

# N4 INCIDENCIAS

Revista del Departamento de Ciencias Sociales  
de la Universidad Iberoamericana Puebla

Nº 4 Año 3 | Febrero, 2024

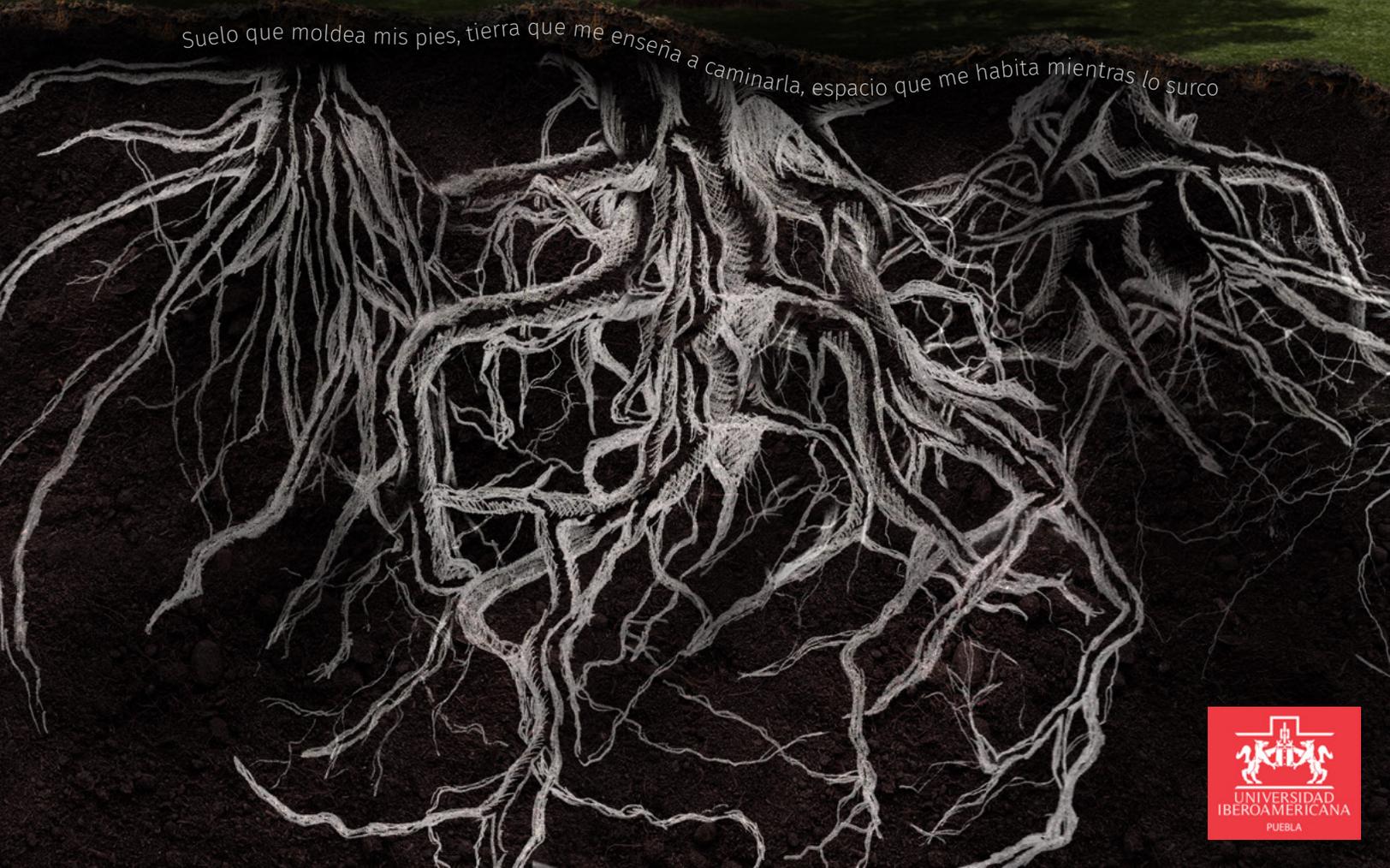


## REPENSAR LOS TERRITORIOS Y SUS PROCESOS DE CUIDADO Y DEFENSA

P. MEDINA MELGAREJO • G. GARI MURIEL • B. BARONNET • X. ITÇAINA • M. JOSHUA RIVERA ARVIZU • C. BUCIO FERREGRINO • M. ARELLANO NUCAMENDI • M. ESTRADA JIMÉNEZ • M. ÁNGEL CORONA JIMÉNEZ • R. VALDIVIEZO SANDOVAL • M. FERNANDA RODRIGUEZ GUERRERO • J. RUEDA HERNÁNDEZ • E. VALDEMAR LANDA ROJAS • R. CASTAÑEDA OLVERA • A. MORALES CHILCHOA • J. CÉSAR ÁVALOS HUERTA • L. CABRERA MONTIEL • J. CHAVARRÍA HERNÁNDEZ • D. ISABEL JARAMILLO JUÁREZ • M. MARÍN MENDOZA • E. LAIJA OLMEDO



Suelo que moldea mis pies, tierra que me enseña a caminarla, espacio que me habita mientras lo surco



## INCIDENCIAS

### Consejo editorial

Claudia Alonso González  
Roberto Ignacio Alonso Muñoz  
Nadia Castillo Romero  
Simón Alejandro Hernández León  
Itzel López Nájera  
Gabriel Mendoza Zárate  
Carlos Piñeyro Nelson  
Nathaly Rodríguez Sánchez  
Claudia Toca Torres

### Comité editorial

Nathaly Rodríguez Sánchez, directora  
Ricardo Escárcega Méndez, encargado editorial  
Mariana Marín Mendoza, asistente editorial  
Isabel Pérez Osorio, asistente administrativa  
Rafael Gutiérrez Sánchez, diseño editorial

