

# **LA PRECARIZACIÓN DE LA VIVIENDA Y SU RELACIÓN CON LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN MÉXICO (CASO CULIACÁN, ESTADO DE SINALOA)\***

**THE PRECARIZATION OF HOUSING AND ITS RELATIONSHIP  
WITH MUNICIPAL PUBLIC FINANCES IN MEXICO  
(CASE OF CULIACÁN, STATE OF SINALOA)**

**LA PRÉCARISATION DU LOGEMENT ET SON RAPPORT AVEC  
LES FINANCES PUBLIQUES MUNICIPALES AU MEXIQUE  
(L'EXEMPLE DE CULIACAN DANS L'ÉTAT DE SINALOA)**

---

Dasaev SOSA ARELLANO\*\*

**RESUMEN:** Garantizar el acceso a la vivienda se ha convertido en uno de los mayores retos del Estado mexicano, ya que la protección y estímulo al acaparamiento inmobiliario ha provocado que las ciudades se desarrollen periféricamente, generando infraestructura de baja calidad, altos costos tanto para la población como para el gobierno, precarización de la vivienda y un crecimiento en el déficit presupuestal derivado de las claves catastrales de bajo costo.

*Palabras clave:* centrificación, impuesto predial, ingresos, municipio, vivienda.

**ABSTRACT:** Guaranteeing access to housing has become one of the greatest challenges for the Mexican State. The protection and encouragement of real estate hoarding has caused peripheric development, generating and increasing low-quality infrastructure and high expenses both governments and citizens, precariousness of housing, and, at the same time, a growth in the budget deficit derived from low-cost cadastral numbers.

---

\* Recibido el 1 de octubre de 2021 y aceptado para su publicación el 18 de febrero de 2022.

\*\* Profesor-investigador de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Baja California y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.



*Key Words:* Centrification, Property Tax, Income, Municipality, Housing.

Résumé: Garantir l'accès au logement est devenu un défi majeur pour l'état mexicain car le fait de protéger et d'encourager l'appropriation foncière s'est traduit par une extension périphérique des villes avec tout ce que cela implique : des infrastructures de piètre qualité, des coûts élevés pour la population et l'état, une précarisation du logement et un déficit public toujours en hausse en raison d'estimations cadastrales sous-évaluées.

Mots-clés : *Gentrification, taxe foncière, revenus, municipalité, logement.*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El acceso a la vivienda en México, desde la óptica del derecho a la ciudad.* III. *Mecanismos de financiamiento al desarrollo de vivienda.* IV. *Órganos responsables de la radicación y ejecución de los recursos del Fondo del Infonavit.* V. *Sistema de incentivos fiscales al desarrollo inmobiliario.* VI. *Resultados del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018.* VII. *Desarrollo urbano y finanzas públicas municipales.* VIII. *Conclusiones.* IX. *Propuestas.* X. *Fuentes de información.*

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas fundamentales de la actualidad es garantizar que todo ser humano cuente con un espacio seguro, confortable y asequible en el que pueda desarrollar una familia, su personalidad y su intimidad. Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4o., párrafo séptimo, ha dispuesto como parte de su contenido social, que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, y agrega la necesidad de desarrollar instrumentos legales y el establecimiento de apoyos para alcanzar la plena cobertura. Así también lo señala el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al establecer que el contar con una vivienda es una condición indispensable para que todo el mundo pueda acceder un nivel de vida adecuado, a la salud, a la alimentación y al bienestar de sí mismo y de su familia.<sup>1</sup>

Debido a esto, en décadas pasadas se constituyeron algunos organismos precursores de los denominados Organismos Nacionales de Vivienda, de-

---

<sup>1</sup> Gledhill, John, “El derecho a una vivienda”, *Revista de Antropología Social*, España, vol. 19, 2010, p. 108.

dicados específicamente a garantizar el acceso al hogar, a través del otorgamiento de créditos, tales como el Fondo de Operaciones de Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi) y el Fondo Nacional para Habitaciones Populares (Fonhapo).

Sobre la naturaleza de esos fondos, Miguel Soberón señala lo siguiente:

c) FOVI, o Fondo de Operaciones y Financiamiento de la Vivienda. Es un fideicomiso de Banco de México, cuya acción fundamental consiste en apoyar a los bancos comerciales, subsidiando una parte de los intereses, a efecto de que los deudores, adquirentes de vivienda de interés social, paguen intereses menores a los del mercado.

...

d) FONHAPO, o Fondo Nacional para Habitaciones Populares. Es un fideicomiso de BANOBRAS, que despliega su actuación en grupos sociales no asalariados y con ingresos bajos (de menos de dos y medio salarios mínimos).<sup>2</sup>

Sumado a esto, con fundamento en lo estipulado en el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución nacional, fueron diseñados mecanismos institucionales y de financiamiento dedicados a ofrecer créditos de fácil acceso para la adquisición de vivienda para los trabajadores, tales como los establecidos en el sistema del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), fundado en 1972, cuyo propósito es el de promover la creación de incentivos económicos al desarrollo inmobiliario, entre otros.<sup>3</sup>

Sobre este organismo, destaca el hecho de contar con un modelo de financiamiento social, que debe impulsar la asequibilidad de la vivienda cómoda e higiénica para los trabajadores y sus familias, así como que cuenten con la posibilidad de obtener recursos que les permitan la remodelación del inmueble de su propiedad.

Aun con las modificaciones constitucionales y la creación de organismos e instituciones, el denominado derecho a la ciudad no se ha puesto en práctica; esto debido a contradicciones fundamentales en el desarrollo de las normas

<sup>2</sup> Soberón Mainero, Miguel, "Acciones del Estado en materia de vivienda", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos de la Vivienda*, México, año VI, núm. 18, 1991. p. 456.

<sup>3</sup> Aldrete, José Antonio, "Hacia un nuevo enfoque para el estudio de la acción burocrática: la política de vivienda del Infonavit", *Estudios Sociológicos*, México, vol. 1, núm. 2, 1983, p. 317.

que regulan el acceso a la vivienda, las características de ésta, las propiedades del entorno en las que son edificadas, el orden en el crecimiento de las zonas urbanizadas, así como por los problemas estructurales subsistentes en el origen de la propiedad privada en México.

Es así que el problema que analiza el presente artículo trata de la construcción de mecanismos de financiamiento público sobre el desarrollo de nuevas viviendas, los sujetos que intervienen en ellos y las directrices que deben tomarse en cuenta para generar un crecimiento urbano organizado y correspondiente con las políticas y líneas de acción especificadas en los instrumentos jurídicos que dan forma al Programa Nacional de Vivienda y sus efectos sobre los niveles recaudatorios de los municipios, tomando como referencia el caso del ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa.

