



LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY

# **Transferencia de potencialidad de desarrollo: El caso de la Ciudad de México**

Documento presentado en agosto, 2004

---

Carlos Morales Schechinger  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto Lincoln de Políticas de Suelo

## Resumen

La transferencia de potencialidad de desarrollo (TPD) fue introducida por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) a finales de la década de los ochenta para financiar el rescate del Centro Histórico (CH) de la Ciudad de México. La TPD consiste en la venta de privilegios de la construcción (m<sup>2</sup> de construcción) de propietarios de una zona “emisora” que no puede ejercer el potencial de construcción que la abundancia de servicios zonales le permite, por la prohibición a la demolición de edificios históricos. Los privilegios (m<sup>2</sup> de construcción) pueden ser comprados por propietarios en una zona “receptora”, que requieren una autorización del gobierno para alcanzar una densidad de construcción mayor a la que originalmente les autoriza la normativa urbanística, porque hay demanda de espacio inmobiliario por las ventajas de localización que representa. La TPD no ha sido armonizada con otros instrumentos de desarrollo urbano, lo que ha ocasionado desde problemas administrativos hasta un auto-boicot probablemente involuntario de las propias autoridades. Además, ha pasado por períodos de suspicacia y descrédito que no han mejorado la situación. Ambas situaciones han limitado el número de casos en los que se ha aplicado. A pesar de ello, la institucionalización del mecanismo ha avanzado, así como el potencial para aplicarlo en un contexto más amplio; algunas ciudades del país se interesan por adoptarlo. No parece haber una conciencia generalizada de las implicaciones conceptuales, económicas, financieras y éticas de la TPD, ni cómo se puede inscribir dentro de una práctica más amplia y trascendente de administración urbana; más bien se concibe como un instrumento pragmático útil para negociaciones específicas. No obstante, puede visualizarse como una semilla que dará sus frutos a futuro aun y cuando lentamente.

## Contexto

El CH, el más grande de América Latina, sufrió el abandono residencial, el decaimiento físico y la sustitución por comercio masivo de los pobres, que típicamente experimentaron las zonas centrales de las grandes metrópolis durante la industrialización y el crecimiento urbano acelerado acaecido durante el siglo XX. Su importancia cultural, histórica, artística y turística está representada por 1,681 inmuebles históricos, la gran mayoría catalogados, que ocupan el 37.1% de los predios de la zona. El deterioro creciente y las presiones de la élite cultural y el sector turístico llevó al GDF a oficializar su estatus de Centro Histórico en 1980 y eventualmente a la UNESCO a designarlo patrimonio de la humanidad en 1987. Hoy en día, este Centro Histórico juega un papel trascendental en la competencia entre las principales metrópolis latinoamericanas que buscan ser sedes de corporativos mundializados; el centro histórico se está convirtiendo en “plus” que permite a la ciudad competir mejor ofreciendo una vida cultural sofisticada a los ejecutivos de clase mundial. Esto explica que estos corporativos que otrora migraron a la periferia, estén ahora regresando a las puertas del CH en el sofisticado Paseo de la Reforma, los Campos Elíseos mexicanos.

A lo largo de los casi 25 años transcurridos, el GDF ha experimentado diversas fórmulas que permiten generar recursos para la restauración de los edificios del CH. Ha creado y recreado fideicomisos que básicamente han fungido como administradores de gasto público o gestores de recursos privados con resultados muy diversos. Entre dichas fórmulas se encuentra el de la figura de la TPD, implantado en 1988 y que probablemente sea el mecanismo más creativo que se ha implantado en la zona aunque con una vida muy azarosa y un impacto muy limitado.

En términos generales, la TPD es la compra-venta de densidades entre particulares, etiquetada para la restauración de edificios históricos. La figura se concibió de una manera pragmática sin que existiese un marco jurídico claro. La fuerza de su aplicación se ha basado más en la presión por construir edificios más altos en zonas muy activas de la ciudad que tenían una norma de densidad menor que lo que demandaba el mercado inmobiliario. Así, la autorización de una densidad mayor se “vendió” a cambio de que se aplicasen los recursos al rescate del CH. Con el tiempo se ha ido reglamentando la TPD de una manera incipiente pero sin mucha referencia al marco jurídico de más largo alcance y reflejando el espíritu pragmático que originó al propio TPD.