Ann Vargas, manejo web  
Karla Ariana Romero Álvarez, fotografía  
Anna Claudia Guzmán Vargas, ilustración

Corrección de estilo  
Minerva Juárez Ibarra  
Gabriela Vargas Bedoya

**Incidencias**, número 4, año 3, febrero-julio 2024, es una publicación semestral editada por la Comunidad Universitaria del Golfo Centro, A.C., con domicilio en Blvd. del Niño Poblano 2901, colonia Reserva Territorial Atlixcáyotl, San Andrés Cholula, C.P. 72820, Puebla, México, Tel. (222)372.30.00, [iberopuebla.mx](http://iberopuebla.mx) ricardo.escarcega@iberopuebla.mx

Editor responsable: Marcos Ricardo Escárcega Méndez. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo número 04-2022-080513203300-102, ISSN: 2954-4629, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Área de Publicaciones de la Universidad Iberoamericana Puebla, Blvd. del Niño Poblano 2901, colonia Reserva Territorial Atlixcáyotl, San Andrés Cholula, CP 72820, Puebla, México, Tel. (222)372.30.00, extensión 12111. Fecha de última actualización: 24 de febrero de 2024.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Iberoamericana Puebla.

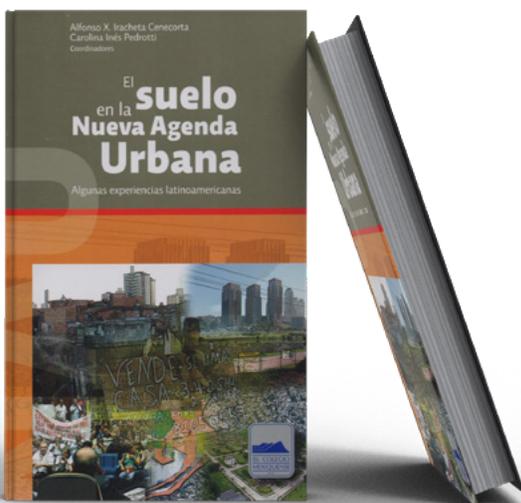


## Reseña de *El suelo en la Nueva Agenda Urbana. Algunas experiencias latinoamericanas*. Alfonso X. Iracheta Cenecorta, Carolina Inés Pedrotti (coords.)<sup>1</sup>