Con ello, podremos observar que las contradicciones normativas y la falta de aplicación de los principios y derechos que regulan el crecimiento urbano han impedido la satisfacción de las necesidades de vivienda e inciden negativamente en las finanzas públicas municipales.

## II. EL ACCESO A LA VIVIENDA EN MÉXICO, DESDE LA ÓPTICA DEL DERECHO A LA CIUDAD

No podemos iniciar a explicar el derecho a la ciudad sin antes señalar la importancia del fenómeno de la apropiación de los predios urbanos y el comportamiento de la conexa mercantilización del acceso a la vivienda; esto, debido a que en nuestro caso de análisis y en el resto del país es evidente que la política de vivienda no ha sido exitosa para garantizar la centrifugación de la vida urbana.

Al contrario, la apropiación de los bienes privilegiados por su ubicación y por el acceso a los servicios públicos y privados por una determinada clase social, poseedora de los recursos económicos, y la especulación financiera que subsiste sobre dichos predios, ha encarecido la vivienda digna y expulsando a la mayor parte de la clase trabajadora de dichas zonas urbanas.

Sobre esto, María Francisca Zaragoza, al hacer referencia al derecho a la ciudad, señala lo siguiente:

Especialmente, para derechos como el que aquí se estudia, dado que como le ocurre al derecho humano al agua, el derecho a la ciudad, tan básico como el primero para el desarrollo de la personalidad y la vida en calidad, se ubica

dentro de los derechos de solidaridad, derechos históricamente degradados por no encontrar su reflejo normativo en instrumentos de *hard law* y que a pesar de estar constantemente en las actuales agendas políticas, como los conflictos geopolíticos del futuro, no existe acción unitaria estatal que reconozca, garantice y promueva su carácter humano y básico.<sup>4</sup>

Es importante mencionar el planteamiento anterior, ya que el derecho a la ciudad surge teóricamente como una directriz en el análisis de la política de urbanización, que busca la reivindicación de las clases desposeídas por medio de la centrifugación de la mancha urbana y la adquisición de vivienda bien ubicada, que permita el acceso a las personas con un menor ingreso a un hogar digno y decoroso.

Así lo menciona Henry Lefebvre al referirse a los efectos de la mercantilización del hábitat señalando lo siguiente:

La clase obrera sufre las consecuencias del estallido de las antiguas morfologías. Es víctima de una segregación, de la estrategia de clase que este estallido permite. Esta es la actual forma de la situación negativa del proletariado. La antigua miseria proletaria, en los grandes países industriales, se atenúa y tiende a desaparecer. Una nueva miseria se extiende, que alcanza al proletariado sin perdonar otras capas y clases sociales: la miseria del hábitat, la del habitante sometido a la cotidianidad organizada (en y por la sociedad de consumo dirigida).<sup>5</sup>

Por esto se considera que una política de intervención estatal que redefina la propiedad inmobiliaria y el desarrollo de nuevos sectores de vivienda para la clase trabajadora es fundamental en la democratización de las zonas urbanas y en la garantía de que todas las personas tengan la oportunidad de integrarse a la comunidad desde el aprovechamiento de todos los servicios y opciones que esta oferta.

Ahora bien, el derecho al acceso a la vivienda, constitucionalizado en el artículo 4o. de nuestra ley fundamental, da pie a la creación de la Ley de Vivienda (LV) y a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTyDU), en el que se plantean los

<sup>4</sup> Zaragoza Martí, María Francisca, “City and Law: for the Recognition of de Human Right to the City”, *Architecture, City and Environment*, España, vol 15, Issue 45, 2021, p. 4.

<sup>5</sup> Henry Lefebvre citado en Ziccardi Alicia, *Derecho a la ciudad. Una evocación de las transformaciones urbanas en américa latina*, Ecuador, Flacso, 2019, p. 69.

lineamientos y principios a los que se debe ajustar el desarrollo inmobiliario y la política de vivienda.

Sobre esto, la Ley de Vivienda tiene como objetivos principales los de establecer una política de acceso al hogar que garantice la equidad en el desarrollo urbano, eliminando la discriminación y disparidades sociales generadas por un crecimiento desordenado, y motivado por el mercantilismo y la exclusión.

En consonancia con lo anterior, una de las características fundamentales de la Ley en mención es que establece en su artículo noveno los lineamientos para definir la política nacional en el rubro, a través de un Programa Nacional de Vivienda (PNV) formulado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, aprobado por el titular del Ejecutivo federal, en el que se especificarán tanto las estrategias como las líneas de acción, los métodos de financiamiento y los operadores que buscarán garantizar este derecho humano.

Así también, dentro de su contenido se desarrollan las pautas para definir las características que debe cumplir la vivienda de nueva creación para encontrarse de acuerdo con los conceptos de dignidad y decoro, razón por la cual las regulaciones se enfocan a las características propias del bien inmueble.

Sobre esto, es importante agregar que en su contenido no se considera el espacio territorial en el que se desarrollará el sector inmobiliario, como tampoco su ubicación, o características del entorno, y únicamente estipula en su artículo 68, que los nuevos sectores se construirán según lo estipulado por las disposiciones relativas a los asentamientos humanos, por lo que la LGAHOTyDU es la encargada de establecer las pautas para garantizar el derecho a la ciudad, y coloca en consideración estos aspectos.

Al respecto, la LGAHOTyDU establece los criterios, principios y derechos a los que debe ajustarse el desarrollo urbano y territorial, componentes públicos donde concurren las autoridades y dependencias del orden federal, de la Ciudad de México, estatal y municipal.

Es importante señalar que las personas morales que intervengan en este tipo de procesos, por ser sujetos de financiamiento, también se encuentran obligadas al cumplimiento de la normativa, así como de los instrumentos derivados del Proyecto Nacional de Vivienda, por lo que la construcción de nuevos sectores inmobiliarios, de ninguna manera puede sustraerse del dominio público y de la Ley.

Ahora bien, a diferencia del contenido de la Ley de Vivienda, en la LGAHOTyDU se determinan las pautas que definen el desarrollo territorial donde se fincarán los nuevos hogares, y no solamente busca definir las carac-

terísticas de la construcción de la vivienda en aras de garantizar que esta sea digna y decorosa.

Además, reconoce que la posición geográfica del nuevo sector urbano es un elemento fundamental para garantizar otros derechos humanos, razón por la cual en su artículo 2, primer párrafo, integra el concepto de derecho a la ciudad al referir lo siguiente:

Todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, limitación física, orientación sexual, tienen derecho a vivir y disfrutar ciudades y Asentamientos Humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros.