El Art. 27 de la Constitución de México da la pauta a los gobiernos locales para definir el uso del suelo y el Art. 115 los faculta para gravar la plusvalía del suelo. En la práctica, lo primero se controla vía una zonificación tradicional que define usos y densidades permitidos en planes de desarrollo urbano. Lo segundo se ha traducido en un impuesto predial tradicional y de poca monta y ocasionalmente en una simple repercusión parcial de los costos de las obras públicas hacia los propietarios de los terrenos beneficiados, a través de la figura de la contribución de mejoras. En la mayoría de las ciudades, todos estos mecanismos son aplicados con bastante deficiencia y casi totalmente desvinculados entre sí. Ninguno ha podido imprimir un sello importante en la gestión urbana de las ciudades mexicanas y el caso de la Ciudad de México no es la excepción. Por lo tanto, la TPD es sólo un tema local, muy puntual y de especialistas y no se inserta en un debate más amplio.

El sector académico ha estado levantando conciencia sobre estos temas en los años recientes. Sin embargo, el debate se dificulta por la precariedad de la gestión local, por la actuación fuertemente sectorial del Gobierno Federal y por la prevalencia de políticas de libre mercado y retiro de la intervención estatal que han permeado la gestión del suelo en el país. No obstante, la TPD es una experiencia real que sirve de antecedente en la práctica urbana y que, aun con el mismo pragmatismo, otras ciudades intentan su introducción, como Guadalajara y Monterrey. El propio GDF ha estado revisando la TPD para aplicarla en situaciones más diversas. También hay una urgencia por debatir temas más amplios de gestión del suelo para resolver cuellos de botella que los capitales de la construcción están sintiendo y ya reclaman al gobierno, sobre todo Federal, para su solución. Por lo tanto, es importante registrar el caso, además de por ser una solución específica, porque puede esclarecer la naturaleza especial del mercado de suelo e ilustrar la necesidad de una política de Estado vigorosa en materia de suelo urbano.

## Tipo de intervención (1)

En la TPD el propietario de un edificio catalogado en el CH (“zona emisora”) está sujeto a dos normas: primera, una densidad de construcción, digamos hasta 6,000m<sup>2</sup>; segunda, una prohibición a la demolición del edificio, digamos de 2,500m<sup>2</sup>, debido a su valor histórico. El propietario del edificio puede vender el privilegio de construir 3,500m<sup>2</sup> que no puede ejercer, a otro propietario en otro distrito de la ciudad (“zona receptora”) que esté sujeto a dos características: primera, una demanda importante de superficie construida, digamos 7,000m<sup>2</sup>; segunda, una densidad permitida menor, digamos la mitad, 3,500m<sup>2</sup>. El propietario del edificio “receptor” le compra al propietario del edificio “emisor” 3,500m<sup>2</sup> para construir por encima de lo permitido. El GDF autoriza una densidad mayor siempre y cuando el precio pagado sea depositado en un fideicomiso (cuyo contrato adquiere el carácter de marco normativo de la operación<sup>1</sup>) con instrucciones para que una parte se dedique a la restauración del edificio histórico, otra parte a su mantenimiento y otra parte a la renovación de las áreas públicas que lo rodean. En suma, es una venta entre particulares pero sujeta a que los recursos se apliquen a un interés colectivo, el rescate del CH.

## Tipo de intervención (2)

Este instrumento moviliza recursos a partir de cambios en las normas, que se ajustan para acomodarse a la realidad económica. En la zona emisora, la norma urbana permite una densidad más allá de lo que el nuevo entorno inmobiliario en su conjunto está dispuesto a aceptar, es decir que se destruya un “plus”, la zona histórica, que la economía globalizada le está permitiendo reconocer y para lo cual la norma de conservación histórica le sirve de instrumento. En la zona receptora, la norma urbana no permite que se aproveche al máximo la demanda que hay por espacio construido originado por las ventajas de localización de la zona. El espíritu de la norma urbana mexicana es eminentemente funcionalista, y en ambos casos pretende aprovechar la infraestructura de cada lugar. Así, en la zona emisora la norma es alta por que la infraestructura está sobrada, subutilizada; en la zona receptora la norma es baja pues la infraestructura es insuficiente, está saturada.