Lorena Cabrera Montiel<sup>2</sup>

El libro, surgido del Tercer Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano, explora el papel estratégico del suelo en la creación de ciudades inclusivas y equitativas, considerando un cambio de paradigma alineado con los principios de la Nueva Agenda Urbana (NAU). Para ello, se abordan experiencias locales de planificación y regulación urbana, señalando desafíos como la expansión, la irregularidad, la especulación del suelo y la falta de instrumentos efectivos; también se destacan la necesidad de nuevos enfoques económicos y normativos, la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la implementación de políticas urbanas, la urgencia de una coordinación más estrecha entre diversos actores, así como la inclusión de alternativas participativas y cooperativas para la gestión del hábitat. En resumen, el libro ofrece una reflexión crítica sobre la implementación de la NAU en contextos latinoamericanos, proponiendo alternativas y destacando la necesidad de abordar los desafíos actuales con enfoques inclusivos, equitativos y sostenibles; asimismo, enfatiza el postulado sobre el derecho a la ciudad y la importancia de priorizar el interés colectivo en la planificación urbana, considerando la crisis multidimensional.

<https://doi.org/10.55466/3.V4.RES>  
Original recibido: 29/09/2023  
Aceptado: 26/01/2023  
revistaincidencias.com  
revistaincidencias@iberopuebla.mx  
pp. 191-195



<sup>1</sup> Iracheta Cenecorta, A. y Pedrotti, C. (coords.). (2021). *El suelo en la Nueva Agenda Urbana. Algunas experiencias latinoamericanas*. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense. isbn: 978-607-8509-82-9 (edición impresa), ISBN: 978-607- 8836-13-0 (edición electrónica).

<sup>2</sup> Doctora en Geografía (UNAM). Académica de Tiempo del Departamento de Arte, Diseño y Arquitectura de la Universidad Iberoamericana Puebla. Líneas de investigación: Producción de vivienda, sector inmobiliario, mercantilización del espacio urbano, Gestión Integral del Riesgo y vulnerabilidad urbana. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores CONAHCYT. Correo de contacto: lorena.cabrera.montiel@iberopuebla.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2955-1936>

Los congresos iberoamericanos de Suelo Urbano han representado un gran esfuerzo de vinculación, que han facilitado el debate y la colaboración entre profesionales, funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil, academia, consultores y sector privado de la comunidad iberoamericana. El resultado del trabajo conjunto de estos eventos ha dado pie a una importante producción científica en el ámbito urbano y como consecuencia de la difusión se ha podido compartir el conocimiento surgido de estas reuniones por medio de trabajos que esbozan una ruta tanto para la investigación como para la aplicación de este conocimiento, útil para el ámbito académico, las instituciones y la ciudadanía en general. Desde las primeras ediciones de estos congresos, celebradas en Buenos Aires y La Habana, se estimuló la discusión en torno a los problemas cruciales de acceso al suelo y las políticas públicas y acciones para enfrentar los complejos procesos de urbanización.