Sumado a esto, el artículo 4 de la Ley establece los principios y derechos en los que debe basarse la política de creación de asentamientos humanos, organización territorial y desarrollo urbano, entre los que resaltan el derecho a la ciudad, equidad e inclusión, la accesibilidad universal y movilidad, que han quedado definidos de la siguiente forma:

- Derecho a la ciudad: garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano o centros de población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia;
- Equidad e inclusión: garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, la segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género, y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo con sus preferencias, necesidades y capacidades;
- Accesibilidad universal y movilidad: promover una adecuada accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas, como la flexibilidad de usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado.

Ahora bien, ambos instrumentos jurídicos tienen incidencia en el desarrollo del Proyecto Nacional de Vivienda, y en teoría deberían ser normas complementarias que contribuyan a un mismo fin; sin embargo, del análisis de ambas normativas se muestran contradicciones fundamentales, que impiden el desarrollo de una política uniforme.

Como ejemplo de lo anterior observamos que el contenido de la Ley de Vivienda no hace referencia a que la construcción de vivienda digna y decorosa debe realizarse protegiendo el derecho a la ciudad con que cuentan los ciudadanos.

Por otro lado, si bien el artículo 68 de la Ley de Vivienda establece el deber de que en el desarrollo inmobiliario se considere lo establecido en los ordenamientos de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, también agrega en su artículo 70 que el gobierno federal promoverá e impulsará proyectos de incorporación de territorios ejidales y parcelas a la mancha urbana, entregándolas a asociaciones mercantiles y civiles, lo que implica un desarrollo inmobiliario expansivo periférico y no centrificado.

De esta manera, estamos ante una clara determinación contradictoria, que por una parte establece el derecho a la ciudad como línea de acción y política para el desarrollo de los nuevos sectores de bienes raíces, y por la otra, el señalamiento en la Ley de incentivos a la incorporación de sectores inmobiliarios, principalmente zonas agrícolas, que no pueden de ninguna manera ser consideradas como plenamente consolidadas en términos de su desarrollo urbano, incumpliendo así con el principio del derecho a la ciudad.

### III. MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO DE VIVIENDA

Ahora bien, toda política emanada de las obligaciones y facultades públicas necesita para desarrollarse, de los recursos materiales y económicos que permitan su operatividad, más aún cuando se trata de estrategias en las que concurren tanto la iniciativa pública como la privada.

Así, para garantizar el acceso a la vivienda se han creado mecanismos de subsidio, basados en aportaciones patronales y de la federación, que son integradas a fondos económicos de inversión inmobiliaria, los cuales promueven la construcción de desarrollos urbanos de interés social y de costo asequible para los trabajadores de México.

Bajo estas consideraciones, el presente artículo tiene por objetivo identificar las relaciones existentes entre los mecanismos de financiamiento del Infonavit y su impacto en los ingresos municipales.

Del análisis pormenorizado del artículo 5 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores podemos observar la forma de integración del patrimonio del Fondo, el cual se compone tanto de las aportaciones y subsidios realizados por la Federación como de los rendimientos que obtenga por las inversiones que realice, los ingresos por multas y recargos, los bienes patrimonio del instituto y las cantidades y comisiones que reciba por la prestación de servicios.

Sobre esto, Israel Aguilar menciona que

El Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFO-NAVIT) es una entidad financiera, pública y autónoma de carácter tripartita, cuyos órganos de administración se encuentran integrados por representantes de los trabajadores, empresarios y el gobierno Federal. El INFONAVIT es el encargado de administrar el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, que se integra con aportaciones de los empleadores, correspondientes al 5% del salario de sus empleados.<sup>6</sup>

Respecto a las aportaciones patronales realizadas a la subcuenta de vivienda que integra la cuenta individual del trabajador, aun cuando el artículo 159 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social señala que éstas deben ser entregadas al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), estas no se encuentran integradas al patrimonio del Instituto, en los términos de lo estipulado por el artículo 5, último párrafo, de la Ley del Infonavit, incluso pudiendo el trabajador solicitar en sus términos la devolución del capital enterado a él.

Aun así, las aportaciones patronales son fundamentales para el financiamiento de la vivienda, y resulta destacable que generan intereses a favor de los derechohabientes, que serán determinados por el Consejo de Administración del Instituto aplicando el contenido del artículo 39 de la Ley.

Sobre esto, la parte patronal se encuentra obligada a una aportación del 5 por ciento del salario base de cotización (SBC) del trabajador en los términos planteados por la Ley del IMSS, que, cabe señalar, establece un procedimiento

<sup>6</sup> Aguilar Márquez, Israel, “Nueva gestión pública en México: la experiencia del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores”, *Buen Gobierno*, México, núm. 9, julio-diciembre, 2010, p. 21.

de integración salarial para determinar la base tributaria de las contribuciones a seguridad social, y en este caso al fondo de vivienda, basado en la selección de los elementos que perciben los trabajadores por concepto de remuneraciones, discriminando aquellas que de acuerdo con la Ley no forman parte de dicho concepto de base.

Ahora bien, como se ha venido mencionando, el desarrollo de nuevos sectores inmobiliarios se suscita bajo esquemas de financiamiento público y privado, derivado de los recursos presupuestales asignados a las denominadas Organizaciones Nacionales de Vivienda (ONAVI), entre las que se integran el Infonavit y otras, así como la emisión de bonos respaldados por hipotecas, que son sistemas de fondeo privado, por lo que es importante analizar las estrategias contenidas en la Ley que regulan esta práctica.

#### IV. ÓRGANOS RESPONSABLES DE LA RADICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO DEL INFONAVIT

Es importante agregar que el desarrollo de dicha actividad de financiamiento se lleva a cabo por medio de contratos público-privados otorgados a empresas desarrolladoras mediante licitación pública, y es por esto que en la aplicación del mecanismo para determinar a los beneficiarios de la radicación presupuestal tienen una especial connotación e importancia los servidores públicos que intervienen en los procesos de concurso, así como la categoría en que se ubican.

Así, por ejemplo, es decisión del Consejo de Administración del Fondo, a propuesta del director general, definir cuáles serán los proyectos en los que se invertirán los recursos del Infonavit para el desarrollo de nuevos sectores de vivienda.

