos totales y los derechos un 7.1%. Asimismo dentro de los impuestos, el predial contribuye con 18.4% de los ingresos totales.

Tabla 31: Ingresos Propios
Capítulo de Impuestos
Ley de Ingresos 2008

Impuestos	Pesos	%
Predial	265,601,279	18.4%
Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles	125,307,444	8.7%
Espectáculos Públicos	4,200,000	0.3%
Universitario	16,535,502	1.1%
Contribuciones Especiales	4,464,890	0.3%
Subtotal	416,109,115	28.9%

En el capítulo de Ingresos Estatales y Federales las Participaciones Estatales y Federales contribuyen con el 35% de los Ingresos Totales y las Aportaciones Federales con el 23.8%.

Tabla 32: Participaciones Federales y Estatales
Capítulo de Participaciones Federales y Estatales
Ley de Ingresos 2008

	Pesos	%
Fondo General de Participaciones	332,726,100	23.1%
Fondo de Fomento Municipal	56,339,360	3.9%
Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos	19,771,500	1.4%
Participaciones Estatales	53,918,340	3.7%
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	9,874,452	0.7%
Impuesto sobre Automóviles Nuevos	8,850,100	0.6%
Gasolina y Diesel (Concepto Nuevo)	11,105,934	0.8%
Fondo de Fiscalización	17,741,626	1.2%
Subtotal	510,327,412	35.4%

Asimismo dentro del capítulo de Participaciones Federales y Estatales el Fondo General de Participaciones representa el 23% de los ingresos totales y las Participaciones Estatales un 3.7%. En las Aportaciones Federales el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios significa un 20.1% de los ingresos totales.

Tabla 33: Aportaciones Federales
Capítulo de Aportaciones Federales
Ley de Ingresos 2008

	Pesos	%
1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Municipal	53,536,300	3.7%
2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	289,101,439	20.1%
Subtotal	342,637,739	23.8%

En relación a la tendencia histórica de los ingresos del Municipio éstos han tenido un crecimiento real entre 2007 y 2008 de alrededor del 8.3%. En este periodo los ingresos propios han decrecido en términos reales un 4.7% mientras las Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales han crecido un 19.5%. Lo cual significa una mayor dependencia del Municipio en ingresos no propios.

En los últimos cinco años los Ingresos Totales han crecido en términos reales un 24.2%; teniendo los Ingresos Propios un crecimiento de 9.8% y los Ingresos Estatales y Federales un crecimiento del 36.5%. Asimismo dentro de este último capítulo las Aportaciones Federales crecieron un 43%.

Con estas estadísticas puede concluirse que existe una tendencia del Municipio a depender más de Ingresos Estatales y Federales, ya que los Ingresos Propios han crecido en una menor medida.

Actualmente se encuentra en el debate nacional la propuesta de canalizar mayores recursos a los Municipios, con lo cual se mejoraría el federalismo del país y los Municipios tendrían mayor poder de influencia sobre su ámbito de acción. Sin embargo mientras llegan estos cambios el Municipio de Chihuahua deberá mejorar aún más su captación de recursos propios a través de sistemas fiscales más acordes a la dinámica urbana y del mercado inmobiliario según se plantea en la sección de *estructura fiscal inmobiliaria*.

Tabla 34: Comparativo; Ley de Ingresos 2004-2008

Comparativo Ley de Ingresos 2004-2008							
Capítulo	2004	2005	2006	2007	2008	% Real 2007-2008	% Real 2004-2008
Impuestos	286,200,000	308,250,000	334,300,618	377,112,348	416,109,115	4.5%	21.8%
Derechos	104,100,000	102,000,000	106,644,271	112,429,719	103,040,640	-13.2%	-17.1%
Productos	11,300,000	13,317,000	18,745,600	40,439,187	12,755,000	-70.1%	-5.5%
Aprovechamientos	47,300,000	51,150,000	56,033,524	54,943,357	56,628,358	-2.4%	0.3%
Total Ingresos Propios	448,900,000	474,717,000	515,724,013	584,524,611	588,533,113	-4.7%	9.8%
Participaciones Federales y Estatales	322,870,925	358,728,962	383,120,550	408,599,532	510,327,412	18.2%	32.4%
Aportaciones Federales	200,525,774	224,162,800	247,232,759	266,948,351	342,637,739	21.5%	43.1%
Total Ingresos Estatales y Federales	523,396,699	582,891,762	630,353,309	675,547,883	852,965,151	19.5%	36.5%
Total Global	972,296,699	1,057,608,762	1,146,077,322	1,260,472,494	1,441,498,264	8.3%	24.2%