La TPD libera la plusvalía que la demanda global crea en la zona receptora, pero que no permite que se la apropien los propietarios. En cambio, el gobierno la canaliza para que sea entregada a los propietarios de la zona emisora pero con la condición de aplicarla a la restauración. Esta restauración trae un beneficio colectivo a la ciudad porque rescata su CH, pero también mejora la posición en el mercado de los inmuebles restaurados y aunque sus

---

<sup>1</sup> Cada contrato de fideicomiso se vuelve el marco normativo de la TPD, muy débil pues no vincula la operación con un proceso más amplio de regulación urbana, de catastro o de fiscalidad inmobiliaria. Incluso deposita la normatividad en el sector bancario en México que controla los negocios fiduciarios, mismo que tiene poca o ninguna preocupación de índole urbana. Con el tiempo el esquema se juridificará, aunque con deformaciones, y se creará un fideicomiso maestro que concentra los recursos.

propietarios no pueden aprovechar el precio mayor que alcanzarían sus predios demoliendo y construyendo una superficie mayor, su posición les resulta “menos inconveniente” respecto de la situación previa a la introducción de la TPD. Sin embargo, hay efectos laterales importantes: la infraestructura excedente de la zona expulsora se desperdicia en una metrópoli donde los servicios son escasos, presionando al alza los precios generales del suelo servido de la ciudad; y la infraestructura de la zona receptora requerirá eventualmente ampliarse para atender los nuevos requerimientos<sup>2</sup> presionando al GDF para que los financie a costos generalmente más altos que los de proveerlos en zonas nuevas.

## Plusvalías involucradas

El precio de venta de cada m<sup>2</sup> que vaya a ser vendido es dictaminado por la comisión de avalúos de bienes del gobierno<sup>3</sup>. El criterio adoptado desde el inicio es el del precio según el negocio que generará, es decir al precio de la ubicación de la superficie que va a ser construida en la zona de recepción. El supuesto básico es que el propietario de un terreno al que se le permite construir 3,500m<sup>2</sup> pero desea construir 7,000m<sup>2</sup>, pues esa es la demanda de espacio inmobiliario de la zona, requeriría comprar un terreno vecino igual al suyo para construir en él los 3,500m<sup>2</sup> que le faltarían. La técnica específica es la conocida como cálculo residual, es decir que a partir del precio máximo al que se pueden vender 3,500m<sup>2</sup> en el mercado de la zona, digamos \$5'000,000, se le reste el costo de construir esa superficie, digamos \$4,000,000; el residuo resultante, es decir \$1'000,000 equivaldrá al precio máximo que un inversionista pagaría por el terreno vecino; por lo tanto; alternativamente, sería el precio que pagaría por adquirirle al propietario de un inmueble histórico los privilegios de construcción adicionales que requiere. Así, entre 1989 y 1994<sup>4</sup>, la TPD se aplicó a 26 inmuebles históricos, se vendieron 83,828m<sup>2</sup> y el monto nominal pagado fue aproximadamente de US \$17millones.

## Éxitos y fracasos

El mecanismo sufrió reveses. Al poco tiempo de que se introdujo, el propio GDF abrió un segundo mecanismo para autorizar incrementos de densidad. Al inicio de la década de los noventa, el país vivía un boom económico por la entrada en vigor del tratado de libre comercio

---

<sup>2</sup> En la realidad la norma de algunas de las zonas receptoras había sido disminuida en 1987 para quedar por debajo del nivel de servicios de cada zona. Esto sucedió para evitar la construcción de edificios altos, muchos de los cuales se habían caído durante los desastrosos sismos que la ciudad sufrió en 1985. Existía un trauma colectivo posterior al desastre que llevó a medidas sobre-protectoras, poco justificadas, como la reducción de la norma de densidad en varias zonas aun y cuando se desperdiciara la infraestructura.

<sup>3</sup> La Comisión de Avalúos de Bienes Nacional hasta 1997 en tanto el Distrito Federal era gobernado por un Departamento que dependía funcionalmente del Gobierno Federal. La Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal a partir de 1997 en que el Distrito Federal adquiere un estatuto independiente del Gobierno Federal. Las reglas permiten que el avalúo también lo pueda efectuar un banco comercial.