Esto se debe hacer considerando la cuantía de los fondos económicos, la factibilidad de llevar a cabo las obras inmobiliarias, las necesidades y demanda de vivienda y la capacidad económica del universo de derechohabientes de acuerdo con su ahorro para la vivienda, tal como lo disponen los artículos 16, fracción I; 42, fracción I, y el contenido del artículo 46, ambos de la Ley del Infonavit.

Sobre el método de composición del Consejo de Administración, la Ley en mención establece en su artículo 12, que aquél se integrará por quince miembros, en donde cinco de ellos serán elegidos por la representación en la Asamblea General del Gobierno Federal, cinco por la de los trabajadores

y cinco por la de los patrones, por lo que en apariencia podríamos llegar a la conclusión de que las decisiones de inversión sobre proyectos de desarrollo inmobiliario se toman de manera tripartita, y no corresponde a una determinación unipersonal por parte del Ejecutivo Federal.

Sin embargo, del análisis del contenido del artículo 8 de la propia Ley podemos observar con claridad que es facultad del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la determinación de las organizaciones de trabajadores y de patrones que participarán en la designación de los miembros que integrarán la Asamblea General del Infonavit.

Así, podemos llegar a la idea de que, independientemente del método de integración tripartita de los organismos del Instituto, en el fondo, sus decisiones pueden estar supeditadas al origen político de su propia conformación.

#### V. SISTEMA DE INCENTIVOS FISCALES AL DESARROLLO INMOBILIARIO

Por otro lado, el sistema de vivienda tiene como una de sus estrategias fundamentales la de incentivar la creación de sectores urbanos que garanticen asequibilidad, ser dignos, confortables y decorosos.

En ese mismo sentido, la Ley cuenta con una serie de criterios de exención fiscal, que desgravan la adquisición de los inmuebles, tal como lo menciona el artículo 42 en su antepenúltimo párrafo, al estipular lo siguiente:

Los contratos y las operaciones relacionados con los inmuebles a que se refiere este artículo, así como el desarrollo y ejecución de los conjuntos de habitaciones que se edifiquen con financiamiento del Instituto, estarán exentos del pago de toda clase de impuestos, derechos o contribuciones de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal y, en su caso, el precio de venta a que se refiere el artículo 48 se tendrá como valor de avalúo de las habitaciones.

Sin embargo, es importante agregar que en el caso de los impuestos inmobiliarios municipales y pago de derechos por registro de carácter estatal, no les será aplicable el desgravamiento, por lo que el desarrollo de sectores financiados por el Infonavit representa una entrada importante de ingresos para los ayuntamientos, principalmente.

Aun así, existen otros mecanismos de incentivo fiscal que funcionan para aumentar las inversiones en materia de desarrollo inmobiliario, enfocadas

principalmente a proyectos que tengan como finalidad el financiamiento de nuevos sectores inmobiliarios, que aunque no son tema de esta investigación, inciden en la consecución de los fines del Proyecto Nacional de Vivienda.

## VI. RESULTADOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 2014-2018

En relación con los planes de desarrollo urbano, Jan Bazant señala que éstos deben encontrarse incluidos en un cuerpo legal, y modificar los instrumentos jurídicos ya existentes, para que se adapten a la evolución que sufre tanto la infraestructura urbana como la determinación de usos de suelo, en una sociedad que tiende al crecimiento poblacional y demanda cada vez más servicios públicos básicos, razón por la cual refiere la necesidad de que los ordenamientos jurídicos se realicen por el gobierno en acuerdo con la comunidad.<sup>7</sup>

En el caso de nuestra nación, el Programa Nacional de Vivienda es el instrumento en donde cobran forma las líneas políticas de vivienda plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, especificando los objetivos, estrategias, métodos de financiamiento y procedimientos de ejecución, que materializarán el derecho a la vivienda, razón por la cual es importante observar sus criterios y resultados.

Así, cada programa, además de encontrarse dotado de los elementos antes descritos, comienza por realizar un diagnóstico sobre la situación de la vivienda heredada de sexenios anteriores y los resultados de sus programas nacionales, señalando sus fortalezas y debilidades, en aras de definir sus propias estrategias.

Acerca de esto, resulta destacable que hasta el último diagnóstico los resultados en la implementación de los proyectos nacionales de los últimos dos sexenios no han sido los esperados en cuanto a la consecución de garantizar el acceso a la vivienda asequible, ni en que ésta sea desarrollada de acuerdo con las características de confort, dignidad o decoro, sino al contrario, es notable la precarización de la vivienda que oferta el instituto en agravio de los derechos de los trabajadores y sus familias, obligándolos circunstancialmente a adquirir créditos que no son apropiados a sus ingresos y vinculados a desa-

---

<sup>7</sup> Bazant, Jan, “Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la Ciudad de México”, *Papeles de Población*, México, vol. 7, núm. 27, 2001, p. 225.

rrollos de bienes raíces que no fueron construidos siguiendo los lineamientos del Programa de Vivienda.

Sobre este punto, debemos señalar que ya en 2013, el Plan Nacional de Desarrollo vigente hasta 2018 señalaba en su punto II.1 de Diagnóstico, específicamente en el apartado de “Acceso a una vivienda digna, infraestructura social básica y desarrollo territorial”, que el desarrollo de nuevos sectores inmobiliarios promovidos en sexenios pasados fue realizado propiciando la expansión territorial urbana y la construcción de espacios de convivencia que no tienen acceso a la infraestructura urbana ya creada.

Esto tuvo como consecuencia la generación de condiciones precarias de vida, el alejamiento de la vivienda de las fuentes de trabajo y el aumento en el coste de transportación de los propietarios y sus familias, impulsando el fenómeno del abandono de las propiedades inmobiliarias, además de la afectación al tejido social, tal como a continuación se transcribe:

El modelo de crecimiento urbano reciente ha fomentado el desarrollo de viviendas que se encuentran lejos de servicios como escuelas, hospitales y centros de abasto. Es decir, la producción de vivienda nueva ha estado basada en un modelo de crecimiento urbano extensivo. Los desarrollos habitacionales se ubicaron en zonas alejadas de los centros de trabajo y de servicios, sin una densidad habitacional adecuada que permitiera costear servicios, vías de comunicación y alternativas de transporte eficientes. Esto ha generado comunidades dispersas, un debilitamiento del tejido social y un uso poco eficiente de los recursos de la economía a través de altos costos de transporte para los trabajadores y las empresas.

Este punto del diagnóstico coincide plenamente con lo estipulado en el atlas de abandono de vivienda emitido por el Infonavit,<sup>8</sup> en el que se ilustra con precisión que los factores relativos a la ubicación de la vivienda y la ministración de servicios públicos y privados en los sectores inmobiliarios influyen de manera directa en este fenómeno, señalando además que según los datos de 2015, cuatro de cada diez personas que habitan las zonas urbanas acuden una vez al mes a los espacios públicos, situación que promueve la pérdida del tejido social.