Este libro recoge los debates del III Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano, realizado en Curitiba en 2017, en el que se exploró el papel del suelo como recurso estratégico para alcanzar espacios más inclusivos y ciudades equitativas en el contexto actual. Esto, a partir de la discusión de los alcances de la Nueva Agenda Urbana (NAU) promulgada en 2016, que tiene en cuenta los acuerdos derivados de la reunión Hábitat III en Quito. Asimismo, se consideraron iniciativas como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el objetivo 11 sobre “Ciudades y comunidades sostenibles”, y otros documentos internacionales relacionados con las ciudades y la sostenibilidad. En este libro se recopilan 15 trabajos, de entre otras contribuciones presentadas en el congreso, en los que se contrastan los postulados de la NAU y otros acuerdos internacionales que sirven de pauta para desarrollar políticas públicas relacionadas con el hábitat y su vínculo con los mercados de suelo urbano en distintos contextos nacionales y locales. Los textos seleccionados se presentan en tres capítulos: I. La NAU y el panorama latinoamericano actual de los problemas vinculados con el suelo urbano, II. El manejo del suelo urbano en experiencias locales específicas y III. Localizando la NAU. Algunos ejemplos para una nueva generación de instrumentos político normativos del suelo-urbano.

En el primer capítulo, se revisa el panorama de las ciudades en América Latina con respecto a los tratamientos de la NAU y las otras iniciativas, seguido de ejemplos concretos de manejo de suelo en varias ciuda-

des latinoamericanas, así como de la revisión, en el último bloque, de una nueva generación de instrumentos normativos que intentan adecuarse a la dinámica actual en la que están inmersas nuestras ciudades.

En esta perspectiva, la Nueva Agenda Urbana plantea tres conceptos básicos, busca promover ciudades *más incluyentes, más compactas y más conectadas*. Además, tanto en la NAU como en otros acuerdos regionales, se destacan puntos relevantes: la discusión e inclusión de conceptos clave, el *derecho a la ciudad*, como parte del ideal compartido; la incorporación de la *perspectiva urbana local* y de la *vivienda*, y los *servicios urbanos* que no pueden ser tratados como mercancías; la perspectiva de *gobernanza* y la integración urbano territorial, y una legislación urbana asociada con esa gobernanza, utilizando instrumentos de economía urbana, planificación y diseño urbano; así como la *conexión* de la NAU con las *otras agendas globales*. Además, se plantea la necesidad de garantizar una *agenda inclusiva e interseccional*, con enfoque de género, la perspectiva de grupos vulnerables, de cambio climático y la movilidad urbana.

El texto introductorio del primer apartado discute los antecedentes, planteamientos y limitaciones que tiene la NAU en el ámbito de las complejas dinámicas urbanas latinoamericanas, frente a problemas nuevos y de antaño. Esta sección recupera la postura reflexiva planteada durante la reunión de Quito y critica las agendas de la ONU-Hábitat, especialmente en lo que respecta al papel del suelo, pues “el suelo no ha sido considerado como el factor principal de la urbanización, en torno al cual deberían girar los acuerdos y políticas nacionales y locales sobre el desarrollo urbano” (Iracheta, 2021, p. 32). También, se atribuye el escaso éxito de los diversos intentos internacionales para alcanzar un desarrollo urbano inclusivo a su contenido limitado o porque esas propuestas no coinciden con las de políticos y funcionarios nacionales y locales. Sin embargo, se reconoce el consenso logrado en la búsqueda de soluciones concretas, a partir de la acción colectiva, la articulación de políticas sectoriales, la gobernanza, el planeamiento metropolitano y, en especial, el rescate de la función social de la propiedad urbana.

En este contexto, los textos señalan, de manera condensada, la necesaria intervención pública activa para supervisar el funcionamiento de los mercados de suelo por medio de la regulación y la utilización de diversos instrumentos de política pública, ya que el mercado por

sí solo no garantiza la consecución de los objetivos de equidad social. Y, en la práctica, estos instrumentos de regulación de suelo y planificación del desarrollo urbano son esenciales para determinar el acceso a bienes y servicios públicos, influir en las características y costos del crecimiento urbano y gestionar las diferencias en el valor del suelo.