<sup>4</sup> Ver González Esquivel (2003).

con EUA y Canadá y había mucha presión de los constructores para se liberaran los límites de densidad, de hecho se comenzó a formar una burbuja inmobiliaria. El mecanismo implantado fue el de “cambio al uso del suelo” sujeto a un estudio de impacto urbano y ambiental, a dictámenes de las oficinas de tránsito, agua y ecología y a una consulta de los vecinos. Los costos involucrados incluían los honorarios por hacer el estudio, el pago de una cuota del 0.4% por inscribir el cambio en el registro del plan urbano y posiblemente alguna compensación menor en dinero a los líderes vecinales o en especie a los vecinos (alguna patrulla de policía, remodelación de un jardín vecinal, etc.). El costo por esta vía era infinitamente inferior que el monto que debía depositarse por TPD al fideicomiso del propietario del edificio histórico. En fecha posterior los incentivos a la construcción de vivienda a mayor densidad de la permitida, también boicotearon al TPD<sup>5</sup> incluso al extenderse su aplicación a otro tipo de zonas de la ciudad. Es decir que el propio GDF se ha hecho hara-kiri. Esta competencia absurda provocada por el propio GDF, impidió el desarrollo del mecanismo de TPD, aun así algunas operaciones se llevaron a cabo, básicamente cuando el GDF presionaba por algún interés especial por conseguir recursos para un inmueble histórico o cuando podía exigir dinero de algún prospecto de edificio alto.

En 1995, el país sufrió un revés financiero muy fuerte, incluyendo el estallido de la burbuja inmobiliaria. Siguió una larga recesión en la construcción que frenó la demanda de cambios de uso del suelo y la continuación de la caída de la demanda por TPD. A la mitad de la recesión, en 1997 se reforma la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y se formaliza la TPD, se amplían las posibles zonas de expulsión y se concibe su aplicación dentro de una misma zona con la idea de densificar y optimizar las infraestructuras zonales. Al poco rato, al independizarse el GDF del Gobierno Federal y al ser electa una autoridad de partido opuesto<sup>6</sup> se consolidaría un fideicomiso maestro que concentraría y redistribuiría los recursos, vendiendo por adelantado TPD, aun y cuando no existiese edificio histórico beneficiario, y se consolidaría una especie de impuesto del 25% de los recursos (o de la propiedad de m<sup>2</sup> de TPD) a favor del GDF. Todo ello sin vínculo claro con Código Financiero del DF y por lo tanto de la regulación y control fiscal formal.

En el 2000 se sucede una alternancia en el GDF, no tanto alternancia partidista, pues el mismo partido volvió a ganar, sino alternancia de grey. En efecto la administración con importante perfil tecnocrático fue reemplazada por uno surgido de la lucha popular. La TPD es vista con suspicacia y cae en descrédito en el nuevo equipo; de hecho, es interpretado como un pago

---

<sup>5</sup> González Esquivel (2003) encuentra que con la denominada Norma 26, que permite la construcción mayor densidad cuando se quiere desarrollar vivienda de interés social, resulta más barata que la compra vía TPD.

<sup>6</sup> El Distrito Federal (DF) y la Federación habían sido gobernados tradicionalmente por el PRI (Partido Revolucionario Institucional) a veces de centro izquierda y a veces de centro derecha gobernado. A partir de 1997 el PRD (Partido de la Revolución Democrática) de izquierda, ha gobernado el DF. En 2000 el PAN (Partido de Acción Nacional) de derecha ha gobernado la Federación.

por violar la norma, incluso un pago hecho de un propietario particular a otro, por consiguiente, interpretable como corrupción. Entre los inversionistas inmobiliarios, la TPD también cae en descrédito sobre todo cuando la operación más grande que se había cerrado en 1993 a más de diez años de distancia no se ha podido construir. Se trata del caso de un prospecto de edificio corporativo con hotel, oficinas, suites y centro comercial en Reforma 347, conocido como la Torre del Águila, que pretendía ser el más alto de la ciudad, que compró 19,747 m<sup>2</sup> del TPD, el 24% del total negociado entre 1989 y 1994, y que pagó a varios edificios históricos más de US \$3 millones, el 36% de los recursos del período, es decir más caros que el promedio. La operación fue afectada por la recesión inmobiliaria, por la oposición feroz de los vecinos que argumentaron la escasez de servicios, por problemas financieros de los inversionistas, pero superadas esas dificultades, las TPD adquiridas no se han podido ejercer por la suspicacia de las autoridades actuales.