Por otro lado, de la propia redacción del mencionado PND se observa la determinación de una propuesta para generar condiciones que reduzcan estos

<sup>8</sup> Infonavit, “Atlas de abandono de vivienda”, 2015, disponible en: <https://infonavit.janum.net/janum/Documentos/67994.pdf>, p. 50.

y otros efectos de la expansión de la zona urbana, al señalar en su texto que, ante esta coyuntura, es necesario impulsar el desarrollo de ciudades más compactas con mayor densidad de población y actividad económica.

Así también, en su punto II.2 de plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidad, señala lo siguiente:

Por otro lado, un México incluyente tendrá como objetivo proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. Para ello, se plantea dar impulso a soluciones de vivienda digna, así como el mejoramiento de espacios públicos. En específico, la Política Nacional de Vivienda consiste en un nuevo modelo enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector; a mejorar y regularizar la vivienda urbana, así como a construir y mejorar la vivienda rural. Esta política implica: i) lograr una mayor y mejor coordinación institucional; ii) transitar a un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente; iii) reducir de manera responsable el rezago en vivienda; y iv) procurar una vivienda digna para los mexicanos. Por tanto, se plantea impulsar acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora de hogares, y se propone orientar los créditos y subsidios del gobierno de la república hacia proyectos que fomenten el crecimiento urbano ordenado.

Sobre la estrategia 2.51 del Plan Nacional de Desarrollo (PND), se describe en las primeras dos líneas de acción el deber ser de la política de vivienda, dirigida a garantizar el derecho a la ciudad, como elemento esencial en la planeación y construcción de los nuevos proyectos inmobiliarios, al establecer lo siguiente:

1. Fomentar Ciudades más compactas, con mayor densidad de población y actividad económica, orientando el desarrollo mediante la política pública, el financiamiento y los apoyos a la vivienda;
2. Inhibir el crecimiento de las manchas urbanas hacia zonas inadecuadas;

Ahora bien, de los propósitos señalados en el PND, fue formulado el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, que retoma entre otros el objetivo de controlar la expansión de las manchas urbanas a través de la política de vivienda, enfocándose en desarrollar cuatro diferentes estrategias para lograrlo:

Estrategia 1.1: Promover que el crecimiento y reemplazo del parque habitacional se concentre hacia el interior de los centros urbanos existentes.

Estrategia 1.2: Establecer y aplicar criterios claros para que el desarrollo de vivienda contribuya al crecimiento ordenado de las ciudades.

Estrategia 1.3: Promover mecanismos para hacer accesible el suelo intraurbano, evitando la especulación y subutilización de este.

Estrategia 1.4: Diseñar mecanismos para que la construcción de vivienda contemple la integración social.

Sobre estas tácticas, es importante resaltar que si bien cada una de ellas cuenta con distintas líneas de acción, sólo nos enfocaremos en aquellas que se encuentran estrechamente vinculadas a la materialización del derecho a la ciudad como derecho humano y política pública, siendo estas las siguientes:

1. Generar instrumentos normativos y guías técnicas para la redensificación habitacional y coordinar su aplicación por los gobiernos locales.
2. Fomentar, entre gobiernos locales, la revisión de topes a densidades y alturas de centros urbanos buscando una mayor densidad habitacional;
3. Estimular, entre desarrolladores de vivienda, la construcción de vivienda vertical de calidad con espacios recreativos buscando ciudades con crecimiento ordenado.
4. Controlar, a través de Desarrollos Certificados, la expansión urbana fuera de los perímetros de contención urbana.
5. Fomentar la creación de Desarrollos Certificados Intraurbanos mediante el otorgamiento de financiamientos.
6. Definir instrumentos para la incorporación de terrenos intraurbanos baldíos y subutilizados a la oferta de vivienda sustentable.
7. Impulsar un mercado habitacional con ocupación de baldíos o predios vacíos en zonas intraurbanas con servicios rentables, evitando la especulación.

A sabiendas de no ser las únicas líneas de acción del programa, se seleccionaron las antes señaladas, debido a que se trata de acciones tendientes a garantizar el desarrollo inmobiliario con base en el concepto de derecho a la ciudad; sin embargo, no basta con que dichas estrategias y líneas de acción se determinen en diversos instrumentos jurídicos, ya que si éstas no se aplican tampoco se podrá observar la materialización de los resultados esperados.

Así pues, para poder verificar la efectividad de las estrategias y líneas de acción antes planteadas debemos remitirnos al Programa Nacional de Vivienda en su versión 2021- 2024, en esta ocasión observando el contenido del capítulo 5 del análisis del estado actual, que se refiere a las deficientes características de los asentamientos urbanos creados con anterioridad, al señalar lo siguiente:

En la actualidad, millones de mexicanos viven en asentamientos precarios que carecen de servicios y equipamientos mínimos, donde los tiempos y costos de transporte para tener acceso al trabajo, la educación y el abasto, son elevados... El derecho a la ciudad y a la vivienda involucra aspectos fundamentales del hábitat como la seguridad jurídica, la disponibilidad de infraestructura, servicios y equipamientos urbanos, de salud, educación y trabajo.

Sobre esto, como se ha definido anticipadamente, uno de los elementos que deben considerar los nuevos desarrollos inmobiliarios para efectos de darle cumplimiento al derecho a la ciudad de las personas es el de construir viviendas que se encuentren ubicadas de forma orgánica, con fuentes de empleo, servicios públicos, espacios de esparcimiento y deporte, centros educativos, culturales, y donde los programas de seguridad pública tengan presencia.

Cabe señalar que buena parte de la estrategia del Programa Nacional de Vivienda del sexenio anterior se refiere a esas características en la definición de las líneas de acción en las que se basan los nuevos desarrollos inmobiliarios, sin embargo, las conclusiones indicadas por el nuevo Programa Nacional de Vivienda 2021-2024 exhiben la nula aplicación.

Esto es así, a juzgar por la falta de resultados que relata el propio instrumento, en donde se señala que según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de los 2.2 millones de nuevas viviendas construidas por la industria inmobiliaria y financiadas por los Organismos Nacionales de Vivienda, sólo el 8% se encuentra en las denominadas zonas urbanas plenamente consolidadas, que podemos definir según lo plantea Isabel Arriaga<sup>9</sup> al realizar el comparativo entre zona periférica y zonas urbanas consolidadas, como aquellas que se encuentran integradas al espacio urbano central, que gozan de servicios públicos y privados, fuentes de trabajo, zonas de esparcimiento, espacios deportivos, entre otras características.