Los siguientes apartados del primer capítulo presentan una problematización de aspectos sobre el suelo urbano en distintas ciudades latinoamericanas, relacionados con desigualdades socioterritoriales comunes a escala nacional, como la creciente urbanización, la persistente y predominante informalidad urbana, al igual que la segregación socioespacial. De esta forma, se sistematizan problemáticas específicas, como la inseguridad de la tenencia del suelo urbano y de la vivienda y la falta de un sistema de gobernanza que regularice la tenencia de manera perenne y no a partir de las presiones sociales, o con fines clientelares. Por otro lado, se examina la oposición entre los derechos de uso y los derechos de propiedad, y propone explorar la idea de la propiedad colectiva o, por lo menos, de derecho de uso colectivo como sostienen los movimientos sociales en Uruguay y Brasil. Por último, aparece también una contribución acerca del acceso inequitativo a los servicios y empleos, y los conflictos en la movilidad urbana, que recupera de los planteamientos de la NAU una planeación centrada en la persona.

En el segundo capítulo se reúnen experiencias locales específicas de planificación y control de la expansión urbana desbordada que, a menudo, no corresponde con el crecimiento económico y demográfico, y que ha tenido consecuencias muy serias en las últimas décadas. Este crecimiento periférico difuso y disperso se puede explicar, principalmente, por los procesos de especulación del suelo, que favorecen sólo a ciertos sectores, y son impulsados muchas veces por proyectos excluyentes e importantes inversiones en infraestructura vial. Se pueden ver entonces procesos de crecimiento urbano desordenado que generan, a su vez, la pérdida de tierras agrícolas y la subutilización del suelo y de la infraestructura existente. Ante esto, y retomando los principios de la NAU, se plantea necesario un cambio de paradigma hacia una planeación más distributiva y equitativa.

En particular, estas contribuciones sobre ciudades en Brasil, Costa Rica y México, abordan la expansión urbana indiscriminada con pocos resultados en los in-

tentos para tratar de contenerla. Por un lado, se señala el problema de los vacíos urbanos como un aliciente para la expansión urbana y la subutilización del suelo como producto claro de la especulación inmobiliaria. Por otro lado, se advierte que la propagación de megaciudades son resultado de un estado actual de acumulación del capital que ha convertido a la ciudad en un campo estratégico de negocios, al desregular las fuerzas de mercado para volverlas más competitivas. Por ello, habría que ampliar la perspectiva para que los actores responsables de la gestión urbana tengan más posibilidad de actuar en las distintas modalidades de planeación y sus instrumentos, pues no es un tema únicamente de planeación urbana sino de economía política urbana.

En el tercer capítulo la atención se centra en la aplicación de nuevos instrumentos normativos y de planeación municipales, así como en experiencias alternativas e innovadoras en gestión del suelo, especialmente en Brasil. En este sentido, se mencionan enfoques relativos a la gestión de derechos de construcción y de desarrollo como la *Outorga Onerosa do Direito de Construir* (Certificados de Potencial Adicional de Construcción), la *Transferência do Direito de Construir* (Derechos de Desarrollo Transferibles) o las Operaciones Urbanas en Consorcio<sup>3</sup> que, en la práctica, han vuelto obsoletos parámetros tradicionales de regulación como la zonificación o los coeficientes de ocupación y de utilización del suelo. Y se señala cómo se utilizan estos instrumentos para diversos propósitos, como la protección ambiental, el desarrollo de equipamiento e infraestructura, la regularización del suelo o la creación de reservas territoriales. Asimismo, se menciona la propuesta de incentivos fiscales para la preservación de patrimonio histórico, paisajístico, social o cultural.