## Evaluación y perspectivas

Una vez que las actuales autoridades del GDF han pasado por su etapa inicial de aprendizaje y ante las limitaciones presupuestales con las que se enfrenta, la TPD ha sido revalorada y se tiene conocimiento de que será reactivada nuevamente. En el reglamento de la Ley, que finalmente fue expedido en 2002, el mecanismo es detallado aunque dejando aun lagunas importantes. Además, en el nuevo Programa General de Desarrollo Urbano se señalan zonas receptoras y expulsoras de TPD que se precisan en los programas delegacionales<sup>7</sup> que están siendo elaborados en la actualidad.

Esto pone una esperanza aunque tibia para que el mecanismo se desarrolle. Falta amarrar con precisión el vínculo con la legislación fiscal y con reglas claras de valuación. Se requiere armonizar con otros instrumentos de gestión urbana, por ejemplo, nunca como antes diversos inversionistas privados están rescatando edificios históricos sin mayor vínculo con la TPD. Igualmente el GDF está impulsando el CH, sin embargo lo está haciendo con subsidio total a la rehabilitación de las calles y plazas y hasta de fachadas de los edificios privados, así como con exenciones fiscales cuasi totales en consonancia con otros tantos del Gobierno Federal. En el Paseo de la Reforma, potencial zona receptora, también se están haciendo importantes obras públicas de embellecimiento sin aplicar la figura de contribución de mejoras, es decir que éstas se están regalando a los propietarios beneficiados. En suma, la política general es de subsidio a la propiedad del suelo, donde cualquier esquema que les imponga obligaciones, como en el caso de la TPD, difícilmente encuentra adeptos, mucho menos impulsores.

---

<sup>7</sup> División administrativo-territorial al interior del Distrito Federal.



## Preguntas clave

- **¿Cuál fue la motivación inicial?** Probablemente generar recursos para el rescate de edificios históricos mediante un subsidio cruzado. No hay evidencias de una intención explícita de recuperar plusvalías por el cambio de normas urbanas, aun y cuando éstas son de hecho el instrumento de su creación y de su liberación.
- **¿Acto aislado o estrategia amplia?** Es evidente que se trató originalmente de un caso aislado con enfoque financiero. Con el tiempo se ha ampliado para concebirse como un mecanismo de regulación urbana, aunque más en la intención que en la práctica. En efecto hoy se refleja en una Ley, en un reglamento, en un fideicomiso maestro y en planos con zonas receptoras y emisoras; no obstante los casos recientes prácticamente no existen. Sin embargo, hay cierta difusión; otras ciudades están considerando la TPD como Guadalajara y Monterrey donde hay administraciones locales suficientemente sofisticadas para entender y operar un mecanismo complejo.
- **¿Cómo está concebido?:**
  - **¿Cual es el hecho generador de las plusvalías?** A diferencia de los hechos generadores más evidentes, aquellos donde interviene la obra pública, en este caso se trata del rejuego que la autoridad hace de sus normas urbanas. No parece reconocerse el potencial de ese rejuego y sobre todo la manera de armonizarlo con las capacidades de infraestructura de cada zona para que el tiro no salga por la culata como en el caso de Reforma 347. El rejuego de normas se da no sólo del lado de la oferta, del propietario del edificio histórico, y no se entiende que también surge del lado de la demanda, del edificio receptor del cual depende la cantidad que el mercado demanda en esa zona y el alto o bajo precio que ello representa.
  - **¿Cómo se recuperan las plusvalías?** A través de condicionar la aplicación de los recursos que recibe el propietario del edificio histórico, pues éste los debe dedicar al rescate y mantenimiento del mismo y del entorno inmediato, visualizado esto como un beneficio colectivo de tipo eminentemente cultural y con impacto en la economía turística. El hecho de que los recursos se aplican en inmuebles específicos principalmente de propiedad privada implica que el propietario puede capitalizar los beneficios al posicionar su inmueble de mejor manera en el mercado de la zona. Sin embargo, debe destacarse que no siempre el propietario ha tenido una visión empresarial pues varios de los edificios emisores se han dedicado a sede de organizaciones gremiales o a museos, aunque en este último caso un museo arrendó por un tiempo el patio central para bodas de gran postín.
  - **¿Cuánta plusvalía es recuperada?** El potencial de recuperación es amplio pues con frecuencia la demanda, que finalmente determina los precios de transferencia, ha venido de las zonas más valiosas de la ciudad, algunos de las