Así, se menciona que parte de la problemática que ha impulsado la descentralización de la vida urbana tiene que ver con los criterios utilizados para mantener una inversión baja en la producción de vivienda, en donde la perspectiva del constructor busca abaratar los costos de desarrollo a través de disminuir el gasto en el suelo, adquiriendo terrenos ubicados en las denominadas áreas periféricas, incluso algunas de ellas sin encontrarse aún reconocidas por

---

<sup>9</sup> Arteaga Arredondo, Isabel, "De periferia a ciudad consolidada: estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales", *Bitácora Urbano Territorial*, Colombia, vol. 9, núm. 1, enero-diciembre, 2005, p. 101.

los ayuntamientos como zonas urbanas, situación que se complementa con los créditos económicos emitidos por el Infonavit a favor de los derechohabientes.<sup>10</sup>

Sumado a esto, es evidente el quebrantamiento del principio de equidad en el acceso a la vivienda, considerando que de las viviendas económicas creadas en 2017, que resultan ser las más accesibles para personas con ingresos promedio, únicamente el 2.9% de ellas cumplen con el derecho a la ciudad respecto a su ubicación.

Lo anterior es así, ya que el hecho de ser desarrolladas en zonas periurbanas, sin acceso a transporte público, fuentes de empleo, equipamiento y servicios, precariza la situación de vida de las personas con menores rentas, tomando en cuenta que sumado al costo económico del acceso a un crédito hipotecario, que en múltiples ocasiones sobrepasa el 30% de los ingresos de quienes lo solicitan, también se incrementan los gastos de transporte de la familia, situación que no permite el ahorro y desarrollo del núcleo familiar.

Sobre esto, Voltaire Alvarado, parafraseando a Borsdorf y Guasch, hace referencia a que la manifestación de la equidad en la vivienda se alcanza dimensionando el impacto de la ubicación de los desarrollos inmobiliarios, así como los aspectos relativos a los mecanismos de movilidad, al señalar lo siguiente: “Esta trama conceptual sobre la equidad y la sostenibilidad se expresa de forma robusta en los circuitos de producción de espacio residencial, en planos tan distintos como un principio ético en la ordenación territorial o alternativas de transporte en ciudades europeas”<sup>11</sup>.

Además, es menester agregar que el hecho de crear zonas urbanas alejadas de los servicios públicos genera situaciones de falta de cohesión social, desintegración del tejido social y un incremento en los problemas de seguridad pública.

En relación con esto, Nicolas Angelcos<sup>12</sup> explica sobre la política de vivienda en Chile, que si bien ésta tuvo a bien disminuir los índices de déficit de

<sup>10</sup> Lara Pulido, José Alberto, “Los costos de la expansión urbana: aproximación a partir de un modelo de precios hedónicos en la zona metropolitana del valle de México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, vol. 32, núm. 1, 2017, p. 11.

<sup>11</sup> Alvarado, Voltaire et al., “Las ideas de sostenibilidad y equidad sobre la vivienda social en Chile. Dos casos metropolitanos en Valparaíso y Santiago”, *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global*, Madrid, UAM Ediciones, 2017, p. 908.

<sup>12</sup> Angelcos, Nicolás, “Luchas por el significado del derecho a la ciudad. El caso de la coordinadora «Plebiscito por la Reina» Santiago de Chile”, *EURE*, Chile, vol. 47, Issue 140, 2021, p. 180.

vivienda, al promover una estrategia de creación masiva de hogares, también fue acompañada por la denominada “segregación residencial”, que se explica en razón de la expulsión de las personas con menos recursos de las áreas centríficadas y con mayores gamas de servicios, lo que trajo como consecuencias, entre otras, deserción escolar, inactivismo, delincuencia, drogadicción, entre otras patologías sociales, situación que coincide con lo que se viene desarrollando en el ámbito internacional, a partir de la implementación de la política neoliberal, y con ella la guetización de los barrios populares.

Esta condición se relaciona íntimamente con el cumplimiento de las obligaciones gubernamentales, que representan dificultades económicas para los tres órdenes de la administración, a juzgar por el método de financiamiento del quehacer de las ciudades, así como la determinación de los elementos de los ingresos propios de los que dependen los municipios en México, que se sostienen principalmente por contribuciones sobre bienes raíces.

## VII. DESARROLLO URBANO Y FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Así pues, es relevante señalar el íntimo vínculo entre la política de desarrollo urbanístico y las finanzas públicas municipales, a juzgar por el rol que juegan los ingresos que por impuestos inmobiliarios perciben los ayuntamientos de la República, en particular del denominado predial urbano, siendo éste la principal fuente de ingresos propios del municipio y un factor sumamente relevante para el cálculo de las prerrogativas que por concepto de los artículos 28 y 33 presupuestales<sup>13</sup> ingresan a las tesorerías municipales provenientes de las participaciones federales en razón de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y las de los estados.

Para exemplificar lo anterior, podemos utilizar la Ley de Ingresos del Municipio de Culiacán, del estado de Sinaloa, México, aprobada por el H. Congreso del estado, en donde para el ejercicio fiscal de 2021 se observa que al proyectar una expectativa de recaudación de 445.818,196.78 pesos mexicanos por concepto de predial urbano, solamente por este concepto se obtendría el 12.7% de los ingresos totales del ayuntamiento; sin embargo, es primordial dejar en claro que en cuanto a la recaudación por concepto de ingresos

<sup>13</sup> Espinoza, Salvador *et al.*, “¿Por qué algunos municipios de México son mejores recaudadores de impuesto predial que otros?”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. 27, núm. 2, 2018, p. 390.

propios, este impuesto participa de ella con un 61.3% en este municipio, circunstancia que se replica en la mayoría de los ayuntamientos de las grandes ciudades mexicanas.

Así también, es importante señalar que para la definición de la base tributaria del impuesto predial, el estado, por medio del Instituto Catastral, al determinar la creación de claves por la incorporación de nuevos sectores a la mancha urbana del municipio, debe comenzar por definir el valor de los bienes como predios con construcción y sin ella, de acuerdo con su ubicación geográfica, el potencial de desarrollo, la existencia de servicios públicos, la calidad del suelo para construir, entre otros factores que determinarán su costo.<sup>14</sup>

Además, una vez urbanizado y fraccionado, debe realizar la valuación de bienes construidos y determinar su coste atendiendo a las características de la construcción, los acabados, la calidad de los servicios públicos y privados con los que cuenta, incluso algunos aspectos sociales y de seguridad para la determinación del valor de suelo y de la construcción, que una vez integrados al proyecto anual de decreto por el que se establecen los valores unitarios de suelo y construcción pasará al H. Congreso del estado para su análisis por la Comisión de Hacienda y Administración, su dictaminación y su aprobación por el pleno del parlamento.