3.2.6 Síntesis del diagnóstico normativo e institucional

De manera general, se puede aseverar que la normatividad y el marco institucional han sido estáticos, no dinámicos y que además no están sincronizados con las nuevas tendencias urbanísticas de “competitividad”, y el “desarrollo sostenible” (incipientemente se han abordado dichos temas).

Además, no han promovido a satisfacción, la calidad de vida que las personas merecen, ante el imaginario colectivo de que bajo la situación actual de la ciudad “aquí se vive bien”; ni se han logrado de manera suficiente atraer las inversiones necesarias, por lo tanto generar los empleos necesarios; ni se ha permitido de manera adecuada consolidar, mejorar, y desarrollar la infraestructura, servicios, y los equipamientos regionales-metropolitanos de calidad; ni se han logrado definir apropiadamente las áreas de crecimiento con criterios de movilidad, de riesgos y peligros naturales, estructuras viales jerarquizadas, derechos de vía clasificados como destinos públicos.

En la estructura urbana continúan apareciendo los planes parciales como instrumento de desarrollo urbano promovidos por propietarios particulares o desarrolladores de manera atomizada, desarticulada y promoviendo el desarrollo discontinuo del área urbana, sin una visión integradora. El proceso de planes parciales, termina siendo un requisito, una parte de la tramitología que se debe llevar a cabo para la autorización de un

nuevo fraccionamiento, sin cuestionar de manera objetiva el impacto que genera un nuevo desarrollo y sin establecer claramente la corresponsabilidad en las acciones de urbanización en la zona.

La administración pública no ha desarrollado políticas ni mecanismos para potencializar la recaudación de impuestos a través del impuesto predial a los numerosos propietarios que permanecen sin pagar el costo real que significa mantener los vacíos al interior del área urbana, debido a la simplicidad del cálculo del impuesto predial.

Por otro lado, también la administración pública ha mantenido un papel normativo y restrictivo, ante el desarrollo urbano; no ha tenido a bien enfocar sus esfuerzos en promover el desarrollo conforme a los beneficios de la ciudad y no solamente para particulares, por un lado, por la falta de mecanismos institucionales para negociar de manera transparente y participar activamente en la toma de decisiones en conjunto con las fuerzas económicas del sector privado; esta ausencia de mecanismos de negociación ha sido un factor propicio para la discrecionalidad y opacidad en los procesos de desarrollo urbano.

La ausencia de mecanismos de coordinación y de enfoque compartido entre las instituciones de gobierno participantes en los procesos relacionados con el desarrollo urbano, por lo menos entre la autoridad municipal y los prestadores de servicios básicos, como agua y electricidad, finalmente se refleja en la autorización de desarrollos con dificultad para abastecimiento de servicios por su ubicación o en zonas no convenientes a desarrollar para la ciudad.

Finalmente, la participación ciudadana es todavía muy incipiente en los procesos relacionados con el desarrollo urbano, limitada a ser informada y aunque los espacios de participación social han aumentado, se encuentran desarticulados; por otro lado, en los consejos o comités donde sí existe un grado de participación mayor, éstos no cuentan con las facultades y/o atribuciones que les permitan incidir activamente, por lo tanto ninguna opinión, para cualquiera de los dos casos anteriores, se refleja realmente en la toma de decisiones del desarrollo de la ciudad.

Existen esfuerzos recientes por emprender un proceso de fortalecimiento institucional, para mejorar la gobernabilidad, cambiar el modelo de gestión municipal, desarrollar sistemas internos, normas y reglamentos, una nueva cultura institucional. Sin embargo, estos esfuerzos requieren no solamente de continuidad, sino de una “reforma urbana” integral.