operaciones llevadas a cabo han sido por cantidades muy importantes y el pico de la burbuja inmobiliaria en 1993 benefició a algunos edificios históricos. Sin embargo, no siempre se han aprovechado los ciclos de auge inmobiliario, como el que actualmente se vive particularmente el Paseo de la Reforma y del propio rescate del CH. El GDF actual no parecer estar tan apurado por promover la TPD como lo está por subsidiar a los propietarios antes de que termine su período administrativo perdido.

- **¿Cómo se estiman las plusvalías?** a) Se cuantifica la superficie que puede emitir el edificio histórico (superficie construida máxima permitida menos superficie construida real); b) se divide entre el coeficiente de utilización del suelo de la zona receptora (que especifica la superficie construible respecto de la superficie del terreno), con lo cual se obtiene la superficie de suelo que se necesitaría para albergar la superficie de construcción permitida; c) se multiplica por el precio de suelo al que comercialmente se venden los terrenos de la zona receptora. De esta manera el precio es establecido en función del tirón de la demanda y no del empuje de la oferta. Así, la plusvalía que se está recuperando es en esencia la que se genera por los atributos del suelo de la zona receptora y no por la normatividad desaprovechada del CH. Por ello, cada m<sup>2</sup> transferido tiene un precio muy diferente y no refleja en nada la situación del mercado de suelo del CH.
- **¿En qué período se integran las plusvalías?** En virtud de que juega de manera importante el precio fijado por la zona de la demanda, el período de integración del mismo depende del comportamiento de la zona receptora. En esta zona la plusvalía se pudo haber formado lentamente por la acumulación de atributos que le confirieron una renta diferencial determinada. La cantidad recuperable dependerá de la norma inicial de construcción máxima que se establezca; es decir que si se establece muy por debajo de la demanda, la plusvalía recuperable será amplia, si la norma se establece muy alta incluso por encima de la demanda, la plusvalía recuperable desaparecerá.

En relación con el período de tiempo en que se recuperará la plusvalía, esta situación depende por lo menos de los siguientes factores: i) nuevamente de la dinámica inmobiliaria de la zona receptora; si se presenta un período de alta demanda por nuevo espacio construido en esta área, la recuperación de plusvalía se comportará a un ritmo similar al de la nueva construcción. Por el contrario, en caso de que la dinámica de construcción se encuentre en la pendiente de bajada, la demanda de TPD también será lenta hasta el límite de que no se produzca, ii) de la claridad que sobre el manejo del instrumento tenga la administración pública del Distrito Federal y, por lo tanto, del diseño de los procedimientos operativos; éstos deberán ser ágiles y precisos, para permitir que el instrumento adquiera confianza por parte de los demandantes. Este

argumento se relaciona con lo ya anotada, acerca de la actitud un poco errática y contradictoria del GDF.