De este modo, a partir de estos ejemplos, se puede observar cómo estos instrumentos pueden funcionar como mecanismos de negociación y compensación para los propietarios, permitiendo a los municipios obtener recursos mediante el propio proceso inmobiliario. Es decir, suscitan la captura de plusvalías por medio de la venta de beneficios constructivos a los promotores, lo que permitiría financiar el desarrollo urbano y combatir las desigualdades socioespaciales. Sin embargo, los instrumentos en realidad otorgan facilidades para

<sup>3</sup> Estos instrumentos están previstos en el Estatuto de la Ciudad de Brasil y son similares a los Polígonos de Actuación o la Transferencia de Potencialidades en la Ciudad de México.

construir sin restricciones en altura o en usos, sin obtener ventajas para las áreas urbanas y, además de dejar afuera a pequeños inversores, siguen sin formularse de manera amplia y consensuada entre todos los actores.

Asimismo, en otra propuesta se enfatiza la necesidad de una mayor coordinación entre el transporte y el suelo urbano en la planeación urbana, como el desarrollo orientado al transporte, que se enfoque en la sustentabilidad y la inclusión, y que considere la distribución de usos, actividades, infraestructura y condiciones de accesibilidad. De igual modo, se plantean otras alternativas para la resolución de conflictos urbanos, como la flexibilidad en la asignación de usos de suelo de bajo impacto ambiental en áreas de conservación, como ejemplo de articulación e integración de la planeación ambiental a los planes urbanos.

Hacia el final del último capítulo, el libro también destaca los aciertos y retos en procesos de gestión del hábitat participativos, alternos al capital, como la autogestión de servicios de agua y saneamiento en colonias populares, así como otras acciones de *microurbanismo* asistido o cooperativas de vivienda, que vuelven a jerarquizar los intereses de los pobladores y los movimientos sociales urbanos. Estas muestras de estrategias locales y acotadas, coherentes con la realidad social, coinciden con las metas de la NAU que promueven el protagonismo y el empoderamiento de los individuos y las comunidades para el rescate de la diversidad y la identidad urbanas, y la construcción de ciudades más democráticas y equitativas.

Es así como en los trabajos de este libro se reconoce que los gobiernos y las instituciones están convencidos de la relevancia de los enfoques de inclusión urbana y están avanzando en este sentido, pero se señalan igualmente avances, retos y áreas de oportunidad que todavía existen con relación al logro de los objetivos de la NAU y la implementación de políticas nacionales urbanas y territoriales en los mercados de suelo en los países latinoamericanos. Mercados que están estrechamente relacionados, a su vez, con los sectores inmobiliario, de construcción y financiero. Por ello, se propicia el análisis y se retoma el diseño de alternativas enfocadas en la prevención de los problemas al permitir mejorar la oferta y asequibilidad del suelo, sobre todo en espacios vacíos o subutilizados, y al generar información sobre la forma en que se regula la urbanización y se evalúan sus impactos para mejorar la calidad de los instrumentos con que hoy se planifican nuestras ciudades.

Este libro plantea justamente los desafíos encontrados en la aplicación o implementación de los instrumentos en la región, pues aunque algunos ya están esbozados en la legislación de algunos países latinoamericanos, se requiere de un entendimiento común sobre los temas abordados.

De esta forma, se presentan diversas contradicciones entre las normas y sus instrumentos, y entre las distintas escalas de planeación y de regulación; asimismo, se muestra la debilidad estatal en la existencia de normas, políticas e instrumentos para regular los derechos de propiedad del suelo y aprovechar equitativamente los beneficios de la urbanización, así como la incompatibilidad de la realidad de las ciudades con los principios de la NAU.

En el libro se aboga por nuevos instrumentos urbanos económicos que fortalezcan las finanzas municipales y los sistemas fiscales nacionales; así como por la distribución equitativa de los beneficios y cargas de las decisiones urbanísticas. No obstante, se resalta el cuidado que los gobiernos locales deben tener en la captura de las plusvalías o en la revalorización de áreas urbanas, generada por procesos de desarrollo urbano para que no se sometan a los intereses del mercado inmobiliario y ocasionen precisamente las injusticias espaciales que pretenden contener, como la expulsión de los habitantes. Además, se puntualiza que el beneficio de las intervenciones urbanas debe integrar y, a la vez, reducir la informalidad.