Respecto a lo anterior, debemos enfatizar que si bien, como lo menciona Hugo Carrasco,<sup>15</sup> existe en la mayoría de las leyes municipales de hacienda de los estados la facultad para que el propietario de un bien pueda declarar el valor de la base tributaria del impuesto predial, a través de un análisis realizado por perito registrado ante catastro, esta práctica no corresponde con la generalidad de los casos de determinación del valor catastral, sino que su utilización es sumamente aislada, y por ende, la determinación por medio de la valoración realizada por el instituto, antes descrita, puede ser tomada como regla general en la determinación del valor de los inmuebles.

De tal suerte que la precisión del valor de las claves catastrales a través del decreto en mención es un elemento fundamental para la determinación de la base tributaria del impuesto predial y, en consecuencia, incide directamente sobre la expectativa de recaudación de los municipios.

---

<sup>14</sup> Cabe señalar que algunos de los aspectos que contribuyen al cálculo del impuesto predial tienen presencia en las características que debe cumplir la vivienda y los sectores inmobiliarios, para que estos bienes inmuebles cumplan con el derecho a la ciudad.

<sup>15</sup> Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho fiscal II*, IURE Editores, 2011, p. 143.

Sobre este punto, Ignacio Ruelas Ávila coincide plenamente al afirmar que

La recaudación del impuesto predial es producto de la tasa impositiva multiplicada por la base del tributo. Esto último depende directamente del valor catastral, el cual, en estricto sentido, debiese ajustarse a los valores de mercado. Tal como se mencionó arriba, la tasa puede ser propuesta por los municipios, pero se aprueba en las legislaturas locales.<sup>16</sup>

Ahora bien, una de las características del impuesto predial en Sinaloa, México, es la de buscar la aplicación del principio de progresividad tributaria a través de la determinación de rangos establecidos de forma ascendente, que buscan que aquellos bienes que cuenten con un valor catastral elevado aporten con cuotas y tasas de mayor cuantía, y en el caso de los bienes inmuebles de menor valor contribuyan en menor proporción.

Sin embargo, debemos señalar que lo anterior no significa que los bienes que se encuentren en el rango superior, por contar con un valor catastral mayor, sean los que contribuyan en mayor medida al ingreso que por concepto de predial percibe el ayuntamiento, ya que para poder analizar la distribución de la carga tributaria de dicho impuesto resulta necesario prestar particular atención al rango en que se ubican la mayoría de los bienes y su participación en el presupuesto municipal.

Así por ejemplo, según lo indica el oficio TM/508/2019 emitido por la tesorería municipal del H. Ayuntamiento de Culiacán, a solicitud de la Comisión de Hacienda Pública y Administración del H. Congreso del Estado de Sinaloa, hasta esa fecha, del total de 174,877 predios con construcción que conforman las claves catastrales de Culiacán, Sinaloa, registradas ante el Instituto Catastral del Estado de Sinaloa, el 70.29% o 126,437 de ellas corresponden a bienes inmuebles ubicados en el rango de costo de 0- 640000 pesos, siendo éstas en su mayoría las denominadas habitaciones de interés social.

Sobre este particular, de los mismos datos arrojados por el oficio en cita podemos realizar el comparativo entre el año 2018 y el año 2019, y observar con claridad un crecimiento del número de predios con construcción ubicados en el rango menor del impuesto predial en Sinaloa de 0.1 a 640 000 pesos mexicanos, ya que de un año a otro el porcentaje de claves catastrales dentro de ese rango creció del 56.10% al 70.29%, tal como se señala en el párrafo

<sup>16</sup> Ruelas Ávila, Ignacio, “Evaluación de las características del impuesto predial en México”, *Rivista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Santiago de Chile, núm. 12, agosto-diciembre, 2015, p. 73.

anterior, es decir, la integración de 41,070 propiedades a ese rango en un lapso de un año.

Cabe señalar que la política de desarrollo urbano para la vivienda en este municipio ha privilegiado la construcción de nuevos desarrollos ubicados en las zonas periféricas de la ciudad, promoviendo la expansión de la mancha urbana, situación que exige la redefinición del uso de suelo donde se edificarán los nuevos sectores inmobiliarios, así como una inversión considerable en materia de servicios públicos, como drenaje, acceso al agua potable, alumbrado, electricidad, parques, seguridad pública, atención hospitalaria, entre otras.

Esta situación propicia la precarización presupuestal, debido a que los posibles incrementos en la recaudación por la integración de nuevas claves catastrales trae a la par la incorporación de nuevos conceptos de gasto público, derivados de las obligaciones a cargo del ayuntamiento, que constitucionalmente se encuentran señaladas en el artículo 115.

Sobre lo anterior, Alicia Ziccardi señala que

La dotación de infraestructura y servicios básicos de la vivienda es también competencia de los gobiernos locales. Sin embargo, los gobiernos municipales muestran limitaciones institucionales y de recursos humanos y financieros para dotar de infraestructura y servicios de calidad a los nuevos y masivos desarrollos habitacionales.<sup>17</sup>

Agrega que los gobiernos municipales no han podido sortear la responsabilidad del control del uso del suelo ni contener el acaparamiento y la especulación inmobiliaria.

Por esto coincidimos con lo que a manera de síntesis comparte la autora al expresar lo siguiente:

...durante la última década se construyó mucha vivienda y poca ciudad, y en lugar de diseñarse una política sustentada en el derecho constitucional a la vivienda incluyendo a las familias que poseen menores recursos, en los hechos se generó un mercado que valorizó la masa de capital nacional e internacional que busca la obtención de una elevada tasa de ganancia. Este proceso se sustentó en un modelo de expansión territorial discontinuo, signado por la especulación en los procesos de apropiación del suelo, que afecta a zonas de

---

<sup>17</sup> Ziccardi, Alicia, “Política de vivienda y municipios en México”, *Habitabilidad y política de vivienda en México*, México, UNAM, 2015, pp. 51 y 52.

origen rural, o inclusive suelo de conservación y áreas de valor ambiental, y que eleva el costo de la provisión de la infraestructura de los servicios urbanos generando negativos efectos sociales y ambientales.<sup>18</sup>

Respecto a esto, es relevante señalar que la propia Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Linfonavit), en su artículo 45, al determinar la existencia de financiamientos para la construcción de vivienda que satisfaga las necesidades de carácter social, ha establecido como principios que rigen dichos proyectos inmobiliarios el de equidad y de procuración de la desconcentración de las zonas urbanas densamente pobladas.