- **¿Forma del monto recuperado?** Como se puede ver el pago es en efectivo, el propietario del predio receptor deposita en el fideicomiso el monto correspondiente, sin embargo, el hecho de que la aplicación del mismo está explícitamente condicionada, en realidad el pago se transforma en un pago en especie. En la concepción actual, un 25% del pago será reservado por GDF para que lo aplique por su cuenta; sin embargo, también se transforma en un pago en especie pues la aplicación está restringida a destinos similares al del 75% restante, es decir en restauración dentro de la zona.
- **¿Cuál es el destino del ingreso?** La aplicación de los recursos está fuertemente condicionada a mantenerse dentro de la zona de emisión de la TPD y al rescate de los espacios públicos y privados. Incluso en sus versiones previstas en la Ley, es decir de aplicación en otras zonas de conservación ambiental o de otras zonas patrimoniales, los recursos se mantienen dentro de cada zona y se destinan a la conservación.
- **¿Qué innovaciones aporta?** El mecanismo ha sido utilizado en otros países. Por ejemplo, el modelo utilizado en EUA se caracteriza por ser una transacción entre particulares con cierto condicionamiento en la aplicación de los recursos (la preservación histórica o ambiental) donde la socialización de los beneficios, finalmente la plusvalía, es más bien indirecta; el enfoque ha sido el de compensar la restricción de privilegios del propietario “afectado” por una norma de conservación. En el caso de Francia, el modelo se enfoca a apoyar el financiamiento general de las comunas donde los propietarios tienen que pagar por adquirir privilegios de construcción, en este sentido la socialización de las plusvalías es más amplia y directa. El modelo mexicano aporta una combinación de ambos, el propietario limitado por la norma de conservación es compensado con recursos para que rescate su inmueble (modelo EUA), sin embargo, una parte es aplicada al espacio público y el gobierno local se reserva otra igualmente para su aplicación amplia en la zona (modelo Francia). Podemos pensar que la innovación mexicana consiste en adoptar una posición negociadora entre los intereses individuales y los del colectivo.
- **¿Qué habría pasado si no se introduce?** Probablemente el destino del CH hubiera seguido su curso normal, otros programas de rescate han tenido un impacto mayor, particularmente el programa actual fuertemente subsidiado. El número de edificios y espacios públicos beneficiados ha sido poco con relación a los que se requiere rescatar. El impacto limitado se debe a la falta de armonía con otros instrumentos de gestión urbana que han boicoteado su aplicación y no a un mal diseño de los mecanismos en sí. El mecanismo no ha desaparecido e incluso se ha ido institucionalizando, lo que probablemente demuestra que las autoridades le han concebido algún potencial futuro. Por el lado de la

recuperación de plusvalías de las zonas con alta demanda de construcción se han seguido privatizando de manera súper-mayoritaria, sigue imperando una política de privatización de las plusvalías colectivas, con las secuelas de especulación del suelo y de precariedad financiera del gobierno local.

- **¿Cuál es el debate prevaleciente?** El debate es soterrado, se discute en círculos muy especializados y sólo esporádicamente. A pesar de su institucionalización, la baja incidencia y las opciones más baratas que han surgido, no lo ponen en el centro de la discusión. Sin embargo, se pueden identificar tres bandos: el de los propietarios del CH lo visualizan como una ventaja; los propietarios de predios receptores lo resienten cuando la autoridad los presiona a que sigan esa ruta y no otras más baratas; y, la autoridad misma que en ocasiones la visualiza como un excelente instrumento técnico y en otras como un mecanismo esencialmente de corrupción. De cualquier manera, son pocos los actores de cada bando que conocen el mecanismo de la TPD.
- **¿Éxito? ¿Fracaso?** Si hubiera que decidir por un extremo, el mecanismo ha fracasado por la contraposición de otros mecanismos de gestión urbana más baratos; sin embargo su sobrevivencia, su juridificación paulatina a lo largo de 15 años e incluso el hecho de que la consideren en otros estados del país, dejan ver que la sociedad mexicana puede llegar a adoptarlo como un mecanismo generalizado de gestión útil.
- **¿Es replicable?** Es factible que si lo sea. Su sobrevivencia y su difusión a otras partes son indicios. No obstante es probable que se mantenga como un mecanismo de aplicación específica en administraciones sofisticadas. Para que se generalice, se requiere un debate más amplio que involucre: considerar la cancelación de otras formas de gestión que han boicoteado la TPD y que propicia la oposición de los desarrolladores inmobiliarios; concebir obligaciones sobre la propiedad y no sólo privilegios, tema latente en el país a partir de diversos juicios muy sonados y controvertidos; destacar su potencial financiero para los gobiernos locales, a los que les está resultando muy difícil salir de un largo letargo fiscal fomentado por el persistente subsidio federal.

## Conclusiones

La TPD en México ha sido un instrumento sofisticado, para iniciados, con una vida azarosa expuesta a competencia desleal. Sin embargo, representa uno de los pocos mecanismos vigentes y de avanzada que pueden servir de punta de lanza para una reforma urbana más amplia en el país. El mecanismo presenta diversas deficiencias, pero apunta a una concepción de gestión urbana que puede proveer más logros para resolver problemas graves de la ciudad que el de las prácticas actuales.