En el texto se subraya también la necesidad de garantizar la transparencia, el monitoreo exhaustivo y la rendición de cuentas de las prácticas de despliegue de los instrumentos y políticas urbanas, al igual que el análisis consistente de sus efectos.

Un tema un tanto encubierto en el libro, pero que es preciso enfatizar, es la necesidad de profundizar a nivel académico y político en la estrecha relación entre las intervenciones públicas que generan plusvalía (la revalorización, la recalificación del suelo, la creación de infraestructura, la alteración de intensidades edificatorias y la formación de las rentas diferenciales, monopólicas y de segregación) y los precios del suelo y de los inmuebles.

Por otro lado, se entiende que el texto no propone realizar copias de normativas o experiencias de otros países, sino adoptar los instrumentos a realidades concretas, de acuerdo con la diversidad de condiciones sociales, económicas y culturales locales; así como a los periodos políticos delimitados, que pueden impulsar o estancar el desarrollo de las propuestas. Asimismo, se deja ver que la coyuntura de las características locales no

se daría a partir de instrumentos rígidos y prohibitivos, sino a partir de potenciar los mecanismos que fomenten necesariamente procesos de participación en la planificación, que tomen en consideración las iniciativas comunitarias como alternativas a instrumentos obsoletos. El libro manifiesta que hay que lidiar con las resistencias de sectores económicos, sociales e incluso públicos, así como las dinámicas jurídicas y de mercado, para poder incorporar la práctica de la planeación (y de la recaudación) en la vida cotidiana de las personas, con una adecuada asistencia técnica y académica.

Los textos presentados son relevantes por su contribución al progreso y articulación de las capacidades de actores públicos con actores privados, sociales y, lógicamente, académicos, para, de este modo, poder transformar la realidad de los entornos locales, a través de los planes, la gestión y la toma de decisiones, incorporando a los ciudadanos en los procesos de desarrollo urbano y al acceso equitativo de sus beneficios. Es pues fundamental que gestores públicos, especialistas y sociedad civil busquen alternativas para la promoción de nuevos modelos de planeación urbana y metropolitana que pongan en primer plano al elemento humano.

El libro concluye en que reforzar el planteamiento del *derecho a la ciudad* permite recuperar elementos muy importantes para el cambio de paradigma que estamos necesitando. Para ello, como se señala en varios de los textos, es preciso recordar la *función social de la tierra*

*en la propiedad*, que prioriza el interés colectivo. Además, es necesario tener en cuenta que una visión integral de la *vivienda adecuada* (inclusiva y sostenible) involucra necesariamente al suelo y al hábitat, y que debe abordarse desde distintas escalas, desde una política nacional urbana que rompa con el modelo dominante (cuantitativo) hasta los esbozos locales; tomando en cuenta otras alternativas, como por ejemplo nuevas propuestas de vivienda en alquiler u opciones colectivas e integrales de mejoramiento barrial.

Por último, es ineludible incorporar a la reflexión la perspectiva de *crisis multidimensional* ante los desafíos que enfrenta nuestra región en el contexto actual (agravados por la pandemia de la Covid-19), y, esencialmente, poner a las personas y a la naturaleza en el centro de nuestras preocupaciones y acciones, y en la propuesta de políticas y acciones integrales multiactor, multisector y multiescala, por medio de soluciones locales concretas para la gestión, el cuidado y la protección de nuestros territorios urbanos.

## Referencias

- Iracheta Cenecorta, A. X. y Pedrotti, C. I. (2021). *El Suelo en la Nueva Agenda Urbana. Algunas experiencias latinoamericanas*. Ciudad de México: El Colegio Mexiquense. ISBN 978-607-8836-13-0.
- ONU-Hábitat (2017). *La Nueva Agenda Urbana*. (A/RES/71/256). ISBN 978-92-1-132736-6.