Esta situación en apariencia podría significar espacio y confort para los nuevos sectores urbanos, pero en la práctica no se desarrolla de esa forma, ya que al relegar a las familias de menores ingresos a sectores alejados o periféricos, incumple con el derecho a la ciudad y promueve la creación de sectores excluidos con múltiples problemas estructurales y sociales.

### VIII. CONCLUSIONES

Aun cuando los programas nacionales de vivienda han planteado el derecho a la ciudad como base para la determinación de las estrategias y líneas de acción que definen la política de desarrollo inmobiliario, éstas no se han llevado a la práctica, a juzgar por lo señalado en los diagnósticos estipulados en el nuevo programa, así como los resultados que indica el informe emitido por el ayuntamiento de Culiacán, en donde se expone el crecimiento de la vivienda periférica precarizada.

Esto subsiste en gran medida debido a que las leyes que sirven de base para la determinación de esta política son contradictorias entre sí, tomando en cuenta que la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano establece el derecho a la ciudad y otros principios como fundamentos para la determinación de la política de crecimiento de la mancha urbana, y, por otro lado, la Ley de Vivienda va en contra de dichos postulados, al promover una política de incorporación de bienes inmuebles periféricos y rurales a la mancha urbana.

Estas circunstancias y los resultados aludidos afectan directamente la recaudación de los municipios, debido a que la mayor parte de los ingresos municipales propios, entendidos éstos como aquellos que provienen de im-

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 54 y 55.

puestos y otros conceptos contributivos cuya recaudación es potestad constitucional de los ayuntamientos, es aportada a través de impuestos reales, los que utilizan como base tributaria el valor de los bienes inmuebles.

Lo anterior, debido a que la creación de nuevas zonas de desarrollo de vivienda e industria implica la necesidad de recursos económicos para satisfacer la nueva demanda de servicios públicos y privados, incrementando el gasto presupuestal y manteniendo la dependencia de los municipios sobre las aportaciones federalizadas.

## IX. PROPUESTAS

En aras de uniformar la política de vivienda, es necesario reformar los artículos 2 y 69 de la Ley de Vivienda, para incluir en ellos el concepto de derecho a la ciudad y otros principios, homologando sus postulados con los de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

También es necesario proponer la derogación del artículo 70 de la Ley en mención, ya que establece determinaciones contrarias a las políticas de desarrollo centrificado, al promover e impulsar la incorporación de tierras rurales y ejidales a la zona urbana.

Asimismo, se debe hacer la homologación de las anteriores prerrogativas en las leyes de carácter local, en aras de dotar de mayores facultades a los ayuntamientos, para que cuenten con control suficiente sobre la planeación en el crecimiento urbano y la expedición de licencias de urbanización, de tal forma que pueda fungir como contrapeso sobre las prácticas constantes de especulación inmobiliaria y desarrollo periférico

## X. FUENTES DE INFORMACIÓN

### 1. Bibliografía

ALVARADO, Voltaire *et al.*, “Las ideas de sostenibilidad y equidad sobre la vivienda social en Chile. Dos casos metropolitanos en Valparaíso y Santiago”, *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global*, Madrid, UAM Ediciones, 2017.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho fiscal II*, IURE editores, 2011.

- ZICCARDI, Alicia, “Política de vivienda y municipios en México”, *Habitabilidad y política de vivienda en México*, México, UNAM, 2015.
- ZICCARDI, Alicia, *Derecho a la ciudad. Una evocación de las trasformaciones urbanas en américa latina*, Ecuador, Flacso, 2019.

## 2. Hemerografía

- AGUILAR MÁRQUEZ, Israel, “Nueva gestión pública en México. La experiencia del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores”, *Buen Gobierno*, México, núm. 9, julio-diciembre de 2010.
- ALDRETE, José Antonio, “Hacia un nuevo enfoque para el estudio de la acción burocrática: la política de vivienda del Infonavit”, *Estudios Sociológicos*, México, vol. 1, núm. 2, 1983.
- ANGELCOS, Nicolás, “Luchas por el significado del derecho a la ciudad: el caso de la coordinadora «Plebiscito por la Reina» Santiago de Chile”, *EURE*, Chile, vol. 47, Issue 140, 2021.
- ARTEAGA ARREDONDO, Isabel, “De periferia a ciudad consolidada: estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales”, *Bitácora Urbano Territorial*, Colombia, vol. 9, núm 1, enero-diciembre de 2005.
- BAZANT, Jan, “Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México”, *Papeles de Población*, México, vol. 7, núm 27, 2001.
- ESPINOZA, Salvador *et al.*, “¿Por qué algunos municipios de México son mejores recaudadores de impuesto predial que otros?”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. 27, núm. 2, 2018.
- GLEDHILL, John, “El derecho a una vivienda”, *Revista de Antropología Social*, España, vol. 19, 2010.
- LARA PULIDO, José Alberto, “Los costos de la expansión urbana: aproximación a partir de un modelo de precios hedónicos en la zona metropolitana del Valle de México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, vol. 32, núm. 1, 2017.
- RUELAS ÁVILA, Ignacio, “Evaluación de las características del impuesto predial en México”, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Santiago Chile, núm. 12, agosto-diciembre de 2015.
- SOBERÓN MAINERO, Miguel, “Acciones del Estado en materia de vivienda”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos de la Vivienda*, México, año VI, núm 18, 1991.

ZARAGOZA MARTÍ, María Francisca, “City and Law: for the Recognition of de Human Right to the City”, *Architecture, City and Environment*, España, vol. 15, Issue 45, 2021.

### 3. Páginas de internet

INFONAVIT, “Atlas de abandono de vivienda”, 2015, disponible en: <https://infonavit.janum.net/janum/Documentos/67994.pdf>.

### 4. Instrumentos jurídicos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Vivienda

Ley de Ingresos del Municipio de Culiacán del Estado de Sinaloa, México, aprobada por el H. Congreso del Estado para el ejercicio fiscal 2021.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Programa Nacional de Vivienda 2021-2024

Programa Nacional de Vivienda 2014-2018

### 5. Documentos públicos

Oficio: TM/508/2019 emitido por la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de Culiacán, a solicitud de la Comisión de Hacienda Pública y Administración del H. Congreso del Estado de Sinaloa.