La gestión urbana actual en México se centra: a) en la elaboración de planes urbanos con un estilo de zonificación excluyente y obsoleta ignorada por la mayoría de los propietarios, los constructores y los habitantes del espacio urbano, que se acompaña de innumerables programas regularizadores que sólo retroalimentan el círculo vicioso; b) en el subsidio de bienes y servicios urbanos que a pesar de que ha mermado fuertemente las finanzas del país se siguen ampliando sin cuestionarse quien capitaliza dichos subsidios, si los propietarios, los constructores o los habitantes del espacio urbano; y c) en la desregulación urbana que con candidez e ingenuidad las autoridades propician para facilitar su trabajo político y que resultan cómodas para propietario y constructores pero van en perjuicio de los habitantes de la ciudad.

Este paradigma debe ser modificado si se quieren resolver los problemas de pobreza urbana, desperdicio de la inversión pública y de dilapidación de áreas culturales y ambientales. Contribuyen fuertemente a ello, la especulación del suelo que propician las políticas actuales de privatización de plusvalías. La TPD, aun con sus limitaciones, al menos apunta hacia un nuevo paradigma, el de la movilización de plusvalías del suelo para beneficio colectivo. Si las plusvalías del suelo son generadas colectivamente -y la asignación de normas de densidad determinadas por el colectivo a través de la autoridad son precisamente uno de los mecanismos de generación-, entonces es la colectividad la que debe disponer de su aprovechamiento. La TPD es un mecanismo para esa movilización y es una experiencia a ser puesta en la mesa de discusiones que revise el paradigma actual y demuestre los resultados que propicia un nuevo paradigma.

## Anexos

### Documentación

- **Archivos:** Los expedientes gubernamentales pueden estar disponibles a través de las leyes recientes sobre transparencia y acceso a la información. Se considera que al menos incluyen los de:
  - El Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México
  - La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) del GDF
  - Las Comisiones de Avalúos de Bienes Nacionales y del GDF
  - Nacional Financiera, fiduciaria del Fideicomiso del Centro Histórico
  - Los casos deben estar inscritos en el Registro Público de la Propiedad al cual se tiene acceso mediante el pago de los derechos correspondientes.
- **Otros estudios:** Sólo hay referencias breves en diversos ensayos y sólo se conoce un proyecto de tesis que aborda el tema. Se conocen los siguientes:

Bistrain Reyes, Guillermo (2000) “Propuesta para un sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo para la ciudad de México” en Bistrain Reyes, Guillermo, coord. Instrumentos para el desarrollo urbano: Memoria del Curso, pp.

109-126, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Coulomb, René (2000) "El Centro Histórico de la Ciudad de México" en Garza, Gustavo, coord., La Ciudad de México en el fin del segundo milenio, Cáp. 7.3, pp. 530-533, Ed. Gobierno del Distrito Federal y El Colegio de México, México, D. F.

Gamboa de Buen, Jorge (1994) Ciudad de México: Una visión, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

González Esquivel, Mario (2003) Análisis de la aplicación del sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo en el programa parcial de desarrollo urbano Santa María la Ribera, Atlampa y Santa María Insurgentes, proyecto de tesis para Maestría en Urbanismo, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F. mimeo.

Morales Schechinger, Carlos (2001) "Confrontación de intereses inmobiliarios en el Centro Histórico de la Ciudad de México" en Lonja Propiedad Raíz de Bogotá, La ciudad se valoriza con obras públicas: Efectos producidos por la generación y recuperación del espacio público y el medio ambiente, memorias del VII Simposio Internacional de Avalúos, Lonja Propiedad Raíz de Bogotá, Bogotá, D.C.

- **Leyes y reglamentos:** La juridificación del caso es aun incipiente e incluye:
  - La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
  - El Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
  - El Acuerdo 028 por el que se aprueba la aplicación del Sistema de Transferencia de Potencial de Desarrollo del Centro Histórico de la Ciudad de México
  - La Circular 1(1)88 que contiene las Bases Generales Administrativas para la aplicación y funcionamiento del Acuerdo por el que se aprueba la aplicación del Sistema de Transferencia de Potencial de Desarrollo del Centro Histórico de la Ciudad de México
  - El Decreto por el que se aprueba el programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc