



FACULTAD DE INGENIERÍA UNAM
DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA

CURSOS INSTITUCIONALES

DIPLOMADO EN VIVIENDA

MÓDULO VII *INCORPORACIÓN DE SUELO A DESARROLLOS DE VIVIENDA*

Del 20 al 29 de Octubre de 2005

APUNTES GENERALES

CI-195

Instructor: Ing. Arq. J. Jesus Alvarez Flores
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
Octubre del 2005

Tabla de contenido

TEMA	Pág.
JUSTIFICACIÓN	3
Objetivo General del Curso	3
Objetivos específicos	3
GUÍA DE INSTRUCCIÓN	4
Duración	4
Destinatarios	4
Metodología	4
Evaluación	4
Requerimientos de apoyo logístico	4
CONTENIDO TEMÁTICO	6
7. INCORPORACION DE SUELO A DESARROLLOS DE VIVIENDA	6
7.1. Hacia una nueva interpretación del papel de la tenencia de la tierra en la apropiación del suelo urbano.	6
7.2. Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992	18
7.3. Estado, desarrollo urbano y reservas territoriales.	40
7.4. La producción del espacio urbano	54
7.5. Incorporación de suelo a usos urbanos	58
7.6. Políticas públicas y reservas territoriales en Aguascalientes	65
7.7. Suelo urbano en la Ciudad de Mérida	73
7.8. Las reservas de suelo de la ciudad de Mérida: recurso estratégico (¿para quién, para qué?).	79
7.9. Programa de Incorporación de Suelo al Desarrollo Urbano	84
7.9.1. Política de Suelo y Reserva Territorial.	84
7.9.2. Requerimientos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda de las ciudades.	89
7.9.3. Programa de incorporación de suelo al Desarrollo Urbano (Programa Hábitat)	97
7.9.4. Reglas de Operación del Programa de incorporación de suelo.	98
7.9.5. Ejemplo de incorporación. Nuevo Laredo, Tamps.	107
7.10. Sesión de conclusiones y recomendaciones con la participación de un experto en el tema, que será invitado por la Comisión de Vivienda.	112
<i>Bibliografía</i>	112
Carta descriptiva del Módulo	118

JUSTIFICACIÓN

La UNAM a través de la División de Educación Continua de la Facultad de Ingeniería, ha organizado conjuntamente con la Comisión de Vivienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Diplomado de Vivienda, ya que estiman importante que los arquitectos, ingenieros y abogados que laboran en ella estén actualizados.

El Diplomado de Vivienda permitirá a los miembros de la Comisión de Vivienda conocer el marco normativo, legal y administrativo del desarrollo urbano y la vivienda establecido en el país y en la Ciudad de México, con el propósito de identificar, fundamentar y proponer a las instancias respectivas, las adecuaciones, reformas o nuevos ordenamientos legales que permitan superar las deficiencias existentes, todo ello con el fin de atender las demandas de vivienda y servicios de la población, especialmente la de escasos recursos.

De conformidad con el guión del Diplomado, en el Módulo VII. Incorporación de suelo a desarrollos de vivienda, se revisarán los principales tipos de tenencia de la tierra en México, la trayectoria que las reservas han tenido así como la formas de incorporación de suelo social al desarrollo urbano de algunas ciudades del, país.

En la actualidad, la mayor parte de los centros de población de la República han agotado sus reservas de suelo, especialmente lo que se llamaba el "Fundo Legal", por lo que han tenido la necesidad de adquirir áreas para integrar nuevas reservas territoriales o, cuando menos, el permitir el acceso a terrenos que les permitan crecer y desarrollarse adecuadamente.

Teniendo suelo apto se garantiza el futuro ordenado de las urbes, de sus habitantes y de las actividades económicas y productivas que los sustentan; incluyendo tierra para la vivienda, el equipamiento y la infraestructura así como las actividades socioculturales que caracterizan y coadyuvan a su identidad y desarrollo como individuos y comunidad.

Objetivo General

Conocer los procesos de incorporación de suelo y examinar la implementación y manejo de las reservas territoriales de algunos centros urbanos de México

Objetivos Específicos

- Revisar ejemplos de incorporación del suelo en distintos centros de población del país.
- Conocer la trayectoria de de las reservas territoriales en México.
- Revisar la operación de los programas de incorporación de suelo del gobierno federal.

GUÍA DE INSTRUCCIÓN

Diplomado de Vivienda.

Duración

El Diplomado tendrá una duración de 160 horas, dividido en 8 Módulos de 20 horas cada uno. Se iniciará el 21 de julio y terminará el 19 de noviembre del 2005.

El Módulo VII. Incorporación de suelo a desarrollos de vivienda, se realizará jueves y viernes con un horario de las 9:00 a las 12:00 horas y los sábados de 9:00 a 13:00 horas.

Sede: Palacio de Minería. División de Educación Continua de la Facultad de Ingeniería de la UNAM.

Domicilio: Calle de Tacuba No. 5. Primer Piso. Delegación Cuauhtémoc. CP 06000. Centro Histórico. México, D.F.

Destinatarios

Estará dirigido al personal de la Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuyas áreas de preparación profesional son las de arquitectura, ingeniería y derecho.

Metodología

En éste Módulo los temas se abordarán mediante sesiones interactivas apoyadas con presentaciones de imágenes de computadora.

Al final de cada sesión se tendrá un lapso de 20 minutos para aclaraciones y preguntas y respuestas.

Además, se tendrá como apoyo visual durante todo el curso una exposición de cartas de usos del suelo de distintas ciudades del país.

En la última sesión del Módulo, se tendrá la presencia de un experto en el tema, a fin de que se haga una evaluación conjunta de las conclusiones y recomendaciones a que el grupo llegó con relación a la temática abordada.

Evaluación

La evaluación del aprovechamiento de los participantes, se hará por Módulo. Se les pedirá que realicen una síntesis sobre alguno de los temas abordados y propongan recomendaciones para mejorar las condiciones del desarrollo urbano y la vivienda a nivel nacional.

Se tomara en cuenta en la evaluación final de los participantes su asistencia y su participación individual.

Requerimientos de apoyo logístico

- Local tipo salón de clases.
- Cañón de proyección de imágenes de computadora
- Espacio donde exponer cartas urbanas de Planes de Desarrollo Urbano de distintas ciudades del país.

**DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA DE LA FACULTAD
DE INGENIERÍA DE LA UNAM**

DIPLOMADO EN VIVIENDA

**NOMBRE DEL MÓDULO VII. INCORPORACIÓN DE SUELO
A DESARROLLOS DE VIVIENDA**

Conocer los procesos de incorporación de suelo y examinar la implementación y manejo de las reservas territoriales de algunos centros urbanos de México

DURACIÓN DEL MÓDULO: 20 HORAS

**PERÍODO TOTAL DE IMPARTICIÓN DEL MÓDULO: 20 AL 29 DE OCTUBRE DE
2005**

**HORARIO JUEVES Y VIERNES DE 9:00 A 12:00 HORAS Y SÁBADOS DE 9:00
A 13:00 HORAS.**

**LUGAR DE IMPARTICIÓN DEL CURSO: EN LAS INSTALACIONES DE DIVISIÓN
DE EDUCACIÓN CONTINUA EN EL PALACIO DE MINERÍA. COL. CENTRO,
MÉXICO, D.F.**

NOMBRE DEL CAPACITADOR: ING. ARQ. J. JESÚS ÁLVAREZ FLORES

CONTENIDO TEMÁTICO

Módulo VII. Incorporación de suelo a desarrollos de vivienda. (20 horas).

Objetivo específico: Conocer los procesos de incorporación de suelo y examinar la implementación y manejo de las reservas territoriales de algunos centros urbanos de México.

7.1. Hacia una nueva interpretación del papel de la tenencia de la tierra en la apropiación del suelo urbano.

Cruz Rodríguez, Ma. Soledad,* 1999, "Hacia una nueva interpretación del papel de la tenencia de la tierra en la apropiación del suelo urbano", en Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (comp.), servicios y marco construido, México; UAM-Azcapotzalco, pp. 91-104.

Las tendencias recientes de la incorporación del suelo urbano en distintos tipos de propiedad ha mostrado la importancia de la propiedad privada en la expansión urbana de los últimos años.

Ante este hallazgo, este trabajo pretende desarrollar algunas ideas que aborden las características de la propiedad privada y que ponen de manifiesto un cuestionamiento a la concepción tradicional de este tipo de tenencia y su relación con el proceso urbano.

El análisis del crecimiento urbano sobre diferentes tipos de tenencia de la tierra y sus formas de urbanización han sido temas de investigación centrales para los investigadores urbanos que se ocupan de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

Los principales estudios que se han llevado a cabo en esta línea se realizaron fundamentalmente para los años setenta y se trataba de trabajos de carácter general que examinaban la expansión urbana sobre los diferentes tipos de propiedad (Schteingart, Iracheta y Cruz).

Posteriormente, en los años ochenta y noventa, la temática se abordó a partir de la realización de estudios de caso, a partir de los cuales se han generalizado hipótesis para explicar las diversas formas de ocupación del suelo, así como los actores sociales que intervienen en este proceso.

Los análisis que se han realizado acerca de la urbanización en Chalco son ejemplo de este tipo de trabajos (Castañeda, 1988; Hiernaux, 1991).

*UAM-Azcapotzalco, Departamento de Sociología, Área de Sociología Urbana, Programa de Investigación "Observatorio de la Ciudad de México", Av. San Pablo N° 180, Col. Reynosa-Tamulipas, 02200 México, DF, Tel: 57244338, Fax: 53948093, Email: cnns@hp9000al.uam.mx

Uno de los principales resultados de los estudios anteriores fue la importancia del crecimiento urbano sobre tierras ejidales.

Descubrimiento que orientó la investigación en torno a las características de la propiedad ejidal, los mecanismos y las formas de urbanización, y a la definición y análisis de los agentes sociales en este proceso.

Los trabajos parecían indicar que gran parte de la urbanización de la periferia de la ciudad se realizaba en terrenos ejidales, de aquí que se privilegiara la atención en la relación que se establecía entre los agentes sociales determinados por el proceso agrario, como los ejidatarios y las instituciones agrarias (como la SRA y CORETT), y los derivados del proceso urbano como los colonos, fraccionadores, etc.

Después de los estudios generales realizados para los años setenta no se realizaron esfuerzos por monitorear el crecimiento urbano en los diferentes tipos de tenencia.

Esto probablemente se debió a dos factores: a la presencia de un intenso proceso de urbanización popular en tierras ejidales en el oriente de la ZMCM, que mantenía la atención de los investigadores; y, por otra parte, a las dificultades que implica el análisis global de una cartografía agraria y urbana con diferentes escalas, nomenclaturas y unidades de información.

Como parte del programa de investigación del "Observatorio de la Ciudad de México" se planteó como uno de sus objetivos, el realizar un estudio general que indagara las tendencias actuales del crecimiento urbano en los diferentes tipos de tenencia de la tierra.

Para ello, se logró digitalizar la cartografía agraria de 16 delegaciones y 35 municipios conurbados¹ y traducirla en una variable más de análisis urbano. Los resultados de este trabajo cuestionan algunos supuestos aceptados de las características de la urbanización reciente y plantean nuevos elementos a considerar en el estudio de la relación entre la tenencia de la tierra y el proceso de urbanización.

Tendencias actuales de la expansión urbana y la propiedad de la tierra

Las novedades más interesantes del estudio de la expansión urbana para los años ochenta y noventa ya han sido desarrollados en otro trabajo (Cruz, 1997), aquí sólo me referiré a los rasgos más notables que ayudan a enmarcar el interés de este ensayo en mostrar la complejización del análisis de la propiedad de la tierra y el proceso de urbanización.

1 Ellos son: Acolman, Ateneo, Atizapan, Coacalco, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec, Huehuetoca, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nextlalpan, Nicolás Romero, La Paz, San M. de las Pirámides, Tecamac, Temamatla, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepozotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán y Zumpango.

En resumen, durante el periodo mencionado, el 63% del crecimiento urbano de la ZMCM se dio en terrenos privados; el 27% sobre tierras ejidales y comunales, el 3% en propiedad federal, y el 6% restante en tierras del ex Vaso de Texcoco².

En cuanto al tipo de poblamiento, el estudio realizado muestra que, más de las tres cuartas partes de la expansión del área urbana en los ochenta, se debió a la creación de nuevas colonias populares (58%) y a la expansión de los pueblos conurbados (20%).

Las colonias populares se encuentran en un 57% sobre tierras privadas y en un 32% en tierras ejidales y comunales.

El crecimiento importante de los pueblos conurbados durante la década se ha dado, por su parte, en un 67% sobre tierras de propiedad privada y en un 28% sobre tierras ejidales y comunales.

Los datos anteriores muestran dos cuestiones importantes: una, es que el crecimiento urbano de la ZMCM se ha dado mayoritariamente en tierras de propiedad privada, mientras que sólo una tercera parte se extendió en ejidos y comunidades; la segunda consiste en que, la mayor parte de la expansión urbana, se ha dado fundamentalmente a partir de la formación de colonias populares y más de la mitad de este tipo de asentamientos se ha formado en terrenos privados.

Como se puede observar, la urbanización de ejidos y comunidades no parece entonces haber tenido la importancia que le hemos atribuido, ahora sabemos que la propiedad privada ofrece la más importante oferta de suelo urbano.

Las nuevas tendencias relativizan la importancia de la urbanización ejidal y nos dirigen hacia la reflexión sobre las particularidades de la urbanización de la propiedad privada. Los planos de la Secretaría de la Reforma Agraria indican la existencia de una gran heterogeneidad de este tipo de propiedad; en la nomenclatura de esta dependencia se incluyen "exhaciendas", "pequeñas propiedades", "pueblos", etc., que llevan a pensar en la existencia de una "indefinición" de la propiedad privada

En este contexto, la pregunta referente a cuáles son las características de la urbanización en tierras privadas, parece tener otra dimensión.

De aquí, la necesidad de profundizar en los elementos específicos de los diferentes tipos de propiedad y en las formas de urbanización de las tierras de los pueblos, de las pequeñas propiedades, de las exhaciendas, de los ranchos, etc.

Todo esto, nos remite a la importancia de explorar el concepto de propiedad "privada" con el objeto de poder contar con elementos que ayuden a dilucidar las modalidades y relaciones de propiedad existentes a su interior

² Las tendencias en el Distrito Federal y en los municipios conurbados no son muy diferentes, la ocupación de tierra ejidal y comunal representa un 26% y un 28%, respectivamente, mientras que para los terrenos privados los porcentajes fueron del 70% y 60%, para cada entidad

La heterogeneidad de la propiedad privada

Cuando se analizan los resultados de la Reforma Agraria en la estructura de la propiedad, caemos en la cuenta de que, en términos generales, sólo se consideran tres tipos de tenencia: la ejidal y comunal, la propiedad privada y la propiedad federal.

Esto no es fortuito, la misma Constitución en el Artículo 27 define las formas de tenencia y las características de cada una de ellas, teniendo como marco inicial a las premisas del movimiento revolucionario que marcaban, como objetivo central, el terminar con los latifundios y evitar de nuevo su formación.

De hecho, la política agrarista de los años posrevolucionarios se orientó a fraccionar a los grandes propietarios y a fomentar la división de la gran propiedad territorial para formar pequeñas propiedades (cuyos límites estaban claramente estipulados en la Carta Magna).

Los mismos ejidos y comunidades se definieron también en esta lucha frontal en contra de las grandes haciendas. El resultado de esto, fue el definir a la propiedad privada en función directa del fraccionamiento de haciendas y de la extensión máxima con la que se podía contar.

Considerando este contexto se procedió a trabajar los planos ejidales de los municipios conurbados. En el análisis de la cartografía agraria llamó la atención la nomenclatura utilizada en ellos, además de ejidos y comunidades se encontraron "pequeñas propiedades", "pueblos", "terrenos de los pueblos", "pequeñas propiedades de los pueblos", "ranchos", "haciendas" y "pequeñas propiedades particulares".

Como puede observarse, los tipos de propiedad que se identifican en los planos no coinciden con los que se consideran en la Constitución. De este abanico sólo queda clara la definición de ejidos y comunidades y, en tanto que el resto de los "tipos de propiedad" no son propiedad federal, entonces muy apretadamente quedan considerados en la denominación de propiedad privada.

Esta diversidad de "nombres" lleva a preguntarse acerca de las especificidades de la propiedad privada... Como ya se dijo antes, de acuerdo a la Constitución este tipo de tenencia está directamente relacionada con la política anti latifundista iniciada por el Estado revolucionario lo que

puede explicar la presencia de pequeñas propiedades y ranchos; pero los pueblos, los terrenos de los pueblos y las pequeñas propiedades de los pueblos no encajan en esta definición.

Si esto es así, no estamos ante un concepto nítido de propiedad privada, más bien se puede pensar en la existencia de una ambigüedad en torno a su definición. Entonces

¿Cómo entender a la propiedad privada?

¿Estamos ante diferentes tipos de propiedad o se trata de una clasificación diferenciada de la misma?

¿Se puede pensar en la existencia de diversas modalidades de este tipo de tenencia?

¿Qué pasa con las relaciones de propiedad?

¿Se meten en un mismo saco relaciones de propiedad diferentes?

Es decir, ¿cuando se refieren a la propiedad privada se puede entender que los nativos de los pueblos, los rancheros, los exhacendados y los pequeños propietarios establecen la misma relación con la tierra y que, por lo tanto, están regidos por las mismas normas jurídicas?

No es sencillo tratar de contestar a todas estas preguntas, sin embargo, si intentamos abordar estas "modalidades" con un poco más de profundidad podemos delinear algunas rutas que nos ayuden a aclarar el asunto.

El punto de partida para abordar el problema se puede ubicar en pensar en la estructura de la propiedad existente al iniciar la Reforma Agraria. Al finalizar el periodo porfirista la conformación territorial de los municipios conurbados a principios de siglo estaba caracterizada por la existencia de 68 haciendas y 212 pueblos.

Tal parece que el reparto agrario generó efectos diferenciados en ambos tipos de propiedad. En lo que respecta a las grandes propiedades (las haciendas), otros trabajos han mostrado que la Reforma Agraria originó el fraccionamiento de las mismas como una respuesta defensiva a la afectación agraria (Connolly, 1984; Cruz, 1994; Rivera, 1987).

Esto dio lugar a la aparición de numerosas pequeñas propiedades que se ajustaban a las limitaciones territoriales establecidas por la legislación agraria (que iban entre 100 y 150 hectáreas según el periodo histórico).

En la mayoría de los casos, las divisiones se dieron entre los familiares de los hacendados³. De esta manera, además de los restos de las 68 haciendas aparecieron en el panorama 267 "nuevas propiedades" que se distribuían entre ranchos y "pequeñas propiedades particulares". Esta transformación de la estructura territorial permitió la sobrevivencia de las actividades agropecuarias de las antiguas haciendas.

En el caso de los pueblos, éstos tienen relación directa con los antecedentes de los poblados de indios que se crearon en la Colonia y que fueron despojados de sus tierras en el Siglo XIX.

No se sabe mucho sobre las características de los pobladores de principios de este siglo, pero sí se puede afirmar que la promulgación del reparto agrario llevó también a efectos diferenciados. Por una parte, se dio un intenso proceso en el cual los pueblos solicitaron a las autoridades agrarias la dotación de tierras.

³ Algunos trabajos a los que ya se hizo referencia evidencian este fenómeno, En los planos de la Secretaría de la Reforma Agraria aparecen los nombres de los propietarios para identificar y delimitar los predios, ellos sugieren una relación directa con los dueños de las ex haciendas más cercanas.

Al comparar el número de ejidos y comunidades con el de los pueblos por municipio, se puede observar una gran coincidencia entre los ejidos que se crearon y los pueblos existentes; la gran mayoría de los poblados de los municipios conurbados obtuvieron tierras a partir de la restitución, dotación ejidal o confirmación de bienes comunales.

Por otra parte, la Reforma Agraria también dio paso a la creación de nuevos centros de población; si bien esto no fue tan significativo, ya que sólo se formaron 18 poblados más, sí llama la atención que el número de ejidos supera al número de pueblos existentes.

Al igual que en el caso de las ex haciendas, ranchos y pequeñas propiedades, la creación de ejidos tiene relación directa con los efectos de la política agraria que privilegió, de 1920 a 1940, la afectación de los grandes latifundios y la distribución de la tierra a los campesinos.

Finalmente, nos queda abordar en conjunto las modalidades concretas de los pueblos, los terrenos de los pueblos y las pequeñas propiedades de los pueblos; llama la atención que éstos no estén considerados en la legislación constitucional, por lo que se inició una búsqueda de sus antecedentes.

Si bien este tipo de poblados datan desde la Colonia, aquí sólo se explorarán las especificidades que tenían en el Siglo XIX y, particularmente, en el periodo que va de la promulgación de la Constitución de 1857 hasta la Ley Agraria de enero de 1915

Al iniciar la segunda mitad del Siglo XIX los pueblos, que hasta la independencia se denominaban de indios, se enfrentaban a un problema jurídico en el que los títulos primordiales no esclarecían la situación jurídica de la posesión de la tierra.

El meollo del asunto estaba en la confusión entre las tierras en que se habían fundado los pueblos y las tierras de los pueblos. Las legislaciones coloniales establecían concesiones de tierra para la formación o asiento de los pueblos de indios, el mecanismo más utilizado en estos años para crear estos tipos de poblamiento fueron las reducciones o congregaciones de indios.

Estas tierras, no debían confundirse con aquéllas que el Rey les entregaba a los indígenas para que "sembraran y vivieran"; ellas se extendían más allá de las últimas casas del poblado y les pertenecían en propiedad para usos comunes y gratuitos.

Los pueblos, no siempre contaban con los títulos de sus tierras, y cuando llegaron a existir, no establecían las diferencias ni delimitaban las tierras del asentamiento de los pueblos, de las tierras de explotación comunal.

Esta diferenciación de las tierras asiento del poblado y las tierras de los pueblos de uso común no eran las únicas características de la propiedad de los pueblos. Las leyes coloniales (Libro 1° de la Recopilación de Indias) también establecían las formas de organización de la comunidad, los servicios que tenían que prestar, los derechos de los naturales y las obligaciones de los indios.

De esta manera, estos tipos de propiedad no sólo quedaron definidos por el tipo de aprovechamiento de las tierras, también se integraban otro tipo de relaciones que tenían que ver con las costumbres y relaciones comunitarias de los pueblos. Estos elementos, marcaron históricamente las particularidades de la propiedad de los pueblos (Orozco, 1975).

Las Leyes de Reforma atacaron sólo una de las dimensiones de la propiedad de los pueblos: la propiedad comunal, de aquí que, a pesar del embate en su contra, pudieran sobrevivir hasta la actualidad.

La Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia y Corporaciones del 25 de junio de 1856 estaba dirigida, de principio, a la afectación de la propiedad eclesiástica; razón por la cual se exceptuó expresamente de este proceso a los terrenos de los pueblos destinados a un servicio público. Posteriormente, ya en la Constitución Federal de 1857 se estableció que ninguna corporación civil o eclesiástica tenía capacidad legal para adquirir o administrar bienes raíces; esta disposición incluía a las comunidades y pueblos.

De esta manera, se inició el despojo de las tierras de los pueblos bajo el pretexto de fomentar la formación de propietarios individuales.

Con la intención de evitar que los pueblos perdieran sus propiedades, durante el periodo de Maximiliano se decretaron algunas leyes que ordenaban la división de las tierras de los pueblos (a las que se les denominó tierras de repartimiento) y que permitían la posesión individual de los pobladores.

La "Ley sobre terrenos de comunidad y de repartimiento" del 26 de junio de 1866 establecía que los terrenos de repartimiento podían ser adjudicados en propiedad a los vecinos de los pueblos y sólo podían venderse a individuos que no tuvieran otra propiedad territorial. El fraccionamiento de las tierras comunales se enfrentaba con el viejo problema de la indefinición territorial de las tierras del poblado y las tierras del pueblo, es decir, no quedaba claro hasta dónde llegaba el asentamiento de población y en dónde iniciaban las tierras comunales.

El periodo porfirista impulsó de manera más agresiva esta tendencia a la división de las tierras de los pueblos y ayudó a delimitar las imprecisiones de la herencia colonial. La "Ley de tierras del 26 de marzo de 1894" encomienda a los gobiernos de los estados el fraccionamiento en lotes de las tierras y su adjudicación entre los vecinos de los pueblos.

Quedando exento del fraccionamiento el "fundo legal" del pueblo, que se entendía como las tierras para el asentamiento del pueblo y se delimitaba como una extensión de tierra de 600 varas (504 metros aproximadamente) medidas desde la Iglesia parroquial a cada uno de los puntos cardinales (se trataba de un cuadrado de 1200 varas -1000 m- por lado) (Orozco, 1975: 188-187).

Los títulos que se expidieron como resultado de las divisiones imponían la obligación de cultivar y aprovechar el lote de manera individual durante diez años sin poder arrendarlo o enajenarlo durante el plazo indicado.

En la primera década de este siglo y en el contexto en el que prevalecía el debate en torno a la propiedad y al contenido del Artículo 27 Constitucional, los juristas de la época reconocían que los títulos otorgados por tierras repartidas eran totalmente legítimos y válidos.

La primera Ley Agraria, la del 6 de enero de 1915, en la que se estipulaba la restitución de las tierras a los pueblos, en su Artículo 2° declaraba nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades realizadas por jefes políticos, gobernadores o cualquier autoridad local.

En lo que respecta a la división que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería o comunidad, sólo se podía nulificar cuando así lo solicitaran las dos terceras partes de los vecinos. Tal parece que las leyes porfiristas sí tuvieron impacto en los pueblos, el repartimiento de las tierras comunales se perfiló como un mecanismo para mantener la propiedad de las mismas en vecinos del pueblo.

En este sentido, se puede llegar a pensar que los denominados terrenos y las pequeñas propiedades de los pueblos son producto de esta política y que ellos están reconocidos por la existencia de títulos legales expedidos en el porfirato.

La presencia de estos documentos parece ser la única relación con la denominada en términos genéricos "propiedad privada" pero, en su esencia, los terrenos y pequeñas propiedades de los pueblos poco tienen que ver con ella.

Los pueblos como asentamientos, no fueron afectados por la división de tierras comunales. La conformación del "fundo legal" ayudó también a conservar la otra dimensión de la propiedad de los pueblos, los usos, costumbres y relaciones comunitarias.

En este caso, no existen títulos y las características, usos y la misma propiedad de los "solares urbanos" parecen regirse más por las relaciones comunitarias, transmitidas de generación en generación entre los vecinos, que por la lógica de la propiedad individual. Aquí tampoco se encuentra vinculación alguna con la "propiedad privada".

En todo caso, los pueblos, los terrenos de los pueblos y las pequeñas propiedades de los pueblos son componentes de la antigua propiedad comunal colonial, fragmentada por las políticas de fomento a la formación de la "pequeña propiedad privada".

De todo esto, se puede afirmar que la definición de "propiedad privada" lleva a considerar no sólo a los agentes sociales heredados directamente del reparto agrario, a saber, los pequeños propietarios que surgieron del fraccionamiento de las haciendas.

También involucra a otros actores que establecen relaciones de propiedad, que no necesariamente están insertos en el marco anterior, y que no regulan sus relaciones a partir de la propiedad privada tradicional, sino en función de tradiciones y costumbres comunitarias ancestrales heredadas de generación en generación, como son los pueblos (entendido como el asentamiento humano) y las tierras de los vecinos de los pueblos.

Ambas dimensiones de la propiedad privada se enfrentan de manera diferenciada al creciente proceso de urbanización y la relación entre agentes sociales diversos marca las especificidades de la urbanización de la periferia de la ZMCM.

La propiedad privada, la urbanización y los "nuevos" actores sociales

Lo expuesto hasta aquí nos indica la necesidad de reconsiderar el estudio de la relación de la propiedad de la tierra y el proceso de urbanización a la luz de las tendencias actuales del crecimiento urbano y de las novedades encontradas en torno a la propiedad privada.

Las preguntas iniciales para explorar la temática podrían ser:

¿Cómo incide la heterogeneidad de la propiedad privada y la diversidad de los agentes sociales derivados de ella en el proceso de urbanización?

¿Las modalidades de la propiedad privada generan diferentes formas de urbanización?

En el marco del proceso urbano y particularmente de la periferia ¿cuáles son las especificidades de las relaciones de propiedad que se establecen en torno a los pueblos, tierras de los vecinos de los pueblos, etc.?

Este trabajo no pretende contestar cabalmente a estas interrogantes, pero sí busca explorar algunos elementos que permitan abordar con profundidad la problemática.

Una primera pista para explorar el asunto se puede encontrar en la diferenciación de las modalidades de la propiedad privada. Las diversas formas de este tipo de propiedad se pueden clasificar en dos grandes ramas.

Una, que considera los diferentes tipos de tenencia enmarcados y normados en la Constitución, en la que por "propiedad privada" se definen a los dueños de ranchos, fracciones de ex haciendas y pequeñas propiedades particulares (además también se consideran otros tipos de propiedad como la federal, la ejidal y la comunal). La segunda, engloba aquellos tipos de propiedad privada que interiorizan relaciones de propiedad basadas en las tradiciones comunitarias.

Gran parte de los estudios de caso acerca de la relación entre la urbanización y la propiedad, se han llevado a cabo a partir de la primera modalidad. Los actores sociales se han identificado a partir de su relación directa con la configuración territorial resultante de la Reforma Agraria y han tenido como referencia directa los tipos de propiedad reconocidos en el Artículo 27 Constitucional. Desde este marco, se han definido las formas de acceso al suelo y la relación entre actores sociales derivados del proceso agrario y del urbano.

Desde esta línea, se han llevado a cabo investigaciones importantes en torno a las características de la urbanización ejidal.

Se han dado aportes en torno a las formas de ocupación del suelo (ya sea por invasión; por ventas realizadas por ejidatarios, comisariados ejidales, fraccionadores; y por la formación de zonas urbanas); a las características de los agentes sociales que participan en el proceso (ejidatarios, fraccionadores, colonos, instituciones agrarias); y las formas de regularizar la incorporación de este tipo de propiedad al suelo urbano

A pesar de los prolíficos resultados de esta línea de trabajo en la propiedad ejidal, hasta ahora ha existido poco interés, por parte de los investigadores urbanos, en trabajar en torno a la propiedad privada. Esto, a pesar de que durante los últimos años, la creciente urbanización ha ocupado ranchos, ex haciendas y pequeñas propiedades (que tuvieron su origen en el fraccionamiento de las haciendas).

Tal parece que las formas de urbanización de este tipo de fracciones han sido variadas y están determinadas en gran medida por la formalización o no de las ventas de las tierras. Entre los elementos que han impulsado la intensa urbanización de este tipo de terrenos en la periferia encontramos la cercanía con la mancha urbana, la disponibilidad de vías de comunicación y el gran déficit de vivienda popular que ha originado una importante demanda de tierra para la formación de colonias populares.

Hasta ahora, los trabajos existentes sobre el tema, han explorado la participación de los actores sociales en torno a las formas de acceso al suelo, como el caso de los fraccionadores clandestinos y su relación con los colonos (Moctezuma, 1980; Corona, 1984; Legorreta, 1994), pero poco profundizan en las determinaciones de las modalidades de la propiedad privada en las formas específicas de urbanización.

Dada la importancia que ha adquirido esta forma de propiedad para la urbanización popular, sería importante profundizar en esta temática y así poder contar con un diagnóstico que, proporcione hipótesis de trabajo a este respecto.

En lo que se refiere a la segunda modalidad de la "propiedad privada" no se conocen trabajos que vinculen la propiedad de la tierra con la urbanización, aunque sí hay estudios de corte antropológico que abordan la confrontación de las relaciones comunitarias con el proceso urbano.

El hecho de que una parte importante del crecimiento urbano se esté dando en los pueblos conurbados es novedoso y aun no se ha realizado el análisis de sus formas de urbanización. Como ya se dijo antes, "los pueblos" son un tipo de propiedad que está basado en la existencia de relaciones ancestrales y prácticas de reconocimiento social, en donde la tradición oral de la transmisión de la propiedad y la herencia de generación en generación prevalecen.

Considerando estos elementos, las tierras que se incluyen en los pueblos no necesitan de documentos legales en los que se establezcan los linderos de las propiedades.

Al parecer, esta situación no significó problema alguno hasta que la urbanización de los pueblos se intensificó. La transmisión de la propiedad a nativos y a "fuereños" de la comunidad no ha sido explorada y aparentemente se ha llevado a cabo dentro de los márgenes de reconocimiento social imperante en la comunidad.

Si bien esto no ha representado conflictos entre el propietario y el comprador, sí se han generado problemas de irregularidad de la tierra. Estos se han resuelto, en la medida de lo posible, dentro del marco de los tipos de propiedad legalmente existente, y en tanto que los terrenos de los pueblos no son ejidos ni terrenos federales se han considerado como propiedad privada por los organismos regularizadores.

El caso de las "tierras de los pueblos" o "pequeñas propiedades de los pueblos" es un tanto distinto al que presentan "los pueblos". Recordemos que este tipo de propiedad mantuvo su relación con los pueblos gracias a que se dividieron entre los mismos vecinos.

En este sentido, existen documentos del Siglo XIX que avalan la propiedad de la tierra (las famosas "ojuelas") y que se reconocen como legales; pero dado que los sucesores del título original no se ocuparon de actualizar los documentos, la venta de estos terrenos cae dentro de la irregularidad que caracteriza a gran parte del crecimiento urbano.

Con respecto a las formas de urbanización y su relación con los actores urbanos casi no hay estudios. Los pocos que existen, indican que estos "pequeños propietarios" son nativos de los pueblos por lo que forman parte de una comunidad con prácticas específicas que les dan identidad.

Se llegan a comportar como fraccionadores, por lo que tienen conflictos con los colonos, debido a la venta fraudulenta o por la falta y control de los servicios; y en algunas ocasiones, dan a vender sus tierras a "corredores" inmobiliarios expertos en la venta de suelo para los sectores populares (Azuela et al., 1984; Méndez, 1997).

En general, es escasa la información que se tiene sobre las formas concretas de urbanización de este tipo de terrenos y, mucho menos, se conoce la relación que pudiera existir entre la venta de estas tierras para usos urbanos y las actividades comunitarias del pueblo.

Considerando todo lo dicho hasta aquí, se podría plantear la existencia de una tipología de la "propiedad privada" directamente relacionada con actores sociales específicos que se conforman alrededor de una determinada forma de propiedad.

Es decir, el tipo de tenencia determina: los agentes sociales que se involucran en las formas de acceso al suelo, las relaciones entre propietarios y colonos, y las formas de irregularidad del suelo urbano.

Esto no es novedoso; de hecho, grandes proporciones de la urbanización de la ZMCM se han explicado a partir de este esquema.

El "paradigma" de la urbanización ejidal se ha construido a partir de las especificidades propias de la tenencia, de los ejidatarios y de sus formas de relación con los actores urbanos. Esto, en gran medida se ha contrapuesto a las características que se pensaba imperaban en la urbanización de la propiedad privada. Ahora habría que hacer lo mismo para las modalidades de la propiedad privada.

Esta diversidad de formas de la propiedad privada y de actores sociales también lleva a pensar en la posibilidad de la existencia de relaciones entre ellas mismas y con otros tipos de propiedad. En este sentido, una cuestión que llama la atención es que "los pueblos", "las tierras de los pueblos" y las "pequeñas propiedades de los pueblos" se acercan mucho, por lo menos en su origen, a las características de la tierra ejidal.

La dotación de ejidos fue una respuesta a la solicitud de los pueblos para recuperar u obtener tierras, y en este sentido, es muy probable que muchos vecinos de los pueblos, se convirtieran en ejidatarios aun cuando tuvieran un solar dentro del "fundo legal" del pueblo o poseyeran algún terreno de "repartimiento".⁴

4 Estudios de caso sobre las características de los ejidatarios sugieren que el reparto agrario no siempre favoreció a los campesinos sin tierra. Para el caso del Distrito Federal existen evidencias de que los ejidatarios eran obreros, artesanos, comerciantes, etc., por lo que no es difícil pensar que también tuvieran algún pedazo de tierra en posesión.

De esta manera, tenemos a vecinos de los pueblos que pueden aparecer como dueños de un solar en el pueblo, como pequeños propietarios y como ejidatarios. Ninguna de estas categorías excluye a la otra, ya que puede jugar el papel de uno o de los tres agentes sociales simultáneamente.

Esto, evidentemente, tiene implicaciones importantes en la urbanización de la periferia de la ciudad. A partir de un estudio realizado en Ecatepec (Méndez, 1997), se tienen evidencias de que una parte de la urbanización periférica se está llevando a cabo a partir del establecimiento de relaciones complejas entre diferentes tipos de propiedad, ellas tienden a impactar las formas de urbanización y confrontan dos tipos de poblamiento claramente diferenciados: la colonia popular y el pueblo. En lo que respecta a las formas de urbanización sucede que un mismo agente social juega diferentes papeles en tomo a la propiedad.

Como "pequeño propietario" puede tener diferentes opciones: vender directamente a los colonos; acaparar algunos terrenos de sus vecinos (a partir de su compra); y moverse dentro de los terrenos de los fraccionadores clandestinos o, en todo caso ceder su tierra a un "corredor inmobiliario" para su lotificación y urbanización.

Tal parece que la venta y urbanización de este tipo de tierras permite en cierta medida la permanencia de las tierras ejidales, los pequeños propietarios que ahora se presentan como ejidatarios buscan mantener el ejido aunque en algunos casos, ante la fuerte presión por urbanizar la zona, también se ven obligados a venderlo.⁵

⁴ Estudios de caso sobre las características de los ejidatarios sugieren que el reparto agrario no siempre favoreció a los campesinos sin tierra. Para el caso del Distrito Federal existen evidencias de que los ejidatarios eran obreros, artesanos, comerciantes, etc., por lo que no es difícil pensar que también tuvieran algún pedazo de tierra en posesión.

⁵ En Ecatepec, en la Colonia Ciudad Cuauhtémoc, la presión la ejerció un organismo encargado de regularizar la tierra (CRESEM) que tenía fuertes intereses en desarrollar en este tipo de terrenos, un fraccionamiento progresivo -esto en los terrenos aledaños a la Colonia Ciudad Cuauhtémoc (Méndez, 1997).

Como se puede observar, el tipo de propiedad determina el papel que jugará el propietario de la tierra ante el proceso de urbanización, lo que nos hace pensar en que existe claridad en los poseedores de la tierra de las características específicas de cada tipo de tenencia.

Las relaciones de propiedad que se establecen también inciden en la confrontación entre los pueblos y las colonias populares.

Como ya se sabe, ambos poblamientos son diferenciados, y quizás la diferencia más importante se centra en el hecho de que, en los pueblos, las relaciones comunitarias y el reconocimiento social de la tenencia de la tierra son parte de las relaciones de propiedad.

Esto no sucede en las colonias populares, en donde su formación se debe a la creciente expansión urbana y a la ausencia de opciones de vivienda para los sectores de bajos recursos y en las que las relaciones de propiedad se establecen a partir del contacto con el propietario de la tierra que se pretende comprar o con el fraccionador clandestino o con el líder del lugar.

Esta distinción fundamental coloca a "los pueblos" como asentamientos que excluyen la participación de los colonos y que ejercen el control de algunos servicios y equipamiento básicos como la luz eléctrica y las escuelas públicas.

Como puede apreciarse todavía hay mucho que hacer y estudiar acerca de las peculiaridades de la propiedad privada y su relación con el proceso urbano. La existencia de una compleja estructura de la propiedad privada, conformada por diferentes agentes sociales y diversas relaciones de propiedad, tiene que estudiarse desde diferentes dimensiones.

Es difícil esbozar una conclusión de este trabajo ya que queda mucho por investigar, sin embargo, se plantearon puntos y problemas que pueden orientar la búsqueda de respuestas a las preguntas planteadas aquí.

Bibliografía

Azuela et al. "Ilegalidad y procesos sociales en cuatro colonias populares de la Ciudad de México, en Revista A, N° 11, Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco, 1984.

Castañeda. V. "Mercado inmobiliario de las periferias urbanas en el área metropolitana de la Ciudad de México" en Zenteno y Morelos (Comps), Grandes problemas de la Ciudad de México. Ciudad de México, DDF/Plaza y Valdés/IPN, 1988.

Connolly. P. "Un hogar para cada trabajador. Notas sobre la transformación del espacio habitacional en Azcapotzalco" en Revista A. Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco. 1984.

Corona. Ma. R. El papel de los fraccionadores "clandestinos" en el proceso de urbanización de la Ciudad de México. El caso de San Miguel Teolongo. (Tesis), Ciudad de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1984.

Cruz. Ma. S. "Las Tierras ejidales y el proceso de poblamiento" en Coulomb y Duhau (Coords). Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco. 1993.

Crecimiento urbano y procesos sociales en el Distrito Federal (1920-1928), Ciudad de México. UAM-Azcapotzalco, 1994.

"Hallazgos recientes en el estudio de la tenencia de la tierra y el proceso de urbanización" en Coulomb, R. (Coord), Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Investigaciones recientes sobre la Ciudad de México. Vol. 2., Ciudad de México, Observatorio Urbano de la Ciudad de México, 1997.

Fábila, M. Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940), Ciudad de México, SRA. 1990.

Hiernaux, D. "Ocupación del suelo y producción del espacio construido en el Valle de Chalco, 1978-1991" en Scheingart, M. (Coord). Espacio y vivienda en la Ciudad de México. Ciudad de México, COLMEX/I Asamblea de Representantes de la Ciudad de México, 1991.

Lracheta, A. (Coord). El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano, Toluca, UAEM/Gobierno del Estado de México, 1984.

Legorreta, J. Efectos ambientales de la expansión de la Ciudad de México. Ciudad de México, Centro de Ecología y Desarrollo, 1994.

Ley Federal de Reforma Agraria, Ciudad de México, Porrúa.

Moctezuma, P. y B. Navarro. Acumulación de capital y utilización del espacio urbano para la reproducción de la fuerza de trabajo. El caso de una colonia popular. San Miguel Teotongo, (Tesis) Ciudad de México, Facultad de Economía, UNAM, 1980.

Orozco, W. Los ejidos de 105 pueblos, Ciudad de México, El Caballito, 1975.

Rivera, L. La transformación del suelo ejidal en suelo urbano. El caso del ejido de San Nicolás Totolapan. México, Tesis profesional, Ciudad de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1987.

Schteingart, M. Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México, Ciudad de México, El Colegio de México, 1989

7.2. Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992.

Autor: Guillermo Olivera. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. UNAM. Av. Universidad sin, Circuito 2 Col. Chamilpa. CP. 62210, Cuernavaca, Morelos. E-mail: gol@servidor.unam.mx. Revista eure (Vol. XXVII, N° BI), pp: 61-84, Santiago de Chile, septiembre 2001.¹

Resumen

Se discuten los cambios que la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, introdujo en las modalidades de conformación de reservas territoriales para el desarrollo urbano. Después de constatar que los nuevos procedimientos para incorporar suelo de propiedad social al crecimiento ordenado de las ciudades no han sido suficientemente exitosos para disminuir su ocupación irregular, se concluye que ello se debe a dos razones principales: en primer lugar, se mantiene una sobrerregulación del Estado sobre los propietarios de las tierras ejidales y comunales, que es necesario eliminar; y en segundo término, la capacidad de los gobiernos municipales para ordenar y planificar el desarrollo urbano es todavía muy limitada, debido a que los avances reales de la reforma municipal de 1983 han sido insuficientes. Para finalizar, se sugiere plantear en nuevos términos la noción eje reservas territoriales, y se apuntan las grandes áreas de la administración municipal en las que es necesario centrar esfuerzos.

1. Introducción

La planeación urbana en México se institucionalizó en el periodo 1976-1978, con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos y el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, respectivamente.

En ese momento se asumió que las dimensiones alcanzadas por el proceso de urbanización en todo el país requerían de una orientación racional que sólo podía darse con las acciones de gobierno y la inclusión y participación de la sociedad, los pobres resultados mostrados en años posteriores, sin embargo, desembocaron en el desprestigio de la gestión pública y llevaron a preferir la opción del "dejar hacer" o "hacer lo posible".

Fue notorio cierto abandono de los programas urbanos que a fines de los ochenta e inicios de los noventa se observó en varias ciudades, la ciudad de México entre ellas, donde pasaron diez años para que se actualizara su Programa de Desarrollo Urbano 1987-1988, al cual ya se le habían hecho cerca de 3 mil 500 adecuaciones.

Sin duda, la crisis económica de los años ochenta fue uno de los factores que incidieron tanto en los resultados de las políticas urbanas como en la posterior retracción de las instituciones públicas para involucrarse en medidas de ordenamiento territorial; se impuso en ese sentido, la urgencia por instrumentar medidas económico-sectoriales de ajuste.

A esto se sumó el impulso y consolidación de un modelo económico de apertura comercial, desregulación estatal y fomento a la inversión privada externa, que terminó por relegar a la planeación y políticas territoriales como un mero punto de referencia -si bien se mantuvieron institucionalizadas-

Ciertamente no desaparecieron los programas que tenían que ver con la gestión del suelo, como el de reservas territoriales, el de regularización de asentamientos populares sobre terrenos ejidales, y el de control de la expansión física mediante el Área de Conservación Ecológica en el Distrito Federal o el programa "Pinte su Raya" en el Estado de México, pero los actos más importantes estuvieron encaminados a otorgarle funcionalidad económica a ciertas zonas de la ciudad para que se insertara en los moldes que exigía el programa de modernización del país, el proyecto más

exitoso de la época fue el centro comercial y de servicios de alta calidad de Santa Fé, que con 900 hectáreas era la reserva territorial más grande de la ciudad (Olivera, 1993: 130).

Esto último sin embargo, más que representar un aspecto negativo, evidencia que todo el tiempo ha habido necesidad de un equilibrio y una complementariedad entre la normatividad y regulación del crecimiento urbano y el impulso al desarrollo económico de las ciudades; es decir, que ha sido necesario sumar a la visión espacialista que representó la planeación física mediante el uso del zoning y la normatividad urbana como instrumentos principales, las perspectivas económicas y sociales, cuya dinámica permite o evita llevar adelante los proyectos diseñados para la ciudad.

Hoy en día es plenamente reconocido que la planeación urbana tiene que incorporar también las dimensiones política, cultural y ambiental, en el entendido de que las ciudades constituyen, además de complejos sistemas productivos y ecológicos, la forma cultural más avanzada de la manera en que la sociedad se organiza y se reproduce, Es decir, no son sólo áreas o puntos en el territorio.

Ahora bien, un aspecto que llama la atención es que, a pesar de la pérdida de prestigio de la intervención del Estado en los asuntos urbanos en el periodo 1982-1988, los planes de desarrollo urbano locales que se derivaron de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) se consolidaron en la gestión estatal y municipal de las ciudades (Azuela, 1998: 54).

Ello sin lugar a dudas, es un reflejo de la utilidad práctica de la planeación urbana, y se deriva de dos realidades incuestionables: 1) de la reforma municipal que se inició en el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid y, 2) la dinámica de la urbanización del país y las demandas sociales relacionadas con ello.

Respecto al primer punto, su principal característica es la transmisión de poderes hacia los niveles municipales de gobierno, espacios donde la administración federal difícilmente puede desempeñar satisfactoriamente las tareas de promoción del desarrollo económico y gestión de los asuntos ambiental, social y urbano. La reforma constitucional que permitió poner en marcha esos cambios fue la que se hizo en 1983 al artículo 115 (Cabrero, 1998).

En cuanto al segundo inciso, referente al incesante crecimiento urbano nacional, se considera que la planeación urbana es el único instrumento que permite dar sentido al desarrollo de la ciudad, ya que resulta difícil imaginar que ésta crezca orgánicamente sobre la base de decisiones individuales y adiciones marginales fundadas en intereses particulares por ausencia total de un ente público (Rébora, 1993:32). En ausencia de planeación urbana, la segregación socio-espacial en las ciudades se acrecentaría.

El "interés público", por lo tanto, junto con la reforma municipal, configuran una base de legitimidad de las autoridades municipales urbanas y de la planeación en los espacios en que confluyen y se enfrentan distintas secciones del capital y de la sociedad civil entre sí y aun con el mismo Estado (Friedman, 1999: 45).

La planeación urbana, en síntesis es un instrumento encaminado a favorecer la gobernabilidad de las ciudades en su aspecto político, a promover el desarrollo de las actividades productivas en su aspecto económico, a procurar la sustentabilidad ambiental en su aspecto físico-técnico, y asegurar la convivencia ciudadana en su aspecto de sustentabilidad social.

Pero a diferencia del pasado, es necesario hacer una evaluación permanente del ejercicio planificador, realizar adecuaciones a las estrategias sobre la marcha (que les confieran flexibilidad), y sobre todo, debe ser un ejercicio incluyente en lo social favoreciendo los recursos de la comunicación y la negociación.

Ciñéndonos en esta ocasión a uno de los principales problemas de la urbanización del país y que constituye un punto neurálgico, nos referiremos en adelante al problema de la falta de suelo para el desarrollo urbano ordenado, y más específicamente, al asunto de las reservas territoriales para el crecimiento urbano planificado.

Si el tema ya era importante en los años setenta, actualmente lo es todavía más por el continuo crecimiento urbano a nivel nacional, que se traduce en un creciente déficit de terrenos "adecuados" para la construcción de viviendas, en la carencia de infraestructura y equipamiento, y en ciudades más grandes y cada vez más numerosas.

De las 119 ciudades existentes en 1960 se llegó a 229 en 1980 y a 350 en 1995; la población asentada en ellas ha crecido en esos mismos años de 14.3 millones a 37.5 y 58.7, con lo que el grado de urbanización nacional (porcentaje de población urbana en localidades de 15 mil y más habitantes respecto a la población total) ha ido aumentando de 41.2% a 56.2% y a 64.4% respectivamente (Garza, 1998).

El problema del espacio para crecer que necesitan las ciudades es doble y conjuga la dimensión territorial en cuanto a extensión y características físicas, con la dimensión jurídica en términos del cumplimiento o incumplimiento de la normatividad urbana vigente al momento de incorporar suelo al desarrollo urbano.

Ya con anterioridad Azuela (1989a y 1989b) se había referido a la cuestión jurídica: la propiedad social de la mayor parte de las tierras que rodean a las ciudades mexicanas, al estar sujetas a un régimen agrario que prohibía su urbanización a pesar de lo inminente de dicho proceso, evitó un control del derecho común (urbano) para su incorporación ordenada a la ciudad.

Ello derivó en una doble ilegalidad, la de la venta del ejido y terrenos comunales (que estaba prohibida hasta 1992) y la conformación de colonias populares (principalmente) que incumplían la normatividad exigida por las autoridades urbanas a un fraccionamiento para ser autorizado. De hecho, una peculiaridad del crecimiento de las ciudades mexicanas ha sido el predominio de asentamientos irregulares sobre terrenos ejidales y comunales.

Un ejemplo de lo anterior es que entre 1983 y 1995 se incorporaron al desarrollo urbano nacional 90 mil hectáreas irregularmente y 30 mil por la vía legal. Y el asunto se complica si se toman en consideración los siguientes aspectos (SEDESOL, 1999):

1. Hay una escasez de suelo apto para el crecimiento urbano ordenado, ya que 65% del que está disponible es ejidal o comunal. Dicha superficie, aun cuando legalmente puede ser incorporada al desarrollo urbano, tiene que pasar antes por un proceso de certificación jurídica que lleva su tiempo y en el transcurso del cual puede ser ocupado ilegalmente.
2. Los planes de desarrollo urbano actualizados y vigentes determinan un requerimiento promedio de 150 mil hectáreas de terreno por lustro en todo el país, en caso de mantenerse la tasa de crecimiento demográfico de la primera mitad de los noventa (que fue de 2.7% promedio anual para la población urbana). Anualmente, por lo tanto, deben incorporarse al desarrollo urbano 30 mil hectáreas que permitan además de resolver las necesidades de expansión contar con ciudades productivas y receptoras de inversión nacional y extranjera.
3. El requerimiento anual de suelo en las 16 ciudades principales de la frontera norte es de 6.500 hectáreas según los planes de desarrollo urbano. Estas ciudades son Tijuana, Tecate, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Hermosillo, Agua Prieta, Ciudad Juárez. Chihuahua, Torreón, Saltillo, Ciudad Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros.

4. En cuanto a las 4 zonas metropolitanas más grandes (ciudades de Monterrey, Guadalajara, México y Puebla) su requerimiento anual de suelo es de 5.800 hectáreas en conjunto.
5. Considerando la periferia de todas estas ciudades y un plazo mucho más largo, tres millones de hectáreas de ejido conforman la reserva potencial de suelo. El desafío es cómo incorporarlas mediante los cauces legales y en cumplimiento de las normas urbanísticas.

En su momento, la LGAH permitió enfrentar retos similares al:

- a) Establecer la concurrencia de la Federación de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
- b) b) fijar normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y
- c) definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Estas atribuciones fueron posibles gracias a las modificaciones a los artículos 27, 73 Y 115 constitucionales realizadas en 1976 (Olivera, 1989).

Pero si la LGAH inaugura en 1976 la planeación urbana institucionalizada y permite establecer un sistema nacional de planeación del suelo urbano, 1992 representa un parteaguas desde el que se sientan las bases para un cambio sustancial en las condiciones para gestionar la transformación del suelo rural periurbano a suelo para usos urbanos, debido a una nueva reforma al artículo 27 constitucional y a su reglamentación mediante la nueva Ley Agraria de 1992 y su posterior incorporación a la LGAH de 1993.

Con estas reformas se salva el conflicto entre las legislaciones urbana y rural que -como ya se dijo- favoreció la expansión desordenada de las ciudades.

Con la reforma al artículo 27 constitucional el panorama para las periferias urbanas cambia en forma importante, ya que por primera vez resulta técnica y jurídicamente factible prever una "bolsa de suelo" para efectivamente ordenar y controlar el crecimiento físico de las ciudades.

Los intentos anteriores orientados en dicho sentido no contaron con las ventajas del marco legal actual ni, sobre todo, estaban controlados por una institución del sector urbano (Secretaría de Desarrollo Social actualmente) sino del sector rural (Secretaría de la Reforma Agraria). Cabe señalar, no obstante, que la reforma consistió solamente en un paso inicial y necesario, que ha tenido que ser traducido a los requerimientos del desarrollo urbano que originalmente no fueron considerados.

Las secciones siguientes abordan la forma como se ha expresado, antes y después de la reforma al artículo 27 de la constitución en 1992, la situación legal del ejido en los problemas seculares de acceso al suelo para la vivienda popular; particularmente en relación con las dificultades para la constitución de reservas territoriales para el crecimiento ordenado y los problemas asociados como el aumento permanente de asentamientos irregulares.

Dado que los nuevos procedimientos para incorporar suelo de propiedad social al crecimiento ordenado de las ciudades no han sido suficientemente exitosos para disminuir su ocupación irregular -como se verá-, se plantea la tesis de que hay razones de índole político-institucional, administrativa y de gestión, y cultural, que permiten entender tales resultados.

En primer término y desde la dimensión institucional, que se refiere a los mecanismos de regulación entre actores sociales, se plantea que prevalece una sobrerregulación del Estado sobre los propietarios de las tierras ejidales y comunales, que es necesario eliminar.

Desde el punto de vista administrativo y de gestión, referido a la capacidad de los gobiernos locales para resolver problemas, la capacidad de los gobiernos municipales para ordenar y planificar el desarrollo urbano es todavía muy limitada, debido a que los avances reales de la reforma municipal de 1983 han sido insuficientes.

En tercer término, las tradiciones culturales de los propietarios del suelo ejidal, enraizadas en una cosmovisión rural y asistencia lista ha impedido hasta ahora la conformación de un mercado de suelo urbano dinámico en las periferias metropolitanas.

Para finalizar, se sugiere plantear en nuevos términos la noción de reservas territoriales para el desarrollo urbano, y se apuntan las grandes áreas de la administración municipal en las que es necesario centrar esfuerzos.

2. El sentido de la reforma constitucional de 1992 al artículo 27 y su significado para el desarrollo urbano.

Al romper con el tabú del ejido como una institución intocable, la reforma al artículo 27 y su reglamentación mediante la Nueva Ley Agraria le retiran el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable, lo que significa en términos llanos, la posibilidad de que se venda, se arriende o se hipoteque.

El propósito declarado fue iniciar los cambios que permitieran "modernizar" el campo, entendiendo por esto una mayor producción y productividad, con base en el otorgamiento de certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra y en la posibilidad de asociaciones entre todo tipo de productores que quieran hacerla, lo que a su vez incidiría en una mayor inversión privada, en su capitalización.

Entre las principales limitantes para el desarrollo rural que se mencionaron en la iniciativa de reforma sobresalen: el minifundismo, como resultado del crecimiento demográfico; la baja productividad y participación del sector primario en el Producto Interno Bruto nacional; la falta de inversión ocasionada en parte por la poca certeza.

Que para todas las formas de tenencia de la tierra representaba un Estado que permanentemente debía repartir tierra; la insuficiencia de la inversión pública para cubrir las necesidades, de crédito de los productores; la imposibilidad de mantener subsidios que no siempre cumplían un claro propósito social, y la práctica común de la renta y venta de tierras ejidales al mar; gen de la ley. Todo ello agravado, además, por los crecientes niveles de pobreza de la población rural.

Con base en los puntos anteriores y con sustento en un discurso modernizador cuya propuesta era la libertad y justicia para el campo, se decidió la conclusión del reparto agrario. Desde ese momento una meta importante sería revertir el minifundismo brindando libertad para disponer de la tierra social y poder generar economías de escala; la reactivación del campo, se dijo, sólo se logrará si se da seguridad jurídica al posesionario de la tierra y se permiten formas de asociación que antes no eran posibles.

En su dimensión política la reforma pareció marcar el fin de la tutela gubernamental sobre los ejidatarios, pero sobre todo fue importante la concepción ideológica subyacente que pretendió que el ejido funcionaría mejor si se le dejaba expuesto a las leyes del mercado con intervenciones del Estado que sólo cumplieran funciones complementarias.

Su implementación, además, representaba una adecuación de las leyes nacionales orientadas a la participación de México en el Tratado de Libre Comercio, de América del Norte (TLCAN), que en

esas fechas se discutía como una opción absolutamente favorable para el desarrollo económico nacional. En varios sentidos era una reforma necesaria, pero en muchos aspectos más resultó incompleta.

Era necesario por ejemplo, dar fin a la prohibición de la venta y arrendamiento de la tierra que eran ya una práctica bastante extendida; contrarrestar los cacicazgos ejidales para en su lugar favorecer la faceta del ejido como órgano de representación campesina; y concluir el reparto permanente de tierra.

Pero al mismo tiempo, como incluso el mismo Gustavo Gordillo -quien intervino en las discusiones de la reforma como funcionario de la Secretaría Agricultura y Recursos Hidráulicos- lo apuntó, la reforma del ejido (debería) articula(r) una reforma política, una reforma económica y una reforma social, con lo que se estaría hablando de una nueva reforma agraria (énfasis nuestro).

La ausencia de esta nueva reforma ha impedido alcanzar los objetivos de modernización del campo, como lo prueban numerosos estudios y las propias declaraciones de los productores agrícolas que demandan una revisión de la reforma (Rello, 1996).

No puede negarse que la realidad rural y las leyes agrarias ya estaban desfasadas, que algunos sectores de la economía primaria sí se han visto beneficiados con la reforma y que ha ocurrido cierta redistribución de la propiedad y del control de los recursos naturales; pero también es cierto que los efectos globales se han concretado en un campo mexicano mucho más heterogéneo.

Ahora bien, aunque en ninguna parte de la iniciativa para la reforma se menciona el ámbito urbano, el decreto correspondiente, y posteriormente la Ley Agraria (LA), tienen que retomarlo. La disposición que permite cambiar el status de la tierra de propiedad colectiva a individual le confiere al campesino una condición de sujeto activo en relación a la urbanización, diferente al que antes tenía, lo cual provocó una serie de temores sobre sus efectos posibles en el crecimiento urbano.

Destacaron sobre todo las observaciones en el sentido de que ocurriría una venta y urbanización masiva de las parcelas ejidales con amplia participación de inversionistas privados, lo que necesariamente llevaría a un crecimiento irregular todavía mayor al que ocurrió con anterioridad a la reforma.

No se dio la venta indiscriminada de tierras ejidales como se dijo -ni en el campo ni en la periferias urbanas-, por varias razones. Por el momento únicamente mencionaremos que en parte se debe a que varias disposiciones legales evitan que sea un proceso sencillo.

Es decir, la venta de las parcelas con fecha posterior a la reforma al artículo 27 y a la publicación de la Ley Agraria no constituye una transacción válida en términos jurídicos si no se somete a 'las nuevas disposiciones.

En efecto, el artículo 87 de la Ley Agraria, señala que "cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población podrán beneficiarse de la urbanización' de sus tierras. En todo caso, la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos".

Posteriormente en la LGAH de 1993, en su artículo 38 se declara que el "aprovechamiento de áreas y predios ejidales y comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras de asentamiento urbano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios"

2.1. ¿En qué consisten las nuevas disposiciones legales y cómo se aplican?

La disposición más relevante por sus implicaciones tanto para el sector agrario como para el urbano, es el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE); su finalidad es dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los integrantes de los ejidos del país, mediante la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos sobre tierras de uso común, o ambos, según sea el caso, así como los títulos de solares urbanos, a favor de todos y cada uno de los individuos que integran los ejidos del país que así lo soliciten (Procuraduría Agraria, s/f).

Así el PROCEDE, que se puso en marcha el 10 de marzo de 1993, no representa la privatización de las tierras ejidales ya que sólo persigue su regularización mediante la expedición y entrega de los certificados y títulos correspondientes (la privatización en todo caso es posterior). La cobertura del programa es de 29 mil 951 ejidos y comunidades agrarias que agrupan a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, así como a 4.6 millones de parcelas y 4.3 millones de solares urbanos.

La superficie de los ejidos representa el 50% del territorio nacional y la población ocupante representa a poco más del 25% del total de los habitantes del país. Entre los beneficiarios se encuentran incluidos, además de los ejidatarios y comuneros, los avecindados y posesionarios.

Sumarse al Procede, sin embargo, no es una decisión individual de los ejidatarios, sino que es una decisión tomada en la Asamblea ejidal. A ésta se le convoca con 30 días de anticipación; en una primera convocatoria debe instalarse con las tres cuartas partes del total de los ejidatarios; las resoluciones se toman con las dos terceras partes de los ejidatarios que asisten, y debe estar presente un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público.

A la Asamblea le corresponde delimitar las áreas de uso común, de asentamiento urbano y parcelado y tomar la decisión de certificar la posesión de la tierra de la manera que más le convenga, cumpliendo todas las formalidades y requisitos que la ley establece. Estos procedimientos fueron los que en un principio generaron los comentarios sobre la privatización inminente del ejido, aunque posteriormente han sido considerados como un candado que permite al Estado mantener su control sobre el ejido, lo cual hace a la reforma no tan radical ya que las decisiones no se toman individualmente (Azuela y Ward. 1994: 170).

Hasta marzo de 1998, se reportaba que 60% de los ejidos habían concluido su certificación, cuatro entidades federativas tenían una cobertura superior a 80%, quince entre 60 y 79%, siete entre 50 y 59% y cuatro menos del 50% (Procuraduría Agraria, 1998); aunque estos datos deben tomarse con precaución pues se han documentado retrasos en la mayoría de los Estados, como por ejemplo para el caso de Puebla (Jones y Pisa, 2000:8).

El Procede no ha avanzado más rápido debido a controversias de linderos y carencia de documentación básica, así como por no ser obligatorio, entre otros motivos. No obstante, la obtención de varios tipos de apoyo en el campo está condicionados.-a la presentación de los certificados de posesión, como ocurre en el caso de los créditos.

Echar a andar el Procede requirió de cambios en el sector institucional agrario, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) mantuvo sus funciones de capacitación, organización, promoción del desarrollo agrario y el ordenamiento y regularización de la propiedad rural; pero se desconcentró la dirección del registro agrario nacional y se creó el Registro Agrario Nacional (RAN), con el propósito de eficientar las actividades de registro sobre las modificaciones de la propiedad de la tierra y los derechos sobre la misma.

Asimismo, se crearon los Tribunales Agrarios (TA) y la Procuraduría Agraria (PA) como órganos especializados para la administración y la procuración de la justicia agraria.

En el sector institucional urbano el cambio más importante sobrevino en mayo de 1992 con la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) mediante la cual, a través del Programa de 100 Ciudades (P-100), se retoma la idea de constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano, que hasta ese momento estaba relegada después del fracaso que en ese sentido había tenido el programa anterior encabezado por la Sedue.

Este fue un momento importante porque significó, por una parte, la finalización del periodo de la planeación urbana coordinada a nivel nacional en forma centralizada; por otra parte se cristalizó con el P-100 la fase de descentralización de funciones planificadoras a las ciudades, como se había previsto en la legislación en 1983.

Las reacciones dentro del grupo de instituciones urbanas a las reformas constitucionales de 1992 y al PROCEDE, sin embargo, no se dieron con la rapidez necesaria, pues fue hasta que inició el sexenio 1995-2000 que volvió a integrarse un programa de reservas territoriales con cobertura nacional como parte de un programa de incorporación de suelo al desarrollo urbano. Esta vez sin embargo, aparecen métodos novedosos para extender la zona urbana ejidal, los cuales presentaremos en la sección siguiente.

3. Mecanismos para la conformación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y sus resultados

3.1. Acciones pioneras (1971 a 1982)

Con anterioridad a las primeras acciones encaminadas a la conformación de reservas territoriales, la única línea de trabajo dentro de las medidas de gobierno relacionadas con la incorporación de suelo al desarrollo urbano dentro de la normatividad vigente tenía un carácter correctivo y básicamente consistió en la regularización de la tenencia de la tierra en colonias populares.

Fue hasta 1971, cuando se creó por decreto presidencial el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO), que se impulsaron por primera vez mecanismos de carácter preventivo.

Hasta 1978 el INDECO orientó sus tareas a la construcción de vivienda de bajo costo, fraccionamientos para trabajadores de bajos ingresos, y todo tipo de operaciones inmobiliarias. Se le facultó también para ser beneficiario de expropiaciones de tierra ejidal y comunal con lo cual, además de desarrollar programas de vivienda, pudo tramitar la dotación de servicios (Aguado y Hernández, 1997: 126).

De 1978 a 1982 al INDECO se le convirtió en agente inmobiliario federal con la finalidad de que regulara el mercado de suelo urbano en los centros de población, previendo las necesidades de crecimiento de cada uno y evitar así la formación de asentamientos irregulares (Aguado y Hernández, 1997: 127). En el año de 1982 el instituto se liquidó y sus delegaciones estatales se transformaron en institutos de vivienda que aún funcionan.

El organismo encargado de la regularización de los asentamientos humanos en terrenos ejidales desde 1973 fue el Comité (y Comisión desde 1974) para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett). Esta Comisión fue solicitante y beneficiaria única de expropiaciones agrarias para la regularización hasta 1979, cuando un nuevo decreto le obliga a coordinarse con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) e Indeco en las tareas de delimitación de las áreas ejidales a regularizar.

Las actividades de Indeco y Corett, si bien se orientaron a enfrentar problemas derivados del crecimiento urbano a nivel nacional, tuvieron un impacto marginal en razón de que no modificaron

en lo más mínimo los procesos de expansión urbana ni contribuyeron a disminuir los daños al medio ambiente.

3.2. El sistema nacional de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano, 1982 a 1988.

Durante el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid (1982 a 1988) se multiplican las críticas a la forma en que se venían enfrentando los problemas del crecimiento urbano,

El cuestionamiento básico era que además de regularizar se requería una política de fondo que resolviera de raíz la falta de suelo para el crecimiento ordenado de los centros urbanos, Se creó el Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (SNSVDU) al que en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-88 se le define como una línea de acción de carácter preventivo que haría posible el paso de la práctica de adquisición emergente, desarticulada, insuficiente y en ocasiones subordinada de tierra para programas públicos, a la generación de una oferta amplia, oportuna y autofinanciada de suelo urbano.

La Corett se mantuvo a cargo de las acciones de regularización y como beneficiaria de las expropiaciones para tal fin; la SEDUE por su parte, sustituyó a la SAHOP y quedó a cargo del Programa Nacional de Reservas Territoriales y también se le facultó como solicitante y beneficiaria de expropiaciones de suelo ejidal.

Ya el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda de 1978 y los planes urbanos estatales y municipales habían incorporado a su contenido las categorías de usos, destinos, reservas, aprovechamientos, áreas urbanizables y no urbanizables, etcétera; pero hasta ahora se generalizaba su uso.

El programa de reservas territoriales como es bien sabido, fracasó por varias razones, Con la finalidad de abreviar únicamente mencionaremos las de mayor peso y que tienen que ver tanto con su concepción como con los procedimientos.

En cuanto a procedimientos, la limitante principal fue la propiedad colectiva de la mayor parte de las tierras alrededor de las ciudades, la sujeción de ellas a las leyes agrarias dificultaba su cambio al régimen de propiedad privada y su control desde el derecho común (urbano).

La única posibilidad de constituir reservas territoriales (RT) era mediante el recurso de la expropiación, lo cual requería del acuerdo y coordinación entre las burocracias del sector urbano representado por la Sedue, los gobiernos estatales, y la burocracia agraria representada por la SRA. Sin embargo, lo que predominó fueron conflictos interinstitucionales que impidieron la desincorporación ágil de los ejidos de su régimen de propiedad social y favorecieron en gran medida su ocupación irregular durante el proceso de expropiación.

Para los ejidatarios en lo individual, la opción de recibir una indemnización como resultado de la expropiación de sus tierras para constituir RT nunca fue más rentable que la venta ilegal de su propiedad. Vender en forma individual, por otra parte, ha sido una ventaja adicional.

En cuanto a su concepción y forma de ser presentadas en los planes de desarrollo urbano, las RT eran un añadido impreciso, considerando la total falta de referencias a los lineamientos específicos para su urbanización y a su necesaria vinculación con programas de infraestructura, vialidad y redes (Duhau, 1998: 221).

La zonificación territorial también tuvo efectos en la urbanización ilegal del ejido y en el fracaso del programa de RT, ya que la delimitación de la periferia urbana en áreas "urbanizables" y "no urbanizables" indujo una reducción en el precio de los terrenos de las "áreas no urbanizables" manifestándose en resultados totalmente contrarios a los perseguidos con la política de contención

de la expansión urbana y de RT. El uso de la zonificación se constituyó en un aliciente para la ocupación irregular del suelo periurbano,

Otro aspecto adicional, que no puede considerarse resuelto en la actualidad, es que los planes de desarrollo urbano se han caracterizado por tener diagnósticos insuficientes, carecer de pronósticos precisos y basarse en metas muy generales (Garza, 1999). Al concluir el SNSVDU, los resultados estuvieron lejos de cubrir las expectativas generadas en su inicio, ya que de una meta de 66. 000 has de suelo a expropiarse entre 1983 y 1988 únicamente se logró hacerlo con la tercera parte.

3.3. Cambios en el periodo 1989 a 2000

Con el cambio de sexenio se abandonó la opción de las reservas territoriales para concentrar las acciones en la regularización de la tenencia de la tierra. De hecho, el impulso que se le dio a la Corett en los primeros tres años (1989-1991) permitió regularizar un millón de lotes; la regularización fue una prioridad de la política urbana salinista como parte del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Según reportan Jones y Ward (1998a), durante todo el sexenio salinista se expropió casi la mitad de la tierra para regularización de todo el periodo 1970-1994 y se emitieron cuatro veces más títulos de propiedad que en las tres administraciones previas juntas.

El cuadro 1, que tiene una periodización 1974-1990 y 1991-1997, indica claramente la importancia del trabajo de regularización de asentamientos ilegales por la Corett en el segundo periodo. Una desagregación de las acciones para los años correspondientes a la administración de Carlos Salinas y los que corresponden a Ernesto Zedillo (de acuerdo con el mismo Cuadro 1) nos indica que el 71 % de los decretos de expropiación, el 77.3% de la superficie afectada por la regularización y el 66.8% de los títulos de propiedad entregados, se llevó a cabo durante la administración salinista.

Cuadro 1. Regularización de asentamientos humanos por la Corett. 1974.1997

Años	Decretos de expropiación	%	Hectáreas	%	Escrituras	%
Total	1.430	100.0	126.051	100,0	1.860.694	100.0
1974-1990	646	45.2	74.197	58,9	788.984	42.4
1991-1997	784	54,8	51.854	41,1	1.071.710	57.6

Fue en los tres últimos años de la gestión de Salinas por cierto, una vez modificado el marco jurídico agrario y urbano, que los mecanismos para incorporar terrenos ejidales a proyectos de desarrollo económico y social se enriquecieron; la expropiación dejó de ser la única vía ya que por primera vez se verificó una asociación entre ejidatarios, gobierno local e inversionistas en una ciudad de la frontera norte (en San Luis Río Colorado, Sonora, el 30 de julio de 1992).

Este mecanismo es ahora una de las opciones con que cuentan los gobiernos de los Estados, los gobiernos de los municipios y los ejidatarios e inversionistas privados para transformar la propiedad ejidal en propiedad privada.

En el caso de la regularización de asentamientos humanos en tierra ejidal también hubo cambios ya que además de Corett, la Asamblea ejidal queda facultada para realizar dicho trámite. Asimismo, el artículo 38 de la LGAH facultó a la Asamblea para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento al destinar el área a asentamientos humanos.

Por otra parte, y para superar los conflictos que tradicionalmente han dificultado las expropiaciones a la Coret¹, se habilitaron comisiones de desarrollo urbano en los Estados y municipios. Estas se abocan a gestionar acuerdos que permitan a los ejidatarios incorporar por sí mismos sus tierras al desarrollo urbano dentro del marco legal.

Otro cambio notorio en relación a la expropiación fue que cualquier inversionista privado podría promoverla de acuerdo con la ley agraria, aunque la SRA ha establecido de manera informal que ningún particular puede hacerla, obligando a la intervención de los gobiernos de los Estados para cubrir ese papel.

En suma, las reformas constitucionales del sexenio salinista, y los ajustes en las instituciones, han servido para que paulatinamente el sector institucional urbano y los gobiernos locales vayan tomando el control de la gestión del suelo en las periferias urbanas.

3.4. Nuevas formas de incorporación de suelo social

Con base en los lineamientos de la Ley Agraria y de la Ley General de Asentamientos Humanos, y de que el PROCEDE avanza en el proceso de certificación de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, se han puesto en marcha nuevos mecanismos para incorporar legalmente suelo al desarrollo urbano.

Estos procedimientos de incorporación de suelo son equivalentes a la conformación de reservas territoriales, aunque sólo son considerados así hasta 1996 cuando se crea un programa a nivel nacional en donde quedan incluidos todos; dicho programa es conocido como PISO.

En efecto, el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO) es el resultado de una de las líneas de acción del Programa 100 Ciudades ya actualizado, el cual se deriva a su vez del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. La línea de acción se denomina Incorporación de Suelo al Desarrollo Urbano, y tiene como objetivo lograr la disponibilidad del suelo necesario en las ciudades para satisfacer los requerimientos de vivienda, de equipamiento urbano y de la propia expansión.

Las actuales disposiciones para incorporar suelo ejidal se basan en los siguientes esquemas: a) expropiación, b) asociación (joint-ventures), c) compra-venta y d) enajenación de bienes federales.

a) Expropiación concertada de bienes ejidales y comunales

Es un acto de autoridad fundamentado en una causa de utilidad pública. Se aplica indistintamente a las tierras parceladas del ejido, a las tierras de uso común y a las superficies para el asentamiento humano. Se promueve la concertación con el núcleo agrario con la finalidad de evitar la oposición que generalmente ha manifestado en el pasado y así acelerar su conclusión. La concertación es la novedad que distingue a esta modalidad de las expropiaciones anteriores; se puede concertar para dedicar las tierras a proyectos nuevos de urbanización, o para separar áreas de crecimiento de poblados en regularización.

b) Adopción de dominio pleno

Es el único mecanismo mediante el cual la tierra de propiedad social se privatiza; pero la adopción del dominio pleno solamente aplica a las tierras parceladas del ejido y no a las tierras de uso común ni a las tierras para asentamiento humano. Es una decisión que toman los ejidatarios individualmente, aunque ya una vez concluido el PROCEDE que, como se recordará, es una decisión de la Asamblea ejidal.

Cuando se ha adoptado el dominio pleno los titulares del suelo pueden comerciarlo de manera directa. Las autoridades urbanas, sin embargo, manifiestan su preferencia porque los ejidatarios

aporten la tierra de uso común a sociedades inmobiliarias y no que la enajenen directamente a terceros no ejidatarios, por temor a que no se desarrollen dentro de la normatividad urbanística, como de hecho ocurre.

c) Aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles (inmobiliarias ejidales)

Es la modalidad de incorporación preferida por la SEDESOL y la Procuraduría Agraria. Es producto de una decisión de la Asamblea ejidal aplicable a las tierras de uso común y consiste en la posibilidad de asociación de los miembros del núcleo agrario en lo individual o como persona moral. La asociación se puede dar con los sectores público, social y privado.

Los primeros esquemas para constituir lo que en un principio se llamaron compañías ejidales de desarrollo urbano se dieron entre 1992 y 1994 como pruebas piloto en quince ciudades del país; también se les ha denominado joint-ventures. La participación del sector privado en el ejido, sin embargo, no es nueva, ya que la modalidad de permuta que hasta 1971 permitía adquirir tierra ejidal en una ciudad a cambio de otra de características parecidas en otro lugar, sirvió para que desarrolladores privados construyeran complejos turísticos, parques industriales y vivienda no popular.

d) Enajenación de bienes federales

Se trata de terrenos propiedad de la Federación que los gobiernos estatales y municipales, previo dictamen de la SEDESOL, solicitan para ser utilizados en programas de desarrollo urbano y vivienda. Deben contar con un programa financiero que permita destinarlo a vivienda de interés social para personas con ingresos máximos de 4 veces el salario mínimo vigente. En este caso, la superficie que abarcan en las diferentes ciudades no representa un porcentaje significativo.

4. Resultados de los nuevos mecanismos de constitución de reservas territoriales.

La puesta en marcha de los mecanismos de incorporación de suelo arriba señalados ha tenido resultados muy variados en cada caso. Dichos avances, a pesar de no ser en la medida de lo esperado, han sido posibles gracias al reposicionamiento de las instituciones urbanas.

4.1. Reposicionamiento del sector institucional urbano como efecto de la reforma.

La reforma al artículo 27 en opinión de Jones y Ward (1998b), al no imponer la obligatoriedad de la privatización del ejido y dejar al Estado el control de los mecanismos para la desincorporación de las tierras ejidales de ese régimen, representa el sostenimiento de la regulación estatal bajo nuevas formas. Dentro de las distintas dependencias reguladoras del gobierno federal sin embargo, se da un cambio en el balance de poder entre los sectores agrario y las agencias de planeación urbana.

Por una parte, los gobiernos municipales y estatales han ganado una participación más activa en la ejecución de las acciones de urbanización del ejido, las cuales seguían con anterioridad una ruta agraria. La SEDESOL por otra parte, ha abierto canales para controlar las rutas de incorporación de la tierra ejidal y comunal a usos urbanos.

La señal más reciente del reposicionamiento de las instancias urbanas es que la Corett, que hasta febrero de 1999 pertenecía al sector agrario, ha sido sectorizada en la Secretaría de Desarrollo Social, con lo cual se fortalece la coordinación interinstitucional entre ambas entidades. La sectorización implica que la Corett, además de que continúe y fortalezca sus tradicionales actividades de regularización de la tenencia de predios ejidales, ahora pueda adquirir terrenos desocupados de propiedad federal, estatal, municipal y aun privada, además de ejidales.

La Corett se constituye así en una instancia que articula los ámbitos institucionales urbano y agrario, y que impulsa un trabajo más cercano con los gobiernos municipales y estatales, con

quienes debe coordinarse para impulsar proyectos específicos de construcción de vivienda popular o para crear reservas territoriales.

De alguna manera, la sectorización se da como efecto de que las sociedades entre el sector ejidal y el capital privado iniciadas en 1992 han tenido poco eco, y de que el programa PISO tampoco ha cumplido las expectativas puestas en él; de esta forma, la participación de las entidades gubernamentales sigue siendo fundamental.

En suma, la sectorización de Corett es sólo una medida dentro de un conjunto mayor de acciones que son necesarias, mientras que el programa PISO está lejos de cumplir con las metas de constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano.

4.2. El PISO como ejemplo de un fortalecimiento inconcluso del sector urbano y de las insuficiencias del más reciente programa para crear reservas territoriales.

El programa PISO es una muestra del paso del control del proceso urbano ejidal desde el sector agrario (SRA) al sector urbano (SEDESOL y gobiernos municipales). PISO surge en el año de 1996 e involucra la participación del gobierno federal a través de la SRA, SEDESOL y otras dependencias normativas como Corett.

En cada entidad federativa el ejecutivo local coordina el programa con apoyo de las representaciones locales de las dependencias federales mencionadas antes y de otras dependencias municipales relacionadas directamente con el desarrollo urbano.

PISO pretende inducir de manera planificada y preventiva la incorporación ágil y concertada de suelo ejidal y comunal para ser considerada en oferta legal al servicio de instituciones; públicas, sociales y privadas de vivienda y desarrollo inmobiliario y así dar acceso a costos accesibles a tierra apta para la promoción, construcción y venta de vivienda de interés social, equipamiento urbano y desarrollo regional; los mecanismos para lograrlo son los anteriormente descritos.

Para que se ponga en marcha el programa se requiere del establecimiento de un convenio entre instancias federales y locales; de éste resulta un Comité estatal de incorporación de suelo, con un presidente, un secretario técnico y vocales ejecutivos. El presidente es el gobernador del Estado, el secretario es el delegado estatal de Corett y las vocalías son ocupadas por representantes estatales de SEDESOL, SRA, PA y RAN.

Mediante PISO, los gobiernos estatales y municipales abrirían y clasificarían una relación de predios ofertados legalmente, con usos y destinos autorizados, la forma de conversión decidida, y los precios base y las condiciones y requisitos para acceder a los mismos; esta bolsa sería pública y coordinada por el área designada por el gobierno estatal.

Cabe mencionar que dicha bolsa de suelo se ofertaría sólo si los ejidatarios no deciden, por sí mismos o en combinación con sus eventuales socios, qué hacer con el suelo; una alternativa por la que estos agentes pueden optar es el desarrollo de proyectos urbanos no habitacionales o acciones de vivienda para sectores medios de la población; de ser ese el caso, no tendría caso la oferta pública del suelo.

Para que en cualquier Estado de la república pueda establecerse un convenio ha de cumplir los siguientes requisitos: 1) ser parte de las 116 ciudades incluidas en el Programa de 100 Ciudades, 2) tener autorizados o inscritos en el registro público de la propiedad sus programas y planes de desarrollo urbano municipal, 3) que sus núcleos agrarios cuenten con certificados de derechos agrarios, o bien que el comité estatal solicite que se realicen las acciones necesarias para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano.

La meta de PISO al año 2.000 era incorporar 150 mil hectáreas en las 4 grandes zonas metropolitanas y 116 localidades del programa 100 Ciudades y en ciudades de prioridad estatal. De las 150 mil hectáreas 101 mil son de origen ejidal y comunal; es por ello que en los registros de avances del programa se consideran los mecanismos descritos de expropiación concertada, regularización, dominio pleno e inmobiliaria ejidal.

Cuadro 2. Incorporación de suelo al desarrollo urbano y la vivienda (hectáreas)

Año	Expropiación Concertada (1)	Incorporación a través de la regularización (2)	Dominio pleno autogestionario (Procede)	Inmobiliaria ejidal	Totales
1996	6,705.05	5,210.24	3,080.42	0.0	14,995.42
1997	1,542.28	5,770.10	7,189.82	3,840.61	18,342.82
1998	1,374.44	4,892.15	13,030.57	841.52	20,138.68
1999 (3)	2,339.10	767.58	4,670.00	1,798.26	9,575.17
TOTAL	11,961.10	16,640.07	27,970.24	6,480.39	63,051.80
%	19.0%	26.4%	44.3%	10.3%	100.0%

Notas: 1) superficie incorporada vía expropiación en favor de los gobiernos de los Estados y municipios, son reservas territoriales propiamente dichas; 2) comprende usos para vivienda, desarrollo urbano, infraestructura y equipamiento; 3) datos al 30 de junio. Fuente: SEDESOL (1999), Incorporación de suelo al desarrollo urbano. Dirección General de Desarrollo Urbano.

Los datos del cuadro muestran que el mecanismo más eficiente para incorporar suelo ejidal al desarrollo urbano sigue siendo la expropiación. Más de la mitad de la superficie expropiada sin embargo, es para programas de regularización de asentamientos irregulares por lo cual no puede ser considerada reserva territorial.

Las que si pueden considerarse reservas territoriales son las casi doce mil hectáreas expropiadas de manera concertada y las seis mil cuatrocientas hectáreas contabilizadas bajo la modalidad de inmobiliarias ejidales, que juntas representan el 29% de la superficie total registrada por el programa PISO como de incorporación al desarrollo urbano desde 1996 hasta mediados de 1999.

El 26.4% representado por la superficie expropiada para regularización no cumple por lo tanto con los criterios de incorporación con fines preventivos, que es la intención de las reservas territoriales. Con la superficie considerada bajo la modalidad de dominio pleno por otra parte, no se sabe que parte de ella ha sido incorporada efectivamente al desarrollo urbano: es muy poco probable que las 27 mil hectáreas reportadas

Se encuentren urbanizadas, ya que el dominio pleno se obtiene con la conclusión del Procede que representa la obtención de certificados de propiedad parcelaria para los ejidatarios y no los obliga a vender la tierra.

Además, el mecanismo preferido por las autoridades urbanas para que los ejidatarios transfieran sus tierras a terceros es mediante las inmobiliarias ejidales, que ha sido el renglón en el que se han tenido menos avances.

Los mecanismos más eficientes hasta el momento son aquellos en donde los gobiernos municipales y estatales tienen fuerte participación o los terrenos tienen un destino para usos colectivos. El mecanismo menos eficiente por el contrario, es aquel donde participa el sector privado.

4.3. El caso de las inmobiliarias ejidales

Considerando únicamente el caso de las inmobiliarias que es para el que existe información, los desarrollos urbanos así impulsados no satisfacen necesariamente la demanda de los sectores sociales de más bajos ingresos, a los cuales se debe en gran medida el crecimiento irregular y anárquico de la mayoría de las ciudades. Por el contrario, el objeto de las inmobiliarias ejidales en marcha hasta 1999 ha sido crear desarrollos para población de ingresos medios y altos, clubes hípicos y de golf, turismo, y parques industriales (Cuadro 3).

De los poco más de mil cien ejidos que existen alrededor de las grandes ciudades, sólo en dieciocho se han puesto en marcha inmobiliarias ejidales y únicamente en 13 entidades, Jones y Pisa (2000: 9-11) encuentran las limitantes que a continuación se mencionan, en el funcionamiento de las inmobiliarias ejidales.

Tienen una estructura mercantil inadecuada, en donde no hay suficientes incentivos económicos para el ejidatario: éste se encuentra en desventaja frente a los inversionistas privados al poseer menos del 50% del capital de la sociedad; no recibe los beneficios económicos en un tiempo razonable; y los riesgos no se comparten de forma equitativa.

Hay falta de transparencia y vigilancia post-contrato. Los ejidatarios no tienen suficiente participación en los consejos de administración y la información no les es dada a conocer. Por el lado contrario, las decisiones tomadas mediante asamblea ejidal pueden más adelante ser cambiadas por otra asamblea cuando se dan los relevos de representantes.

- A pesar del apoyo político a las inmobiliarias, resulta muy complicado institucionalizar la cooperación de agentes informales ordinarios dentro de la planeación formal y administrativa.
- No se aumenta la oferta de suelo para vivienda en general ni para los sectores de bajos ingresos. Así, no se eleva la eficiencia del mercado de tierra, ni se alcanzan relaciones público-privadas más efectivas.
- Algunos municipios no están preparados para adoptar los nuevos métodos de administración de la tierra implícitos en las sociedades.
- Finalmente, los cambios en el gobierno son más lentos que las demandas sociales y los cambios en el sector privado.

En síntesis, los beneficios de la desregulación del ejido para el ejidatario son sólo aparentes, en tanto que no se le permite tomar decisiones de manera individual.

Para algunos autores, la reforma al artículo 27 proveyó al Estado con un arsenal de mecanismos más eficientes y menos hostiles de intervención en relación al pasado inmediato (Jones y Ward, 199B) que le permiten mantener su control sobre los núcleos agrarios.

Un ejemplo es la sujeción del ejidatario a las decisiones de la Asamblea, lo cual representa un fuerte candado para la liberación efectiva del mercado de tierras periurbanas. No es de extrañar en este sentido que el Estado siga protegiendo los derechos de propiedad de los ejidatarios cuando estos han vendido ilegalmente su parcela después de la reforma, y que siga promoviendo programas de regularización de la tenencia en dichos casos.

El trato indiferenciado hacia los ejidatarios e inversionistas privados no ha convencido a ninguno de los dos para desarrollar proyectos urbanos de gran envergadura, salvo casos aislados en donde el sector gubernamental ha tenido una participación muy activa.

Hay en este sentido, todavía fuertes limitantes para un mayor involucramiento del sector privado con los ejidatarios, que van desde la falta de crédito disponible, pasando por la desconfianza mutua, la falta de experiencia y conocimiento detallado de las normas vigentes; hasta iniquidad en los beneficios para los participantes en sociedades inmobiliarias, por ejemplo.

Las asociaciones entre el sector gubernamental y los ejidatarios por su parte, adolecen de la imposibilidad del Estado para fungir como financiador de los proyectos. Y en el caso de los ejidatarios que desean actuar individualmente, sujetarse a las normas les llevaría a elevar los precios de sus terrenos y por tanto a salir del mercado popular al que siempre han servido.

4.4. Otros resultados (nuevas formas de ilegalidad)

La misma SEDESOL (1999) reconoce que ha surgido una nueva irregularidad como resultado de la interpretación dolosa de la Ley Agraria, lo cual se suma a las ventajas económicas que siempre ha tenido la urbanización ilegal tradicional. La nueva irregularidad se presenta después de la certificación del PROCEDE al hacer pasar a los certificados como comprobantes de propiedad privada, cuando en realidad no lo son, además de que ello no permite cumplir la normatividad urbana.

En los casos en que el ejidatario haya recibido el dominio pleno de sus parcelas, pero incumpla nuevamente las normas de urbanización, se convierte, en palabras de Varley (1995), en subdivisor ilegal de tierras de propiedad privada (Jones y Ward, 1998: 262).

Lo anterior está relacionado con el atraso en que se encuentran las formas de operación, de los registros públicos de la propiedad, que con frecuencia permiten que se inscriban predios ejidales como propiedad privada, cuando en realidad no lo son.

Todo lo anterior conduce ineludiblemente a llevar a cabo dos tareas que consideramos indispensables: por una parte es necesario replantear el concepto mismo de reservas territoriales y, derivado de ello, los mecanismos mediante los cuales se constituyen; por otra parte, se debe completar la reforma municipal iniciada desde los años ochenta, de manera que los gobiernos locales cuenten con una verdadera capacidad para gestionar su desarrollo urbano en este caso.

Cuadro 3. Sociedades Mercantiles Inmobiliarias Constituidas entre 1992 y 1999

Núm	Estado	Ejido	Beneficiarios	Superficie (Has)	Sociedad	Objeto social/1	Fecha de aceptación
1992-1996							
1	Baja California Sur	San José del Cabo	270	261.3	Inmob. Integral de B.C. SA de CV	I	12-VIII-94
2	Coahuila	San Antonio de los B	113	532.4	Cd. Nazas Sn Antonio SA de CV	I	22-VIII-94
3	Distrito Federal	San Mateo Tlaltemango	128/	45.5	Club de Golf Reforma SA de CV	I	10-VII-94
4	Distrito Federal	San Mateo Tlaltemango	128/	31.4	Club Hípico La Sierra SA de CV	I	28-X-94
5	Guanajuato	Irapuato	253	43.5	Irapuato XXI SA de CV	I	25-XI-94
6	San Luis Potosí	Garita de Jalisco	85/	200.0	Residencial La Tenaria SA de CV	I	18-IV-94
7	San Luis Potosí	Garita de Jalisco	85/	54.6	Lomas de La Garita SA de CV	I	10-X-94
8	San Luis Potosí	Garita de Jalisco	85/	578.1	Desarrollo del Pedregal SA de CV	I	21-IX-94
9	Sinaloa	El Habalito	138	1257.2	Cd. Industrial Mazatlán, SA de CV	I	1-IX-94
10	Sonora	San Luis	236	3471.0	Construc. e Inmob. del Ejido de San Luis SA de CV	I	30-VI-92
				6 475 has			
1997-1999							
11	Baja California	La Misión	49	1150.0	Inmob. Ejidal La Misión, S de R. L de CV	E, I	9-I-97
12	México	Santiago Cuautlalpan	315	54.9	Alcacin SA de CV	I, Ind.	30-I-97
13	Distrito Federal	San Mateo Tlaltemango	128/	10.9	Río de Santa Fe SA de CV	I	24-II-97
14	Baja California	Adolfo López Mateos	36	1100.0	Polo de Desarrollo Cerro Prieto SA de CV	I, Ind.	5-III-97
15	México	La Piedad.	32	55.2	Frac. La Piedad SA de CV	I	19-III-97
16	México	San Francisco Tepojaco	158	220.1	Inmob. Ejidal Sn. Francisco T SA de CV	I	22-V-97
17	Sinaloa	El Tetuán	42	2201.4	Desarrollo Nuevo Altata SA de CV	E, I	17-XII-97
18	Zacatecas	La Escondida	135	202.9	Inmobiliaria Ejidal La Escondida SA de CV	I	11-II-98
19	Jalisco	Emiliano Zapata	151/	229.8	Jorongo SA de CV	E, I	19-X-98
20	Jalisco	Emiliano Zapata	151/	272.3	Tangara SA de CV	E, I	19-X-98
21	Jalisco	Emiliano Zapata	151/	136.3	Acamaya SA de CV	E, I	19-X-98
22	Guanajuato	La Joya	59	25.2	Inmob. y Constructora Ejidal la Joya SA de CV	I	17-XII-98
23	Nuevo León	Sabinas Hidalgo	98	618.0	Inmob. del Ejido Sabinas Hidalgo	I	30-VI-99
24	Distrito Federal	San mateo Tlaltemango	128/	29.1	Cumbres de Santa Fe	I	9-VII-99
25	Jalisco	Lagos de Moreno	148	27.9	Inmobiliaria Ejidal La Virgen SA de CV	I	11-X-99
				6 334 has.			

NOTAS: I = Inmobiliario; E = Ecoturístico; Ind = Industrial

Se trata de los mismos ejidatarios ya que el ejido se fraccionó dando lugar a tres desarrollos inmobiliarios. Ibíd.

Fuentes: PA, Dirección General de Organización Agraria. Aportaciones de tierras ejidales de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias, mayo de 1997. Y Dirección de Apoyo a Piso de la Procuraduría Agraria (2000). "Estrategias de política pública para Incorporar suelo de origen ejidal y comunal al Desarrollo urbano y la Vivienda" Estudios Agrarios 11, pp 128.129

5. Hacia un replanteamiento de las reservas territoriales y un fortalecimiento de la gestión municipal del desarrollo urbano

En un sentido amplio la reserva territorial es toda superficie colindante con el área urbana de un centro de población o dentro de éste, que sea susceptible de ocuparse óptimamente si no está construida, o de renovarse y densificarse si ya lo está. Así, la ciudad es una reserva en sí misma.

La idea subyacente es que en función de la ubicación particular de una superficie dentro de la estructura urbana de la ciudad, de la capacidad de soporte del suelo, del impacto ambiental diagnosticado, y de las normas urbanísticas vigentes, la incorporación planificada del suelo para el crecimiento y regeneración urbana permita potenciar el espacio como un recurso al servicio de las necesidades colectivas y que al mismo tiempo sea funcional a los requerimientos de desarrollo económico de la ciudad.

No se trata de contravenir a la LGAH de 1993 en la que se les define como "áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento", sino de enriquecer su concepción. De hecho,

esta última resulta una definición útil pensando en la importancia de incidir sobre la orientación de la expansión física de las ciudades.

En todo caso, la definición legal de reserva viene a ser reforzada por otras categorías que permiten contar con la posibilidad de generar espacios para las diferentes necesidades de crecimiento que se dan en cualquier ciudad.

En el caso anterior se encuentran las nociones de destinos (fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población) y usos (fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población).

Las áreas que integran y delimitan un centro de población, sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo, están consideradas en la zonificación territorial de la ciudad.

La importancia de la zonificación se deriva de que constituye un referente público obligado tanto para autoridades gubernamentales como para los habitantes de la ciudad, con lo cual se limitan las posibilidades de un manejo discrecional de la normatividad por parte de la autoridad y se imponen ciertos límites y modalidades a la propiedad privada.

Se consideran asimismo, disposiciones legales que permiten modificar la zonificación territorial confiriéndole flexibilidad a la gestión urbana del suelo y al mismo tiempo legitimando la planeación territorial como un instrumento eficaz.

Algo que no está considerado en la definición oficial de RT y que ampliaría el horizonte de actuación de los gobiernos locales en sus tareas de planificación y gestión de los usos y destinos del suelo, es que el suelo es un recurso finito, aunque al mismo tiempo polivalente: es decir que hay que tener presente la noción de reciclado urbano como una acción de mejoramiento o de sometimiento de una zona a un nuevo proceso de desarrollo urbano para aumentar coeficientes de ocupación y utilización del suelo reutilización o regeneración (Mercado, 1997: 134 ó el art 7 fracción XXVII de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F.).

Hay que incorporar a la definición de reservas territoriales la idea de reciclado urbano e introducir de esta manera una noción de largo plazo que conlleve al redimensionamiento de la superficie total disponible para el crecimiento futuro de las ciudades.

Lo anterior implica que la política de conformación de reservas territoriales tiene que articularse con los programas de vialidad y transporte urbano y con los planes de desarrollo económico.

Asimismo es fundamental no dejar de lado los aspectos operativos como son la modernización de los sistemas de administración municipal; la programación, ejercicio y vigilancia del presupuesto; y eficientar el trabajo de las oficinas locales del registro público de la propiedad y del catastro. Algunos de esos aspectos, ciertamente, aun cuando de forma muy reciente, ya son considerados.

Ahora bien, el meollo del asunto en el caso de las RT está en su disponibilidad -no física sino legal-. Anteriormente sólo eran consideradas reservas aquellas superficies libres de ocupación que eran gestionadas vía participación gubernamental; en la actualidad se ha abierto la participación a los empresarios privados.

Se salva así el impedimento jurídico anterior a la reforma de 1992 al art 27 constitucional pero se introduce un conflicto en cuanto a las facilidades y/o candados para la efectiva participación del sector privado y de los ejidatarios.

Desde nuestro punto de vista, existe una sobrerregulación estatal que impide una circulación expedita de la superficie necesaria para el crecimiento urbano controlado. En otras palabras, una

limitación importante que enfrenta actualmente la política de reservas territoriales, más que su constitución como tales, es que no se ha encontrado la forma de generar una oferta controlada de suelo.

El Estado debe reservarse la tarea de garantizar la generación de oferta de suelo para atender la demanda de la población de más bajos ingresos y dejar que la iniciativa privada haga su parte y cumpla con los requerimientos urbanísticos y demás condiciones de la planeación.

Una fórmula con probabilidades de enfrentar con éxito la urbanización popular como se ha dado hasta ahora, deberá ser una participación conjunta de autoridades, propietarios del suelo e inversionistas en el sector inmobiliario, para generar ofertas diferenciadas de suelo y salvar la paradoja de que la oferta legal de suelo provoca la elevación de su precio.

Una de las razones del fracaso del programa de reservas territoriales durante la gestión de Miguel de la Madrid fue precisamente que el precio de las reservas territoriales constituidas nunca mejoró el de la venta ilegal del ejido.

Hasta el momento, si se quiere ver así, la forma más eficiente para incorporar suelo al desarrollo urbano no es la propuesta del Estado sino el mercado privado (fuera del programa PISO obviamente), cuando la tenencia de la tierra es privada y no social.

La única salvedad del caso es que no incide en la demanda del amplio sector popular; pero por eso proponemos que se trabaje en una oferta diferenciada del suelo, en donde al Estado le correspondería gestionar aquella necesaria para proyectos populares, como de hecho lo ha venido haciendo, y en el caso de la propiedad privada únicamente vigilar el cumplimiento de la normatividad.

En lo que atañe a la gestión de los gobiernos municipales, está pendiente la superación de sus deficiencias técnicas y financieras. Empero, si bien el diagnóstico es correcto, la superación de tales problemas resulta bastante compleja.

Algunos autores (Kyun-Hwan, 1997; Hernández y Villagómez, 2000) han sido precisos en identificar los principales campos de la administración municipal donde son necesarios mayores esfuerzos. En el caso de las finanzas por ejemplo, el problema principal a enfrentar es que las responsabilidades de gasto sigan superando a las fuentes de ingreso.

Esto tiene que ver con el monto de las transferencias y participación del gobierno central a los municipios, así como con la capacidad recaudatoria de estos últimos.

Pero el punto no termina ahí, ya que como bien puntualiza Kyun-Hwan (1997: 21), tan importante como la cantidad que representan las transferencias del gobierno central como parte de los ingresos totales de los gobiernos locales, es la compatibilización de las transferencias con las prioridades de gasto de los municipios beneficiarios.

Aquí hay que decir que las altas tasas de crecimiento demográfico de la población y el excesivo crecimiento urbano juegan de manera permanente en contra de la capacidad financiera y administrativa de los municipios.

En el aspecto técnico, es muy importante contar con el personal y el equipo necesario para optimizar el desempeño de la administración municipal. Un caso muy claro en el ámbito urbano es el de las oficinas de catastro y del registro público de la propiedad, donde hace falta mucho trabajo para que pueda obtenerse un incremento en la recaudación de impuestos.

Algunas de las tareas pendientes son la actualización de registros, de la cartografía utilizada, la profesionalización del personal, y la modernización de los sistemas de almacenamiento de datos.

De igual manera, se requiere mejorar los estudios diagnósticos y los planes de desarrollo económico municipal y vincularlos a la presupuestación, de tal forma que exista un control sobre las tareas pendientes y las que se van resolviendo.

En lo político, el municipio necesita mayor autonomía en el ejercicio del gasto y en la recaudación de impuestos. Pero al mismo tiempo es fundamental, una correcta relación con el gobierno central para que no haya cambios o interrupciones abruptas en la transferencia de recursos por cuestiones políticas. Las interrupciones debidas a problemas económicos difícilmente pueden eludirse (Kyun-Hwan, 1997).

Existen otro tipo de aspectos legales e institucionales que deben ser tratados, al igual que debe procurarse en todo momento un entorno macroeconómico estable (Hernández y Villagómez, 2000).

6. *Comentarios finales*

Los escenarios previstos al realizarse la reforma al artículo 27 constitucional no se han cumplido. ¿Por qué? Por la sencilla razón de que la modernización no se alcanza de un solo golpe, se realiza paso a paso, cada uno de los cuales responde a una decisión pero al mismo tiempo nos coloca ante nuevas rutas.

Así, lo que se creyó un elemento definitivo que permitiría enfrentar con éxito los problemas del crecimiento urbano, resultó ser en realidad una acción básica que requiere ser apoyada con decisiones colaterales que tendrán que cubrir vanas etapas, y que también tendrán que ser evaluadas con cierta frecuencia para hacer los ajustes necesarios.

Por el momento la urbanización ejidal mantiene muchos de los rasgos anteriores. Sigue siendo más rentable para los ejidatarios vender sus parcelas de forma individual, se participe o no en el PROCEDE, por la sencilla razón de que los beneficios se obtienen en el corto plazo y de que la ley sigue brindándoles protección.

Para que se le pueda hacer frente a la urbanización popular con éxito, se necesita una gestión de los gobiernos federal y local que haga posible la generación de un mercado mixto de suelo para cubrir las demandas de los diferentes grupos sociales y de los sectores productivos. Esto conlleva dejar de pensar las reservas territoriales como producto de la forzosa participación estatal y permitir mayor libertad a los sectores social y privado.

Otro aspecto fundamental resulta el carácter inconcluso, de las reformas municipales tendientes hacia la desconcentración administrativa y la descentralización gubernamental. Los gobiernos municipales no tienen autonomía financiera, dedican la mayor parte de sus recursos al gasto corriente y no al gasto en inversión, no cuentan con personal capacitado, tienen sistemas administrativos deficientes y, finalmente, no han alcanzado la autonomía política suficiente.

En suma, el éxito de la planeación urbana post-reforma, depende de una variedad extensa de factores. Algunos tienen que ver directamente con las modificaciones al artículo 27 constitucional, pero otros más dependen del nivel de modernización y eficiencia que han alcanzado las burocracias locales a nivel municipal.

Asimismo, resulta determinante el apoyo federal a las políticas y programas de ordenamiento territorial (lo cual dependerá de las orientaciones de política económica), así como la evolución económica del país, principalmente porque en los periodos de crisis el apoyo presupuestal se reduce al mínimo. Hay también otros factores más complejos que tienen que ver con la identidad de los pobladores rurales que ven en la tierra más su valor de uso, y en donde tiene más peso su sentido de pertenencia que el valor de cambio que aquella pudiera tener.

Los avances en la constitución de reservas territoriales permitirían un verdadero ordenamiento de las ciudades y una mejor gestión de su desarrollo. Lograrlo no es nada sencillo puesto que requeriría, en primer término, replantear el concepto de reservas territoriales y las formas mediante las cuales se constituyen; igualmente, sería necesario que los gobiernos municipales lograran articular el contenido y aplicación de los planes urbanos con la lógica de operación de los sectores popular e inmobiliario en las diferentes ciudades y dar al mismo tiempo respuesta a las necesidades de inversión productiva.

También, habría que considerar el ejercicio del presupuesto y la distribución del gasto. Sería necesario, asimismo, garantizar que sean absolutamente claras las normas mediante las cuales se rigen los planes de desarrollo urbano vigentes y las instituciones a cargo lo suficientemente capaces de hacerlas respetar; influye desde luego cómo perciben la reforma los diferentes sectores sociales involucrados y en qué medida se acogen a ella.

Está claro que no ha concluido todavía la etapa de reconocimiento de derechos y obligaciones de las nuevas leyes y normas urbanas y que por un buen tiempo veremos cómo conviven las viejas prácticas con las nuevas. Sin duda, estamos partiendo apenas de las bases de una estrategia de desarrollo urbano a largo plazo, que irá incorporando paulatinamente diversas adecuaciones.

Una de las más importantes con toda certeza, tiene que ser el replanteamiento de las reservas territoriales o mecanismos de incorporación de suelo ejidal, que permita resolver una serie de paradojas que se han ido conformando. Es necesario en dicho sentido, generar mayor discusión que la habida hasta ahora.

7. Referencias bibliográficas

Aguado, Emma y Francisco Hernández (1997). "Tierra social y desarrollo urbano: experiencias y posibilidades", Estudios Agrarios, 8.

Azuela, Antonio (1989a). "El significado jurídico de la planeación urbana en México", Garza, Gustavo (coord.). Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988, Ciudad de México: El Colegio de México.

(1989b). La ciudad, la propiedad privada y el derecho, Ciudad de México: El Colegio de México.

(1998). "Planeación urbana y reforma municipal", Garza, Gustavo y Fernando Rodríguez (coords.). Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México, Ciudad de México: El Colegio de México.

Azuela, Antonio y Peter Ward (1994). "Memorándum de Austin: la urbanización del ejido y el impacto de la reforma al artículo 27 de la Constitución Mexicana", Revista Interamericana de Planificación, XXVII, 105.

Cabrero, Enrique (coord.) (1998). Las políticas descentralizadoras en México {1983-1993}, Logros y desencantos, México: CIDE/Porrúa.

Dirección de Apoyo al PISO de la Procuraduría Agraria (2000). "Estrategias de política pública para incorporar suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano y la vivienda", Estudios Agrarios, 11.

Duhau, Emilio (1998). Hábitat popular y política urbana, México: UAM-A y Miguel Ángel Porrúa.

Friedman, John (1999). "El reto de la planeación en un mundo sin fronteras", Ciudades, 42.

Garza, Gustavo (1998). "Evolución del sistema de ciudades en México, 1960-1995", Demos, Carta demográfica sobre México, Ciudad de México: ISSUNAM.

- (1999). "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México", Estudios Demográficos y Urbanos, 12, 2.

Hernández Carlos y Villagómez Alejandro (2000). "Participación del sector privado en servicios municipales: el agua potable", Gestión y Política Pública, IX, 2.

Jones, Gareth y Peter Ward (1998). "Privatizing the Commons, reforming the ejido and urban development in Mexico", International Journal on Urban and Regional Research, 22, 1.

Jones, Gareth y Rosaria Pisa (2000). "Public-private partnerships for urban land development in Mexico: a victory for hope versus expectation?" Habitat International, 24.

Kyung-Hwan, Kim (1997). "Improving local government finance in a changing environment", Habitat International, 21, 1.

Mercado, Ángel (1997). "Reservas Territoriales para usos urbanos en el Distrito Federal", Eibenschutz, Roberto (coord.). Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México, Tomo 11, México: UAM-A y Miguel Ángel Porrúa. .

Olivera, Guillermo (1989). «El control del crecimiento urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El caso de la zona Chalco-Ixtapaluca, Estado de México...», Tesis de Licenciatura en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.

(1993). "La gestión del suelo en la ciudad de México. Entre acciones, omisiones e imprevisiones", Revista Interamericana de Planificación, XXVI, 104.

Procuraduría Agraria (1998). La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonios, México.

Procuraduría Agraria (s/f.). Programa de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares Urbanos, México.

Rébora, Alberto (1993). "Los planificadores urbanos ante el cambio", EURE, XIX, 57:31-40.

Rello, Fernando (1996). "La privatización del ejido: ¿Una contrarreforma agraria?", Investigación Económica, 215.

7.3. Estado, desarrollo urbano y reservas territoriales.

Autora: Adriana Fausto Brito*, 1999, "Estado, desarrollo urbano y reservas territoriales" en Patiño Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (Comp.), Servicios y marco construido, México: UAM-Azcapotzalco, pp. 189-196.

Este trabajo presenta avances de la investigación sobre la política de reservas territoriales en algunas ciudades del occidente del país. Por tratarse de una investigación aplicada que tiene como finalidad aportar propuestas para hacer más eficientes estas políticas, los análisis se desarrollan con un sentido pragmático.

El trabajo muestra cómo una política de planeación enunciada a nivel federal, enfocada a la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano, da lugar a diferentes mecanismos de aplicación que derivan, en gran medida, de las condiciones sociopolíticas del lugar.

En la parte inicial se propone un esquema analítico basado en algunas dimensiones claves que se desprenden de la conceptualización oficial de esta política, de donde surgen factores recurrentes en su aplicación a nivel local, y que se explican en la segunda parte.

Las reflexiones expuestas se presentan con cierto grado de abstracción y están fundamentadas básicamente a partir de evidencias empíricas referidas a las ciudades de Aguascalientes, Colima-Villa de Álvarez, Morelia y la Zona Metropolitana de Guadalajara, capitales de sus respectivos estados.

Esta parte, en buena medida descriptiva, lejos de excluir un análisis más completo y sistematizado de cada ciudad, busca identificar algunos elementos de interpretación de este tipo 'de políticas'¹ que, posteriormente, nos ayuden a comprender los procesos por los que atraviesa su implementación y a establecer los principales factores que condicionan su éxito.

Una aproximación a la noción de reservas territoriales

En realidad, la actual Ley General de Asentamientos Humanos no aporta una definición precisa de las reservas territoriales, sólo especifica, en su Artículo Segundo, lo que se entiende por reservas, esto es, las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento.

* Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios Metropolitanos, Campus Huentitán El Bajo. Extremo Nte. Calzada Independencia, SH, 44100 Guadalajara, Jalisco, Tel: 36744580,36744502 ext. 122, Fax: 36744755,

¹. Téngase en cuenta que en este momento el análisis se enfoca a la creación de reservas territoriales para usos habitacionales, incluyendo eventualmente las áreas para equipamiento; debido a su importancia cuantitativa -son las que más superficie urbana ocupan- y representativa, pues el uso habitacional es el motor de la política de creación de reservas. El estudio se basa en las acciones realizadas por los institutos estatales de vivienda, es decir, no incluye reservas constituidas de manera autónoma por instituciones federales como el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). En trabajos subsecuentes, se analizarán otros usos importantes para el desarrollo urbano, como los industriales, agrícolas, de preservación ecológica, etc. La autora agradece los oportunos comentarios al texto preliminar emitidos por Luis Felipe Cabrales Barajas y Esteban Wario Hernández.

En su Capítulo Sexto, indica que se deben establecer acciones coordinadas entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con cinco objetivos principales:

- i) establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda;
- ii) evitar la especulación de inmuebles;
- iii) reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente las necesidades de los grupos de bajos ingresos;
- iv) asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los planes y programas de desarrollo urbano;
- v) garantizar el cumplimiento de estos últimos.

Por otra parte, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco -1993- sí aporta una definición: reservas territoriales son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento y se integren al dominio privado de la Federación, el estado o los municipios.

De esta manera, el concepto que da origen a las reservas territoriales se podría identificar con tres principales características:

- a) la propiedad pública del suelo,
- b) su condición de urbanizable, y por tanto,
- c) propio para una utilización futura, conforme lo demande el crecimiento de las ciudades.

A pesar de su aparente simplicidad, estas características adquieren diversos matices a la luz de los procesos locales bajo los cuales se desarrollan, pues encierran elementos que incidirían notablemente en la efectividad de la aplicación de una política federal cuyos objetivos son retornados por las legislaciones urbanas de las entidades federativas, ya que, mientras se han logrado modestos -o prácticamente nulos- resultados en tres de las ciudades estudiadas (Colima-Villa de Álvarez, Morelia, Zona Metropolitana de Guadalajara), su aplicación en la cuarta ciudad (Aguascalientes) ha tenido repercusiones más satisfactorias para su desarrollo urbano.

² Ver Calderón. Julio. Políticas de regularización y mercado de tierra en América Latina, 1997. Cf, bibliografía. Cabe mencionar que utilizamos esta distinción como un recurso analítico, pues en la realidad estas dimensiones se presentan simultáneamente interaccionando como un sistema complejo.

Extrapolando y ampliando el esquema analítico que propone Calderón para las políticas de regularización de suelo urbano como fenómeno social² podríamos afirmar que también las políticas

La dimensión jurídica en torno a la intervención del Estado

La idea de contar con suelo de propiedad pública se asocia a una postura que atribuye al Estado la facultad de intervenir en los mercados de suelo con fines redistributivos y de justicia social³ para corregir desequilibrios que perjudican a sectores marginados, ya sea ofertando terrenos accesibles para esta población, o bien, captando los ingresos derivados del incremento de la renta del suelo para utilizarlos en beneficio de la comunidad.

Para ello, la construcción y aplicación específica de un marco legal que sustenta la constitución de reservas territoriales y su inserción general en el sistema jurídico, son determinantes para conseguir los objetivos de aquéllas.

Dimensión urbanística y de planificación:

Uno de los objetivos, de las reservas territoriales, es contribuir a un armónico desarrollo urbano, para lo cual, el dominio público del suelo junto con otras formas tradicionales de intervención estatal- representa un enorme potencial para dirigir y programar el crecimiento urbano, respondiendo a las necesidades de suelo de la población y a criterios elementales de planeación urbana (accesibilidad, disponibilidad de infraestructura y servicios, conservación de zonas patrimoniales y ecológicas). En ese sentido, el control público del suelo serviría para asegurar que la utilización del mismo garantice un desarrollo sostenido.

Dimensión temporal de utilización

A raíz de lo anterior, la adquisición anticipada de terrenos para la utilización posterior, tendría como propósito encaminarse al modelo de ciudad preconfigurado en el plan de ordenamiento urbano; lo que implica una previsión de las necesidades futuras de suelo para las distintas actividades.

En la conceptualización de las reservas territoriales tiene un papel importante la noción de tiempo pues, por regla general, el ritmo de crecimiento de nuestras ciudades rebasa los instrumentos de planeación. De tal suerte, en la mayoría de los casos, lejos de anticiparse al futuro, el Estado adquiere suelo con propósito de utilización inmediata, para atender necesidades urgentes:

Dimensión socio-política

Tradicionalmente, el mercado de terrenos ha sido un campo en donde convergen diversos intereses, sean éstos alimentados por legítimas necesidades sociales, por razones económicas, beneficios políticos, etc.

³ Ver Fausto. Adriana. "Políticas urbanas y planificación del uso del suelo" en Regular o no regular: el dilema de las reservas territoriales Op Cit.

Se podría decir que, recurrentemente, las acciones del Estado en este campo se han guiado por el interés de legitimarse y mantener un control social;⁴ por lo cual, se han privilegiado medidas correctivas -regularización de asentamientos- antes que preventivas --como podrían ser la creación de reservas de suelo-, pues aquéllas permiten mejor ese margen de actuación.

A pesar de ello, los modos de participación del Estado para dirimir y conciliar esos intereses, en tomo al uso y apropiación del suelo, varían en función de las condicionantes locales (sociales, culturales, económicas) y de los agentes institucionales que intervienen.

Dimensión económico-financiera

En las tendencias macroeconómicas mundiales que pugnan por un confinamiento del Estado y una libre actuación del capital, sin duda los mercados inmobiliarios adquieren un papel preponderante. El suelo, por lo que representa como insumo para el sector de la construcción, como nicho de inversión de capital-incluyendo los de procedencia ilícita como el narcotráfico-, como patrimonio económico familiar en fin, por las distintas formas que adquiere su valor de cambio, se inserta en procesos económicos y financieros de los cuales dependen ampliamente los resultados de las políticas urbanas en general.

Cuatro capitales del occidente del país en su contexto regional

Para señalar en los siguientes apartados algunas constataciones generales observadas en las ciudades objeto de estudio, sobre la relación entre los fundamentos conceptuales y la manera como se ha llevado a la práctica la aplicación de las políticas sobre reservas territoriales, se ha

tomado como referencia, principalmente, las capitales de cuatro estados: Aguascalientes, Colima-Villa de Álvarez, Morelia y la Zona Metropolitana de Guadalajara⁵ por lo que vale la pena recordar a grandes rasgos el contexto regional en que se desarrollan estas ciudades y algunas características intraurbanas que presentan.

Aguascalientes tiene una influencia regional que rebasa las fronteras estatales -articulándose con municipios pertenecientes a Jalisco y Zacatecas, y su base económica se sustenta en las actividades secundarias y terciarias; el crecimiento urbano-industrial que ha experimentado a partir de la década de los años ochenta, ha derivado en una fuerte atracción sobre el interior del estado que resulta de una evidente centralización político-administrativa y concentración de importantes actividades económicas en el estado, que incluyen industrias establecidas con capitales internacionales.

Al parecer, las políticas federales de desconcentración de las principales zonas metropolitanas del país, aunado a la rectoría estatal en cuanto a planeación del desarrollo se refiere, han sustituido en gran medida a las funciones del gobierno municipal.

⁴ Al respecto existe un amplio consenso en los trabajos de distintos investigadores, particularmente aquéllos que han abordado el tema de los asentamientos irregulares en México

⁵ Ello obedece al carácter regional de la investigación, con fines comparativos, no precisamente en las características inherentes a cada localidad (población, superficie, actividad económica, composición socio-espacial, proceso de urbanización, etc.) que son difícilmente equiparables, sino con la intención de detectar los principales factores endógenos o exógenos que resulten determinantes en la aplicación de las políticas sobre reservas territoriales.

La urbanización de la ciudad se ha estructurado a partir de tres anillos concéntricos y una serie de vías reticulares que permiten una buena accesibilidad a los diferentes puntos de la mancha urbana.

Hacia el poniente se localizan las áreas de mayor potencial agrícola (principalmente pequeña propiedad), por lo que las autoridades han buscado inducir el crecimiento hacia el suroriente (en donde se localizan los terrenos ejidales), a través de fuertes inversiones en adquisición de suelo y construcción de vivienda.

El Programa de Desarrollo Urbano 1994-2010 indica que, durante el periodo 1980 a 1992, la ciudad pasó de una población de casi 300 mil habitantes sobre una superficie de 3,316 hectáreas, a tener 477,739 habitantes en una mancha urbana que se extendió hasta alcanzar las 7,372.26 hectáreas, lo que representa una densidad de 65 hab/ha.

El problema del mercado informal de suelo, es incipiente en todo el estado; se considera que en la capital, el 4% de la población vive en trece asentamientos irregulares alrededor de la mancha urbana, ocupando no más del 3% de la superficie de la misma (Jiménez, E., 1995).

La conurbación Colima- Villa de Álvarez forma parte de un sistema estatal de ciudades, interactuando principalmente con las ciudades de Manzanillo (turístico-portuaria) y Tecomán (agroindustrial); a nivel nacional, estas ciudades se integran hacia las fronteras del país a través de dos corredores prioritarios: Manzanillo-Nuevo Laredo y Tapachula-Manzanillo. Colima-Villa de Álvarez muestra una vocación económica hacia la terciarización, y junto con Manzanillo, representa el sustento de la base económica estatal, además de estar incluidas en el Programa de Cien Ciudades, con políticas de consolidación e impulso (Vidauri, F., 1997).

Según el Plan de Desarrollo Urbano de 1993, en 1980 la población de la conurbación era de 107,911 habitantes, estimándose para 1992 en 178,610 personas que ocuparían una superficie de 2,646.4 has. La estructura urbana se define a partir de vialidades reticulares (sentido suroeste-noreste y sureste-noroeste) dentro de un cuadrángulo o anillo de circunvalación. Al norte se localizan fraccionamientos de tipo residencial y medio, al este se asientan principalmente

fraccionamientos populares sobre terrenos ejidales; hacia Villa de Álvarez (al norte y oeste) se registran las principales tendencias de crecimiento; la densidad promedio, en 1993, era aproximadamente 62 hab/ha.

Michoacán también presenta una distribución territorial más o menos equitativa en su sistema de ciudades; en el estado se presenta un mosaico de regiones, cada una de ellas con sus respectivos centros urbanos: Morelia, Zamora-Jacona, La Piedad, Zitácuaro, Lázaro Cárdenas, etc., la mayoría de los cuales se encuentran vinculados a otros polos de desarrollo externos como Guadalajara, el mercado agronorteamericano, el Bajío, el oeste mexicano y el sur de Calima, principalmente.⁶

⁶ Zepeda. Jorge. Michoacán. Sociedad, Economía, Política, Cultura, Biblioteca de las Entidades Federativas. UNAM. México. DF, 1988, citado por VARGAS. Guillermo 1991, CI bibliografía.

Morelia se encuentra aun ligada a la actividad agrícola pero, sobre todo, a la prestación de servicios y a la comercialización local y regional (Vargas, G., 1991). En 1970 contaba con 161,040 habitantes, incrementándose a 428,486 en 1990, y una densidad de 114 hab/ha; y de 1974 a 1985 su superficie pasó de tener 1,560 hectáreas, hasta alcanzar 3,510; para llegar posteriormente a 5,427 hectáreas en 1992.

La ciudad presenta un crecimiento desordenado hacia la periferia en general, en donde se localizan colonias populares y asentamientos irregulares que ocupan zonas ejidales (Ávila, P., 1993): el Plan Director de Desarrollo Urbano refiere que, de 256 colonias que existían a principios de los años noventa, 22 tenían problemas de tenencia de la tierra.

Finalmente, en Jalisco se reproduce un desequilibrado patrón territorial de concentración-dispersión, teniendo como núcleo principal a la Zona Metropolitana de Guadalajara, que se extiende sobre el Municipio de Guadalajara y parte de los municipios de Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. Huelga decir que, siendo la segunda metrópoli del país, sus actividades económicas (industrial, comercial y de servicios) articulan la región occidental del país a nivel nacional e internacional.

Hacia 1960, el crecimiento de Guadalajara alcanza a Zapopan y Tlaquepaque, y de 1970 en adelante, la expansión urbana se ha dado en forma sostenida, ocupando las áreas ejidales inmediatas. A partir de entonces, el crecimiento ha rebasado los esfuerzos en materia de planeación urbana y dotación de servicios; de tal suerte que, en 1992, hacia los cuatro puntos cardinales, existían aproximadamente 244 fraccionamientos irregulares, en donde vive poco menos de la mitad de la población (López Moreno, E., 1995).

La ciudad pasó de 300 mil habitantes en 1940 a poco más de millón y medio en 1970, alcanzando en 1990 una población superior a los 2'870,000 personas en la zona metropolitana. Por otra parte, de 1970 a 1995, la extensión de la mancha urbana pasó de 10,996 hectáreas a 39,020; lo que significa un promedio de 1,121 hectáreas de incremento anual, equivalente a la creación de una ciudad media del Estado de Jalisco; en 1995 se calcula una densidad aproximada de 110 hab/ha.

De las hectáreas urbanizadas, el 23.5% están en situación irregular, por ocupar áreas ejidales (Consejo Metropolitano de Guadalajara, 1996). La metrópoli se estructura a partir del centro metropolitano y varios subcentros -representados por las cabeceras de los municipios adyacentes y algunos importantes centros comerciales-; la población de mejores ingresos se concentra mayoritariamente hacia el poniente -sobre Zapopan y Guadalajara-, y la de ingresos bajos se distribuye en el resto de la zona metropolitana, principalmente sobre Tonalá y Tlaquepaque.

El ejido: de suelo social agrícola a reserva de suelo urbano

Tradicionalmente los grupos de bajos recursos excluidos del mercado inmobiliario formal han encontrado en terrenos ejidales y zonas físicamente inapropiadas, y por tanto desvalorizadas, una solución a su necesidad de suelo para edificar vivienda.

Acaso la costumbre, la facilidad o la inercia misma de los procesos de ocupación de suelo, ha orillado a que, por regla general, la lógica para constituir reservas se ha centrado en el estatuto jurídico del suelo.

Es decir, en principio se busca constituidas en donde existen terrenos ejidales -a través de expropiaciones fundamentadas en el interés público-, ignorando incluso otros factores que serían más determinantes, derivados de propuestas racionales de ordenamiento y desarrollo -como la ubicación de los terrenos, la disponibilidad de servicios inclusive, algunos funcionarios no relacionan la compra directa de terrenos (ejidales o privados) como una acción para constituir reservas de suelo.

Podría pensarse que son, por derecho, las tierras que deben considerarse como reservas, pues en teoría son propiedad de la nación -cumpliéndose así la primera condición de la definición- y en aras del bien común, el Estado podría asignarles un uso urbano.⁷

Los hechos muestran que no es ese razonamiento el que prevalece, desde el momento en que se cubre un costo por indemnización a los usufructuarios de estos terrenos cuando son expropiados, como se haría en caso de afectarse propiedad privada.

Sin duda, la explicación obedece más bien a razones políticas, pues como lo han referido algunos investigadores (Duhau, E., 1995; Ward, P., 1989), a los intereses de los ejidatarios se añaden los de la burocracia agraria.

De hecho, la voluntad política de las autoridades locales se identifica como uno de los recursos fundamentales para implantar eficazmente políticas sobre suelo urbano.

Esta voluntad, aunada a una capacidad de negociación en esferas distintas del poder público, resulta un importante eslabón para concatenar el discurso y la acción.

Así tenemos que en Aguascalientes, a raíz de la primera invasión de terrenos ejidales ocurrida en 1979, la creación de reservas públicas de suelo se convirtió en un eje central para el desarrollo urbano: de 1981 a 1992 se constituyeron 1,536.46 hectáreas de reservas territoriales concentradas prácticamente en la capital, mientras la ciudad se expandió durante el mismo periodo aproximadamente 4,056 hectáreas; es decir, el 37% de esa expansión se dio sobre suelo público.

En Colima-Villa de Álvarez, podemos afirmar que de 1980 a 1997 se incorporaron a la mancha urbana aproximadamente 2,329 hectáreas, de las cuales, casi el 14% (320.74 hectáreas) sobre suelo público. Morelia, de 1985 a 1992, incrementó su superficie urbana en 1,917.3 hectáreas, mientras las reservas constituidas para uso habitacional sumaron casi 785 hectáreas, es decir, absorbieron el 40% de la expansión.

⁷ Lógica que se presenta por ejemplo en Perú, en donde el Estado utiliza suelo público de baja o nula productividad agrícola (tierras eriales) para alojar o reubicar a grupos marginados.

Finalmente, en la Zona Metropolitana de Guadalajara, la extensión de la mancha urbana se incrementó aproximadamente en 5,465 hectáreas, y en el mismo periodo, los fraccionamientos progresivos construidos sobre reservas de la Inmobiliaria del Estado ocuparon 83.57 hectáreas (el 1.5% del crecimiento).⁸

Las políticas de desregulación del suelo ejidal ponen a debate el papel protagónico del Estado en la creación de reservas, pues inversionistas y promotores particulares han urbanizado terrenos de origen ejidal desincorporándolos de ese régimen y con subsecuentes operaciones de compra-venta o gestionando la aportación de terrenos de uso común a sociedades inmobiliarias.

Estos casos se documentan, por ejemplo, en ejidos como el de San Antonio de los Bravos y el de Los Rodríguez, ambos en Torreón; el Ejido San Nicolás de los Garza al norte de Monterrey; el Ejido Garita de Jalisco en San Luis Potosí; el Ejido La Moderna en Veracruz, etc.⁹

En la mayoría de los casos, la urbanización de los terrenos es inmediata -lo que llevaría también la discusión a una dimensión temporal, es decir, si se pueden considerar como reservas de tierra- y la participación de nuevos actores, que esto implica, trae aparejado el cuestionamiento del monopolio gubernamental que presupone la definición normativa de las reservas territoriales e incluso, el interés público que las anima.¹⁰

Las reservas territoriales y la organización social del espacio urbano

La definición normativa de las reservas territoriales induce a la apertura de nuevos frentes de expansión urbana periférica -pues crecimiento se interpreta como sinónimo de expansión-; de tal suerte que la conformación de reservas territoriales supone, especialmente, la continuación de la mancha urbana dentro de una visión de utilización inmediata o a corto plazo.

⁸ Los porcentajes aquí referidos y las superficies de expansión urbana son resultado de cálculos propios basados en información proveniente tanto de documentos oficiales de planeación como de diversos trabajos de investigadores. En todos los casos, las reservas públicas de suelo hacen referencia a los terrenos usados para habitación, sin incluir las destinadas a otros usos- preservación ecológica, áreas verdes, equipamiento. Estamos conscientes de la cautela con que deben tomarse estas elaboraciones, por la dificultad para obtener datos exactos y fidedignos; no obstante, consideramos que representan cuantificaciones válidas para mostrar un panorama general de las localidades estudiadas. Las fuentes utilizadas son: para Aguascalientes, el Programa de Desarrollo Urbano 1994-2010, y JIMENEZ, Edith, 1994. Para Colima, el Plan de Desarrollo Urbano de las Ciudades Conurbadas Colima-Villa de Álvarez 1994, ORTEGA, Miguel y GOMEZ, Eduardo, 1997; BARRAGAN Eduardo, PALOS, José de Jesús, URUCHURTU, Jorge, y VIDAURI, Fernando, 1997. Jalisco: Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, 1996, y LOPEZ MORENO Eduardo, 1992. Michoacán, Plan Director de Desarrollo Urbano de Morelia, 1991; Comité Estatal de Reservas Territoriales. A VILA, Patricia, 1993.

⁹ Ver Mecanismos de incorporación de suelo al desarrollo urbano, Cuaderno Metodológico III-Anexo (varios autores), 1997, Cf, bibliografía

¹⁰ Aún cuando en muchas ocasiones ese concepto no se ha demostrado, y otras veces los terrenos expropiados se han destinado para usos que francamente benefician a un reducido número de agentes (promotores inmobiliarios, grupos de inversionistas o sujetos políticos ..) Como refiere un consultor privado en materia de incorporación de suelo ejidal: "el hecho de que ahora los ejidos puedan ser incorporados al desarrollo urbano, hace que los propios inversionistas vayan y por su cuenta constituyan sus propias reservas (...), ya no es una exclusividad del gobierno. En el futuro ya nadie va a querer ser expropiado, todos querrán vender o ser socios () Se cuestionaría la expropiación por causa de utilidad pública, argumentando que los particulares también la pueden ejercer". Ver Mecanismos de incorporación de suelo al desarrollo urbano. Op. Cit.. p 39.

La implementación -de esta política de suelo, al no considerar las áreas libres intraurbanas¹¹ susceptibles de incorporarse como reserva territorial, fomenta un crecimiento desmedido de las ciudades -que acarrea costos económicos y sociales por la incorporación de nuevos terrenos-, mientras son subutilizadas zonas que cuentan con adecuada infraestructura y servicios.

Esta situación es recurrente en las ciudades estudiadas: en Aguascalientes el 19% de la mancha urbana son lotes sin uso (Programa de Desarrollo Urbano, 1994-2010); en la Zona Metropolitana de Guadalajara éstos representan cuando menos el 10% (Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada, 1996).

En Morelia, de las reservas territoriales definidas en el Plan de Desarrollo Urbano de 1991, el 19% permanecía como terrenos baldíos en 1995, a pesar de encontrarse ya asignadas (Ávila, P., 1997).

Esto nos remite a otro punto de discusión, referente a las características físicas de los terrenos considerados como reserva¹² que se sobreentiende como suelo en breña, es decir, no incorporado a la urbanización; de tal suerte que, al equipar ese suelo con servicios e infraestructura, técnicamente desaparecería su carácter de reserva para convertirse en una acción habitacional.

Sin embargo, en urbanizaciones progresivas es difícil trazar una línea que las separe conceptualmente de las reservas, pues -así como ocurre físicamente con el suelo- este concepto se transforma paulatinamente hasta alcanzar el rango de operación urbanística.

En Jalisco, una modificación hecha a la Ley de Fraccionamientos en 1984, contemplaba una nueva categoría de urbanización, denominada Fraccionamientos de Objetivo Social, cuya característica era justamente la progresividad en la urbanización y la construcción de viviendas.¹³

Funcionalmente, estos fraccionamientos representan la materialización más cercana de la política de reservas territoriales en Jalisco, pues los objetivos que perseguían¹⁴ retornan el espíritu que anima la creación de reservas.

¹¹ Las dependencias gubernamentales no contabilizan como reserva territorial los terrenos baldíos de propiedad pública existentes dentro del área urbanizada ni las áreas de cesión para destinos.

¹² En el lenguaje oficial de la planeación urbana se maneja el concepto de reserva (o reserva urbana) para señalar las áreas susceptibles de incorporarse al desarrollo urbano, indistintamente de la tenencia del suelo que presentan -pública, privada, social- Por su analogía funcional, no es raro que, entre los funcionarios públicos y con mayor razón entre el común de las personas no familiarizadas con estos tecnicismos, se confunda este concepto con el de reserva territorial.

¹³ Mecanismo, por medio del cual, el Ayuntamiento podía recibir del promotor, urbanizaciones con obras mínimas que debían incluir el aprovisionamiento de agua potable mediante hidrantes públicos localizados en las esquinas y la conformación del terreno para señalar las vías públicas. El complemento de las obras de urbanización se garantizaría mediante un convenio celebrado entre la autoridad asociada (Ayuntamiento o Gobierno del Estado) y los adquirientes de lotes.

¹⁴ Los fraccionamientos de objetivo social tienen tres fines principales: a) ofertar suelo a precios accesibles y en forma planeada, ordenada y organizada; b) regular el mercado del suelo urbano; c) evitar la proliferación de asentamientos irregulares. Estos objetivos deben "beneficiar a la población que por sus bajos recursos no puede ingresar en los programas de vivienda oficiales y privados, dando una oportunidad de formación del patrimonio familiar de acuerdo a sus posibilidades". LOPEZ MORENO, Eduardo, *Infraestructura evolutiva y urbanización concertada*, 1992. Cf, bibliografía.

A pesar de que no necesariamente se tenían que realizar sobre suelo público -por lo general, los particulares aportaban el terreno-, por norma debía intervenir una entidad gubernamental (municipal o estatal), a través de un convenio de asociación.

Se podría decir que, en lugar de implementar en sentido estricto, una política de constitución de reservas territoriales -lo que demanda la inversión directa de recursos económicos del erario público-, el gobierno local en Jalisco, a través del Instituto Promotor de Vivienda (IPEVI), llevó a cabo una política de gestión de suelo privado para intervenir en el mercado.

A través de este mecanismo jurídico, se incorporaron, de 1984 a 1990, en la Zona Metropolitana de Guadalajara, 293 hectáreas distribuidas en 22 fraccionamientos (sólo siete de ellos sobre suelo público), lo que representa el 5% de la expansión urbana de ese periodo.

El Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes (IVEA) vende lotes completamente urbanizados a los promotores, para que a su vez ellos edifiquen y comercialicen la vivienda; mientras no se realiza esta venta, el Gobierno del Estado dispone de reservas de suelo para el crecimiento urbano.

Las reservas particulares pueden ser también importantes, pues a principios de 1995, los promotores inmobiliarios disponían de cinco mil lotes en inventario, cantidad suficiente para albergar el 70% de las viviendas anuales necesarias en la capital.¹⁵

Es decir, la transformación de suelo rural a suelo urbanizado o el cambio de propiedad pública a privada, no necesariamente transforman su carácter de reserva de suelo para albergar futuro crecimiento. Sin embargo, en las distintas localidades estudiadas, la terminología técnico-normativa que le asigna al suelo distintas acepciones -reserva urbana, reserva territorial, reserva patrimonial, suelo urbanizado, etc.- normalmente no es aplicada con un criterio funcional que contemple espacialmente a la ciudad en su conjunto.

Por otra parte, en los hechos la propiedad pública del suelo no garantiza por sí misma que cumplan su misión para coadyuvar al desarrollo urbano; ello obedece, en gran medida, a que en los estados no se tiene una política integral de suelo articularla a la planeación urbana.

La participación de instituciones de distintos sectores y niveles de gobierno lleva a la sectorización de esta política en función de su utilización posterior que, en principio, se presupone para usos habitacionales y eventualmente para industria, servicios, preservación ecológica, etc.¹⁶

¹⁵ Tomando como base una demanda promedio de 7,250 viviendas anuales, según declaró el coordinador del IVEA; ver Jiménez, Edith (Coord.), La vivienda en Aguascalientes. Problemática y perspectiva, 1995, p. 39.

¹⁶ En general, la creación de reservas importantes con usos no habitacionales representa iniciativas de un sector que se oficializa en su momento, a través de figuras especiales como un fideicomiso. Por ejemplo en Aguascalientes, la adquisición de suelo para parques industriales se realiza a través de la Comisión Estatal de Desarrollo Económico y Comercio Exterior (CEDECE) instituida a partir de los satisfactorios resultados logrados con el Fideicomiso de la Ciudad Industrial de Aguascalientes.

En Colima y Jalisco son las instituciones estatales de vivienda quienes han tenido un papel más activo para intervenir en el mercado de suelo con fines habitacionales; en Aguascalientes fue primero a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) estatal y actualmente mediante el Comité para la Planeación y Desarrollo del Estado (COPLADE), y en Michoacán a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) del estado, es decir, han sido organismos estatales de planeación económica o urbana los protagonistas que, posteriormente, entregan los terrenos a las respectivas instituciones de vivienda.

Paradójicamente, las reservas han favorecido más la polarización socio-espacial que la integración, pues cuando son pensadas para la habitación popular, se constituyen en zonas desvalorizadas -porque no tienen servicios, son difícilmente accesibles, presentan condiciones físicas inadecuadas, etc.-, ya que los criterios para su selección atienden al valor del suelo: se constituyen en donde el terreno es barato.

Las reservas del IPEVI -que alojaron fraccionamientos como Basilio Vadillo, Constancio Hernández, Arcos de Zalatlán y 20 de Noviembre- se localizaban al oriente de la Zona Metropolitana de Guadalajara, hacia donde se concentran las colonias populares e, incluso, en terrenos discontinuos de la mancha urbana.¹⁷

Así, también en Morelia, once de las trece áreas de reserva territorial se localizan más allá del periférico -la mayor parte hacia el oriente: La Guadalupe I y II, San Isidro, San Lorenzo Itzicuaro, etc.- a distancias que varían de 4 Kms a 8.5 Kms del centro urbano, mientras la distancia al anillo vial periférico varía entre 2 Kms y 4 Kms aproximadamente.

Por otra parte, ha sido práctica común el crear reservas a partir de expropiaciones para regularizar ventas ilegales en ejidos, como en Colima -con los fraccionamientos Francisco I. Madero y La Estancia-, en Morelia -las reservas de Ocolusén y Sindurio- o en Aguascalientes con el Ejido Las Huertas; asimismo, no es de extrañar que las reservas sean liberadas aun antes de emitirse el decreto expropiatorio, en general, por presiones o compromisos políticos.¹⁸

Esto contribuye a que, principalmente en Jalisco y Michoacán, una gran parte de las acciones habitacionales populares desarrolladas en las reservas liberadas se asemejan a los asentamientos irregulares aledaños, en lo que respecta al incumplimiento de la normatividad urbana, pues no se respetan las áreas de donación al gobierno, la infraestructura mínima requerida o los permisos necesarios para la aprobación del fraccionamiento. En estos casos se invierte la función: las reservas no dirigen -y mucho menos controlan- el crecimiento urbano, son las tendencias de ocupación irregular de suelo, la dinámica social y criterios económicos los que determinan la localización de las reservas.

¹⁷ Trece de los veintidós fraccionamientos de objetivo social realizados en la Zona Metropolitana de Guadalajara, se construyeron sobre reservas de suelo (público y privado) localizadas al suroriente, y en promedio, los veinte fraccionamientos se localizan a 10.57 Kms del centro de Guadalajara --el anillo periférico que circunda la metrópoli está a 10.3 Kms de distancia del centro-. LOPEZ MORENO E., Op. Cit.

¹⁸ Por ejemplo en Morelia, a través de solicitantes o invasores de tierra ligados al PRI, Antorcha Campesina) Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (A VILA. P., 1997), así como sindicatos de maestros.

Al parecer, en Aguascalientes se ha aprovechado de mejor manera el potencial que tienen las reservas territoriales como instrumentos ordenadores del espacio, pero ello ha sido posible mediante la constante actuación de esta política -a partir de la sistemática programación e inversión de recursos- y su combinación con otros programas urbano-habitacionales¹⁹ que garantizan la accesibilidad, la dotación de infraestructura, el financiamiento para la edificación y para el acceso a la vivienda, la inversión en fuentes de trabajo, etc., logrando finalmente que la brecha entre la oferta de suelo y la demanda de los usuarios no sea tan acentuada como en 'las otras capitales.

De manera similar, en Colima-Villa de Álvarez, el Instituto de Vivienda del Estado de Colima (IVECOL) lleva -a partir de su creación en 1992- una sistemática programación para localizar terrenos susceptibles de convertirse en reserva territorial, articulada en buena medida con el programa de desarrollo urbano.

La primacía de la dimensión económica sobre la urbanística y social

La conceptualización de las reservas territoriales -principalmente en las grandes ciudades- se inclina a considerarlas como áreas urbanizables o suelo vendible; es decir, resta importancia o inhibe completamente otros usos -ecológicos, agrícolas, de protección a cauces, al patrimonio histórico igualmente necesarios para las ciudades, sólo porque en la práctica no reditúan beneficios económicos directos.

En nuestro país, algunos organismos públicos de vivienda han vendido reservas de suelo con ciertas ventajas -de localización, en infraestructura, físicas a inmobiliarias particulares que promueven desarrollos residenciales o de otro uso con mayor rentabilidad, en operaciones en donde los precios de venta son inferiores a su precio de mercado -por ejemplo el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) en Cuautitlán-Izcalli, (Schteingart M., 1989) o el (PEYI con el predio La Esmeralda, en Lagos de Moreno, Jalisco.

De esta forma, la oferta de suelo público atiende preferentemente la demanda de promotores particulares, es decir, se encuentra al servicio de la reproducción del capital, dejando fuera del mercado a los futuros residentes de esos espacios, que utilizarían el terreno para satisfacer una necesidad particular. Se desecha, así, la posibilidad de utilizar el incremento de la renta del suelo con objetivos redistributivos²⁰ reforzando de paso, la polarización socio-espacial.

Lo anterior se encuentra estrechamente ligado con la lógica de constitución y liberación de suelo que atiende a una ocupación inmediata, justificada por la falta de recursos para adquirir terrenos para un futuro lejano.

¹⁹ Edith Jiménez señala cuatro elementos ordenadores del crecimiento de Aguascalientes: los anillos viales concéntricos, la conformación de amplias reservas territoriales, la implementación de grandes proyectos de vivienda y el desarrollo de ciudades satélite Jiménez, H. Edith, Paulas para el futuro crecimiento de la ciudad. 1994, Cf, bibliografía

²⁰ Por ejemplo, IVECOL ha realizado acciones de vivienda, bajo estos principios, en el predio que alberga ahora el fraccionamiento Loma Bonita (32 has al suroeste de Colima-Villa de Álvarez) en operaciones con promotores particulares que reditúan una recuperación de la inversión en suelo mayor al 100%, lo que les permite realizar vivienda progresiva en el mismo conjunto con subsidios cruzados para beneficiar a la población de escasos recursos-, o bien, financiar nuevas operaciones

Esta renuencia a constituir reservas territoriales en una perspectiva de largo plazo podría deberse, en las condiciones actuales, a que ese suelo liberado a futuro sería susceptible de ser ocupado ilegalmente²¹ en parte por la falta de opciones accesibles a la población, pero también porque no en todos los grupos sociales existe una conciencia colectiva de los planes de ordenamiento urbano como instrumentos que coadyuven a un mejoramiento socio-espacial.

En las mismas agencias de gobierno no existe una articulación efectiva entre las propuestas de ordenamiento urbano-regional con la programación de los recursos económicos que puedan materializarlas y, menos aun, con una visión prospectiva para su óptima utilización.

En las legislaciones locales, instituciones e instrumentos de planeación derivados, se advierte en primera instancia, la importancia concedida a esta política: en Colima, Michoacán y Aguascalientes, las respectivas leyes estatales para el desarrollo urbano -vigentes desde 1993 o 1995- incluyen capítulos específicos que reglamentan las políticas de suelo, ya sea para regularización o creación de reservas.

En Jalisco, sin embargo, ni la antigua Ley Estatal de Asentamientos Humanos ni en la actual Ley de Desarrollo Urbano de 1993, se hace alusión a las estrategias o directrices normativas en materia de suelo.

A pesar de que a nivel federal se planteaba, desde 1982, la creación de Comités Estatales de Reservas Territoriales²² para implementar la respectiva política, no en todos los estados se instituyeron (como en Colima o Aguascalientes), o bien, su desempeño ha sido divergente.²³

En Michoacán y Jalisco se establecieron, a principios de los años ochenta, en el seno de las secretarías estatales de desarrollo urbano, y mientras en Jalisco el funcionamiento de este comité ha sido sumamente irregular (nunca se le asignó personal técnico-operativo propio), en Michoacán el comité se instaló como un órgano permanente de la secretaría (con personal y espacio físico).

En todos los estados, la participación del municipio es prácticamente inexistente en cuanto a la iniciativa para constituir y gestionar las reservas.

A pesar del impacto tan limitado que hasta ahora han tenido estas políticas, en los últimos años, la evolución del marco jurídico presenta una oportunidad de desarrollo que permitiría armar e implementar programas más efectivos, instrumentos jurídicos como el derecho de preferencia que tienen las autoridades -para adquirir en primera instancia las reservas urbanas señaladas en los planes de ordenamiento- en la práctica no han sido utilizados, principalmente por falta de recursos públicos y en parte porque no en todas las legislaciones estatales están debidamente reglamentados.

²¹ Por otra parte, las mismas disposiciones en materia de expropiación, señalan un límite temporal para la utilización de reservas de origen ejidal, pues de no concretarse en un plazo máximo de cinco años, se revierte el decreto.

²² En los que participarían diversas instituciones federales y estatales como la SEDESOL, la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Desarrollo Urbano, etc

²³ Por ejemplo, mientras el Comité de Reservas Territoriales de Jalisco sólo ha logrado constituir 124 has en la Zona Metropolitana de Guadalajara para un Parque Metropolitano -en el Municipio de Zapopan-, el Comité de Michoacán ha expropiado 1,068 has para Morelia (el 79% para vivienda y equipamiento, el 14% para preservación ecológica y áreas verdes, y el 7% para usos varios).

Además, las instituciones públicas deben ejercer ese derecho a título oneroso y pagarlo a valor comercial, participando entonces como un actor más en un libre juego de mercado.

Sin embargo, es una participación restringida, pues no se contempla en la ley la posibilidad de negociar con ese derecho -como justificarían las teorías liberales sobre los derechos de propiedad²⁴, por ejemplo, vendiéndolo a los promotores y cobrando el valor en especie (tierra)²⁵. En ese sentido, los derechos de preferencia se sujetan finalmente a las disposiciones del mercado inmobiliario, es decir, existe una subordinación de la planeación territorial a una lógica económica.

Recapitulación y consideraciones finales

La política nacional, tendiente a constituir reservas territoriales, ha encontrado diversos modos de implementación en cuatro entidades federativas: paradójicamente en Jalisco, en donde los problemas urbanos en la Zona Metropolitana de Guadalajara eran ya evidentes al momento de enunciarse la política a nivel federal, fue prácticamente nula su instrumentación, utilizando entonces los fraccionamientos progresivos de promoción privada como oferta de suelo para grupos necesitados.

En Aguascalientes, en la transición de una década a otra (años setenta a ochenta), se presenta la primera ocupación irregular sobre suelo ejidal que impulsa una decidida utilización del potencial que tendrían las reservas territoriales en el futuro desarrollo urbano, cumpliendo en gran medida con los postulados teóricos de la planeación urbana.

En Colima- Villa de Álvarez, en la década de los años ochenta, se tiene un importante crecimiento urbano en donde el gobierno ha participado más a través de acciones de vivienda, que a través de reservas territoriales para uso futuro.

Es a principios de la década de los años noventa, cuando la inmobiliaria estatal de vivienda constituye reservas para utilizarlas generalmente en el corto plazo. Más que planeación a futuro, realiza simultáneamente una programación y gestión de suelo público para incidir sobre el crecimiento.

En Morelia se ha instrumentado la creación de importantes reservas territoriales a través de expropiación a ejidos, en procesos burocráticos largos lo que, aunado a conflictos con ejidatarios y presiones de grupos políticos para ocupar esas reservas, no ha permitido que éstas cumplan cabalmente con los objetivos de ordenamiento espacial y beneficio social que se le atribuyen.

²⁴ Ver Fausto Adriana. 1997, Op. Cit.

²⁵ Ramírez Eduardo. "La propiedad del suelo y sus mecanismos de incorporación al desarrollo urbano" en Mecanismos de incorporación de suelo al desarrollo Urbano. 1997 p. 35 Op. Cit

A partir de la descripción de las localidades analizadas, podemos apreciar que las políticas urbanas mismas presentan dos dimensiones: una técnica y otra propiamente política, de tal suerte que la conceptualización y los modos de implementación de una propuesta federal para constituir reservas territoriales, necesariamente evoluciona en función de las condiciones y oportunidades que presenta cada ciudad en cuanto a la iniciativa y el grado de participación de las autoridades y los agentes locales, la articulación de diversos instrumentos -normativos, financieros, de planeación las

coyunturas político-económicas nacionales, la reestructuración de la economía y las reformas del Estado inducidas por los procesos internacionales, etc.

Es decir, existen factores endógenos y exógenos a considerar para derivar propuestas efectivas de instrumentación de una política nacional, más acordes a los contextos locales y que permitan alcanzar los objetivos perseguidos.

Bibliografía

Ávila García. Patricia. Nuevas tendencias de urbanización y problemática urbana en una ciudad media: el caso de Morelia. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1993, mimeo.

- "La planificación urbana en Morelia (1980-1996): del control estatal a la desregulación; CTI Regular o no regular: el dilema de las reservas territoriales. Cuaderno Metodológico 1, Guadalajara, Universidad de Guadalajara CONACYT, 1997, pp. 71-76.

Azuela. Antonio y Duhau. Emilio. "De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas" en Sociológica. Año 2, N° 4, Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco, 1987, pp. 41-69.

Barragán Cárdenas, Eduardo et al... Evolución histórica de la expansión urbana Colima-Villa de Álvarez 1960-1997, Colima, Universidad de Colima, 1997, mimeo.

Calderón Cockdurn, Julio A. Políticas de regularización y mercado de tierras en América Latina, Lima, Lincoln Institute of Land Policy, 1997, mimeo.

Consejo Metropolitano de Guadalajara. Proyecto de Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara. Versión preliminar, Guadalajara, 1996.

Duhau, Emilio. "Estado de derecho e irregularidad urbana" en Revista Mexicana de Sociología, Año LVII, N° 1, Ciudad de México, UNAM, enero-marzo 1995, pp. 3-25.

Fausto Brito. Adriana. "Políticas urbanas y planificación del uso del suelo" en Regular o no regular: el dilema de las reservas territoriales, Op. Cit., pp. 19-26. Gobierno del Estado de Colima. Plan de Desarrollo Urbano del Área Conurbada de Colima- Villa de Álvarez. (Propuesta) Carta Urbana, 1993.

Jiménez Huerta, Edith. Pautas para el futuro crecimiento de la ciudad. Cuaderno de Trabajo N° 1, Gobierno del Estado de Aguascalientes, septiembre 1994.

(Coord). LA vivienda en Aguascalientes. Problemática y perspectiva. Cuaderno de Trabajo, N° 24, Gobierno del Estado de Aguascalientes, julio-agosto 1995.

Mercado informal del suelo para vivienda en Aguascalientes. Cuaderno de Trabajo. N° 36, Gobierno del Estado de Aguascalientes, noviembre-diciembre 1995.

López Moreno Romero. Eduardo. Infraestructura evolutiva y urbanización concertada. Guadalajara, Centro Periferia de Estudios de la Vivienda, Universidad de Guadalajara, 1992, mimeo.

-y Adriana Fausto Brito. La vivienda en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Guadalajara, Universidad de Guadalajara. UCL/ITESO/ORSTOM. 1995.

Ortega León. Miguel A. y Eduardo Gómez García. Propuesta para incorporación de suelo para vivienda en las ciudades de Colima- Villa de Álvarez. Tecomán y Manzanillo en el Estado de Colima. Colima, Universidad de Colima, 1997, mimeo.

Presidencia Municipal de Aguascalientes. Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Aguascalientes 1994-2010. Aguascalientes, Ayuntamiento de Aguascalientes, s.f.

RAMIREZ FA VELA. Eduardo. "La propiedad del suelo y sus mecanismos de incorporación al desarrollo urbano" en Mecanismos de incorporación del suelo al desarrollo urbano. Cuaderno Metodológico III-Anexo, Guadalajara, Universidad de Guadalajara/CONACYT. 1997, pp: 17-45.

Schteingart, Martha. Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México. Ciudad de México. El Colegio de México, 1989.

Varios autores. Mecanismos de incorporación de suelo al desarrollo urbano. Cuaderno Metodológico III-Anexo, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, CONACYT, 1997.

-Regular o no regular: el dilema de las reservas territoriales. Cuaderno Metodológico 1, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, CONACYT, 1997.

Vargas Uribe. Guillermo. "Diagnóstico preliminar para el estudio de la urbanización en las ciudades de Michoacán" en López Castro, Gustavo (Coord), Urbanización y desarrollo en Michoacán. Morelia, El Colegio de Michoacán/Gobierno del Estado de Michoacán, 1991, pp. 13-82.

Vidauri Dávalos, Fernando. El modelo urbano del Estado de Colima. Colima, Universidad de Colima, 1997, mimeo.

Ward. Peter. La política social en México. 1982-1989. Ciudad de México, Editorial Nueva Imagen, 1989.

7.4. La producción del espacio urbano

Autora: Blanca Estrada Mora, 2000, "La Producción del Espacio Urbano", Cuadernos de Arquitectura de Yucatán, No. 13, pp. 87-90.

Dicen los urbanistas que "las políticas urbanas nocivas se derivan de políticas económicas nocivas".

En la década que termina nuestro país ha enfrentado la crisis económica más despiadada de los últimos tiempos, por lo que la mayoría de sus habitantes se encuentran inmersos en la pobreza, la incertidumbre y la angustia que produce la falta de empleos con salarios suficientes para obtener el sustento, la falta de seguridad social, y el nulo acceso a viviendas dignas, además del temor natural de sabemos hipotecados con el agio internacional.

En los últimos años, nuestra economía capitalista ha vivido, y sigue haciéndolo de manera cíclica. Inflación, devaluación de nuestra moneda reducción casi absoluta de inversiones en el sector primario de la economía incremento de empleo seguido por la aparición del subempleo, pérdida el poder adquisitivo salarial, crecimiento macroeconómico basado en la especulación de las inversiones con capitales del sistema para ejercer mayor control político sobre la población menos favorecida económicamente.

Lo anterior dio lugar a que en la segunda mitad del siglo que termina, se produjeran cambios cuantitativos y cualitativos en la conformación territorial, y poblacional de la nación mexicana.

Ante la falta de oportunidades para satisfacer las necesidades básicas de las familias, se incrementó el fenómeno migratorio del campo a las ciudades con la falsa creencia de que en las últimas podría mejorarse la situación económica, produciéndose con esto el crecimiento de la población urbana, y lógicamente de las necesidades de empleo y vivienda, así como de servicios infraestructurales y sociales en las ciudades.

De acuerdo con el conteo de vivienda realizado por el INEGI en 1995, siete de cada diez mexicanos vivían en las zonas urbanas del país; esperemos los resultados que arroje el censo de poblaciones efectuado a principios del presente año; tenemos la seguridad de que no habrá gran variación.

La falta de previsión y la poca importancia que autoridades profesionales del ramo y la sociedad en su conjunto hemos dado a la planificación urbana han generado en la mayoría de los casos la conformación de ciudades catalogadas como de "malla desordenada", donde día a día se producen asentamientos humanos de manera anárquica a los que se dificulta cada vez más hacer llegar los servicios públicos elementales.

En México, la ciudad es el lugar donde los más pobres tienen a su cargo la construcción y el crecimiento de la misma sin ninguna orientación técnica, principalmente en las zonas periféricas marginadas, donde se libra una feroz y desigual batalla por dos de los bienes más preciados en ese entorno: la producción del espacio urbano habitable y la seguridad jurídica de la tendencia de la tierra.

En Yucatán, los problemas se agitaron en los últimos 15 años, particularmente en la ciudad de Mérida donde se concentra el 48% de la población total de la entidad.

Esta concentración demográfica producida por el hecho de que 1 de cada 2 yucatecos vivimos en la capital del Estado, dio como resultado ineludible que la demanda de tierra se disparara y por consiguiente, que la oferta fuera cada vez más cara y los procedimientos para adquirirla más difíciles y complejos para los más pobres.

Hasta la actualidad, son 4 las principales formas de adquisición de tierra urbana en esta ciudad:

- 1- La compra-venta de terrenos de propiedad privada.
- 2- La llamada "cesión de derechos" para usufructuar.
- 3- La adquisición de los lotes pertenecientes a las "reservas territoriales" de la ciudad.
- 4- En los últimos años, la compra-venta de terrenos con régimen de propiedad de origen ejidal que han sido parcelados y privatizados mediante el programa "Procede".

La primera forma de adquisición, está reservada desde siempre a los dueños del capital, por el costo de esas tierras que cuentan con títulos de propiedad debidamente asentados en el catastro en el registro público. Por ello, han sido y siguen siendo inaccesibles para los pobres.

Hablar de la segunda forma, la de cesión de derechos ejidales en cualquier municipio, pero en todo en Mérida, es adentrarse en un enredado laberinto de necesidad, acaparamiento, corrupción, ilegalidad y pingües negocios para unos pocos "representantes" ejidales y sus "asesores" que los verdaderos campesinos nunca les produjo ningún beneficio.

Urbanizar esos espacios, y obtener la seguridad jurídica de la tendencia de esas tierras representado para las clases populares marginadas una lucha de años no siempre pacífica y burocratizado proceso: obtener previo pago de la cesión, habitar el lote, enfrentar amenaza de desalojo por parte de los mismos ejidatarios o de nuevos dueños que repagaron el mismo espacio organizarse como poseionarios, solicitar la expropiación, levantamientos topográficos, deslindar, esperar la expropiación, transferencia a alguna dependencia regularizadora, asignación escrita de contrato, nuevamente a pagar la cantidad fijada ahora por la visita del Presidente de la República para que en un acto masivo de supuesta "justicia social", recibían el ansiado título de propiedad.

Opinar sobre la tercera forma, es decir de lotes de la reserva territorial, es referirse a Mérida que sólo se han promovido reservas territoriales fuera de esta ciudad en 4 municipios, cuya extensión territorial no sobrepasa las 200 hectáreas.

Mérida tuvo 8,627 hectáreas de reservas, sin contar las extensiones de tierra adyacentes a Cordemex administradas por el Gobierno del Estado a través de la COUSEY (Comisión Ordenatoria del Uso del Suelo en el Estado de Yucatán), a excepción de alguna pocas decenas de hectáreas en el Sur del total de esa extensión, 1,741 (el 23% aproximadamente) han sido y siguen regularizándose en colonias marginadas, cuyos habitantes llevan 20 años en promedio en ellas aportando tiempo, esfuerzo y dinero para la construcción de servicios públicos, regularización de equipamiento urbano.

En estas cantidades, no están incluidas las poco más de 1000 hectáreas administradas por el CORETT (Comisión Regulatoria de la Tenencia de la Tierra):

Si se pusiera en una balanza, o mejor dicho en un plano veraz, la cantidad de reservas territoriales regularizadas a los colonos marginados y la cantidad de tierra otorgada a fraccionadores y especuladores sean estos del tipo hormiga o macro, sería más fácil entender porqué seguimos arrastrando déficit de vivienda entre las clases populares y marginadas.

Extensiones de tierra con las dimensiones de fraccionamientos como Monte Cristo, Monte Albán, Monte Albán, Francisco de Montejo, o colonias como San Ramón Norte, San Antonio Cintalapa, mencionar solo algunas, son una clara muestra del monopolio existente en este rubro.

El párrafo anterior no significa de ninguna manera que nos oponemos a que las clases medias e incluso adineradas obtengan viviendas. Lo que estamos señalando son los procedimientos injustos e inequitativos de asignación de la tierra urbana pública, a los socios o cómplices de los funcionarios, no sólo por las extensiones otorgadas y las facilidades brindadas a éstos, sino por las insultantes y vergonzosas condiciones de inequidad en que se manipulan.

Un ejemplo de hace pocos años: al mismo tiempo que en la colonia Emiliano Zapata Sur el precio social para regularizar lotes habitados era de \$2.85 el metro cuadrado, en el Norte, en Francisco de Montejo, al fraccionador se le "reservaban" para pagar conforme fuera construyendo, 140 hectáreas a \$1.00 el metro cuadrado.

La creación de la COUSEY durante el Interinato de la década pasada, la rápida venta y la asignación de la mayor parte de la reserva territorial, son ejemplos innegables del tráfico ilegal institucionalizado de la tierra urbana.

La cuarta forma de obtención de tierras se inicia en 1992, con las reformas del Artículo 27 de la Constitución de la República, y la posterior promulgación de su ley reglamentaria: la nueva Ley Agraria. A partir de 1995, se inicia en este municipio, un ilegal acaparamiento de tierras ejidales sobre todo en el Norte de la ciudad, mediante ilegales y amañados procedimientos para despojar a los ejidatarios del único patrimonio que les quedaba: su tierra.

Asambleas fantasmas, pagos irrisorios a los campesinos, corrupción de autoridades ejidales, una enorme red de complicidades entre funcionarios agrarios y supuestas empresas de topografía, complacencia e ignorancia y desconocimiento de los derechos de los verdaderos dueños de esas tierras, convirtieron a los ejidos circundantes de Mérida en el botín de oro para unos pocos funcionarios, autoridades diversas y antiguos y nuevos potentados económicos; en verdaderos terratenientes urbanos que a la fecha han monopolizado la nueva periferia de nuestra ciudad y estrangulando su futuro crecimiento. La adquisición de lotes en esta nueva parte de Mérida está de antemano reservada a quienes puedan pagar el precio que se les ocurra fijar a los terratenientes.

Paralelamente a lo señalado, los colonos marginados de Mérida tienen que enfrentar otra batalla social: defender los pequeños espacios que logran destinar en sus colonias para equipamiento urbano y áreas de servicios públicos; primero tienen que defenderlas de ejidatarios o dependencias para que no las asignen, después, mantenerlas limpias y cuidarlas para evitar ocupaciones ilegales, gestionar ante las autoridades correspondientes la construcción de escuelas, parques, centros de desarrollo comunitario, espacios deportivos o dispensarios médicos, tan necesarios todos ellos para comunidades que carecen de prestaciones sociales o de recursos para disfrutar de recreación y esparcimiento con sus familias, y además, a últimas fechas, defenderlas incluso con la fuerza de ventas ilegales que realizan las dependencias regularizadoras. Lo sucedido hace pocas semanas en la colonia Santa María, es el claro ejemplo de lo referido

No podemos dejar de señalar la violación flagrante al marco jurídico vigente, que significa el manejo de la tierra urbana en nuestra ciudad; el artículo 115 de la Constitución de la República, el 83 de la Constitución de Yucatán, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, los Programas Nacional y Estatal de Desarrollo Urbano, así como el Plan Director y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano de la ciudad de Mérida, son letra muerta ante el férreo control que ejerce el Gobierno Estatal en la administración de las reservas territoriales de nuestra capital, control entendible si valoramos el enorme negocio que representa para los gobernantes al otorgárselas a los ricos, y el clientelismo político que les permite ejercer sobre los más pobres.

Todo lo anterior, nos lleva señalar el estado de indefinición en que se encuentran los colonos marginados en lo relativo a una adecuada y expedita obtención de tierra para uso habitacional, y la falta absoluta de una verdadera planificación urbana para los pobres; sumémosle además, el problema que representa el secreto de confesión con que la Comisión de Avalúos de Bienes

Nacionales (C.A.B.I.N.) maneja el monto de los precios que asigna, agregando así, la certeza de que las dependencias pueden manejar las cantidades que les convengan para la tierra pública.

Ante este desolador panorama, durante 10 años, la Federación Estatal de Colonos Urbanos de Yucatán A.C., organización social de base, y que contempla en su objeto social la organización y capacitación de sus integrantes para la participación en el desarrollo integral de su comunidad, ha enfocado sus esfuerzos a la defensa de los intereses y derechos de los colonos que habitan en las zonas populares y marginadas de Mérida, y otras del interior del Estado; específicamente en esta ciudad, podemos señalar entre otras acciones realizadas:

- Gestiones para analizar la regularización de 38 colonias periféricas en los cuatro puntos cardinales.
- Gestiones para lograr el inicio del trámite de expropiación que permitió la regularización de 2 colonias fuera del Anillo Periférico.
- Gestiones para la transferencia de 640 hectáreas del Sur de la ciudad en las que se ubican 18 colonias. Varias de ellas están iniciando aún su regularización.
- Gestiones para lograr la asignación y posterior regularización a los poseedores de la colonia Amapolita, ubicada en el Poniente de la ciudad, siendo esta la única colonia donde se ha logrado la planificación, lotificación e introducción de la totalidad de la red de energía eléctrica, antes de entregársela a los colonos.
- Vigilancia de que se realicen acciones de información previa a los colonos sobre costos y formas de pago por su regularización.
- Asesoría y apoyo a los habitantes de las colonias para la obtención de espacios para el equipamiento urbano.
- Gestiones para la introducción de servicios públicos, principalmente energía eléctrica, agua potable, calles blancas y pavimentadas, transporte público etc.
- Gestión social para lograr la creación y construcción de escuelas, campos deportivos, parques etc.
- Organización de comités populares de colonos para la conservación de las obras conseguidas.
- Solicitud y presentación de propuestas para la planificación de lotes con servicios y lotes con trazo urbano para las zonas marginadas de la ciudad. Consignamos que, a pesar de ser una gestión varias veces reiterada, no hemos logrado respuesta positiva a la misma.
- Denuncia pública de las ilegalidades que se cometen en el manejo de la tierra pública.
- Asesoría jurídica en casos particulares de compañeros colonos que confrontan problemas referentes a los lotes donde se asientan sus viviendas.

Pero fundamentalmente, organización y capacitación a los integrantes de nuestra asociación, para conocer sus derechos y defenderlos, así como para iniciar la asimilación de la cultura cívico-urbana, que tan necesaria nos será a todos en el próximo milenio para lograr una mejor convivencia social, y obtener una mejor calidad de vida, que sólo será posible si nos esforzamos para participar en la construcción de un desarrollo urbano integral y sustentable.

Es impostergable llevar a cabo la planificación profesional de las reservas territoriales de las zonas urbanas del Estado, y de manera inmediata de la ciudad de Mérida, pero debe ser una planificación integral, apegada a las necesidades de toda la población y al cumplimiento cabal de las leyes de la materia, tomando en cuenta las opiniones de quienes se han ganado a pulso el derecho a la ciudad, porque son quienes la han construido: Sus Habitantes

7.5. Incorporación de suelo a usos urbanos

Autora: Edith Jiménez Huerta. Departamento de Estudios Regionales, ineser, Centro Universitario de Estudios Económicos y Administrativos (CUCEA), Universidad de Guadalajara. Tomado de CIUDADES 47, julio-septiembre de 200. RNIU, Puebla, México.

Los cambios al Artículo 27 Constitucional han traído innumerables cambios en la incorporación del suelo a usos urbanos. Sin embargo, a casi una década de que estos cambios tuvieran lugar, existen todavía municipios y ejidatarios que todavía no saben a ciencia cierta sus implicaciones.

Su debate en el ámbito académico tampoco ha tenido el mismo ímpetu que tuvo cuando dichos cambios se anunciaron. *El Cuaderno Metodológico III*, sobre los mecanismos de incorporación de suelo al desarrollo urbano es un esfuerzo por iniciar una más amplia discusión sobre el tema.

Como parte de la investigación sobre la política de reservas en los Estados de Colima, Jalisco y Michoacán, que se realizó en el Centro de Estudios Metropolitanos de la Universidad de Guadalajara, se organizó una serie de talleres sobre el tema y sus resultados se plasmaron en cinco Cuadernos Metodológicos.

El proyecto fue financiado por el Sistema de Investigación Miguel Hidalgo y, por ello, la investigación estuvo necesariamente orientada a la aplicación de resultados. Una de las grandes virtudes de estos trabajos es que sus hallazgos cristalizan el esfuerzo conjunto de académicos, diversas dependencias del sector público y del sector privado.

Para ampliar la discusión sobre las implicaciones aquí se presenta la reseña de *El Cuaderno Metodológico III* que aborda el tema de los *Mecanismos de incorporación del suelo al desarrollo urbano*. El Cuaderno incluye casos de estudio de varios estados del país.

Si bien, por los propios alcances del trabajo, es difícil saber qué tan generalizadas pudieran estar las experiencias que se presentan, éstas constituyen un excelente punto de partida para ser consideradas por autoridades municipales que estén interesadas en ordenar el territorio urbano a partir de las modificaciones al Artículo 27 Constitucional y en la incorporación de suelo de propiedad pública al desarrollo urbano.

Asimismo, los casos de estudio también son útiles para las inmobiliarias que están interesadas en buscar nuevas formas de participación en el desarrollo urbano. Finalmente, este trabajo es de gran valor para los estudiosos del tema, alumnos, académicos, tomadores de decisiones y planificadores, especialmente, para aquéllos que trabajan a nivel municipal.

El Cuaderno consta de cinco partes y una introducción de Adriana Fausto Brito, la compiladora de los trabajos.

En la primera parte, Eduardo Ramírez Favela hace un análisis de la propiedad del suelo y sus mecanismos de incorporación al desarrollo urbano.

En la segunda parte, Eduardo Ramírez Rosell habla sobre las tierras ejidales y comunales en el desarrollo urbano.

La tercera parte, abordada por Roberto Contreras Camacho y Sergio Rodríguez Navarro, plantea la incorporación de tierras federales y la ejemplifica con el proyecto de Tres Ríos, en la Ciudad de Culiacán, Sinaloa.

La cuarta parte, por Rogelio González Lozano, presenta el Proyecto de Ciudad Nazas, Ejido San Antonio en la Ciudad de Torreón, Coahuila, como un ejemplo de inmobiliaria ejidal.

Finalmente, Juan José Orozco presenta el caso del Ejido San Ignacio en la capital del Estado de Aguascalientes como ejemplo de la regularización de asentamientos por vía de la asamblea ejidal.

1. La propiedad del suelo y sus mecanismos de incorporación al desarrollo urbano por Eduardo Ramírez Favela de Investigación, Desarrollo y Aplicación de Sistema México DF:

Para poder incorporar suelo al desarrollo no se puede soslayar la necesidad de conocer y reconocer que existe una gran diversidad en la tenencia de tierra. Parece casi obvio decir esto pero, resulta sorprendente que existan tan pocos trabajos que traten este tema (por ejemplo, están los trabajos de Cruz Rodríguez, 1994)¹.

Por lo general, se parte del hecho que existe la propiedad privada, la pública, la comunal y la ejidal. Sin embargo, estudios como el de Ramírez Favela y los otros incluidos en el Cuaderno, nos adentran en las complejidades que existen al interior de cada uno de estos grandes tipos de tenencia tierra.

En este caso Ramírez Favela, basado en lo que plantea el Artículo 27 Constitucional, analiza con detalle tres grandes tipos de propiedad:

- a) la regulada por la Ley Agraria (baldíos, nacionales, ejidales y comunales),
- b) la regulada por la Ley General de Terrenos Nacionales (dominio público y privado de la Federación), y la última,
- c) la regulada por el Código Civil y la Ley Agraria.

Sobre las tierras agrarias, especifica que los *terrenos baldíos* que son dominio de la nación, no han sido deslindados ni medidos. Por ejemplo, menciona el cráter del Popocatepetl.

Entre los *terrenos nacionales*, menciona a los *terrenos ejidales* y a los *comunales* por restitución. Sobre las tierras *nacionales* hace hincapié en lo confuso de la normatividad de los bienes de dominio público y lo complejo que resulta integrar este tipo de terrenos a usos urbanos. Señala algunas de las aberraciones jurídicas en que se han incurrido cuando se han incorporado estas tierras al ámbito urbano.

Específicamente, Ramírez Favela habla sobre la importancia de CORETT en la regularización de la tenencia de la tierra y plantea que, en muchas ciudades, si se hubieran creado reservas territoriales antes de que se generalizara la incorporación del suelo urbano a través de asentamientos irregulares éstas hubieran sido más útiles de lo que son ahora. La forma en que se han expropiado los terrenos para constituir reservas territoriales tampoco ha estado exentas de contradicciones jurídicas.

Un ejemplo de ello es la expropiación concertada ya que la expropiación es un acto soberano del Estado y, por lo tanto, no está sujeto a concertación. El autor enfatiza la necesidad de conocer con mayor profundidad la situación jurídica de la propiedad considerada para su incorporación a usos urbanos.

Finalmente Ramírez Favela presenta dos ideas controversiales. La primera, que se deben abandonar los sueños bucólicos de evitar que el crecimiento urbano incorpore en su desarrollo terrenos de alta productividad agrícola. Tal vez, para tener una visión alternativa convendría leer también algunos trabajos de Corona y Contreras (1997)², quienes muestran que es factible mantener terrenos agrícolas altamente productivos enclavados en el desarrollo urbano.

La segunda idea es que la especulación es un aspecto inherente del mercado del suelo y, por lo tanto, el sector público y los ejidatarios deben unirse a ella. Por muy políticamente incorrectas que pudieran parecer estas ideas, me parece excelente que Ramírez Favela las exponga para su discusión, y así poder avanzar y profundizar en su análisis. Un argumento que forma parte de la discusión, como también lo recuerda Moreno al final de este artículo, es que el suelo no se puede dejar totalmente en manos del mercado ya que la intervención del Estado es necesaria para orientar el desarrollo urbano en beneficio de toda la población y no sólo de una pequeña parte de ella.

II. Incorporación de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano, por Eduardo Ramírez Rosell, de Investigación, Desarrollo y Aplicación de Sistemas, en México DF:

En esta segunda parte, se hace una detallada exposición acerca del procedimiento para desincorporar suelo ejidal.

Describe en qué consiste el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de solares urbanos (PROCEDE). Enumera los mecanismos de transmisión legal de la propiedad ejidal y da algunos ejemplos de estos. Deja claro que existe la posibilidad de que los asentamientos irregulares se puedan regularizar e, incluso, se pueda crear una nueva zona de urbanización en tierras de uso común o parceladas.

Se pueden crear también zonas para el futuro crecimiento poblacional del ejido, pero PROCEDE sólo marca el perímetro del área, no los solares. El fraccionamiento del área se hará cuando la asamblea así lo determine.

Éste es uno de los talones de Aquiles para el desarrollo urbano ya que, para poder subdividir estas áreas de acuerdo con la reglamentación vigente, se tendrían que utilizar cualquiera de los dos sofisticados métodos de subdivisión a los que también hace referencia Ramírez Rosell, los cuales están fuera del alcance de la gran mayoría de los ejidatarios. De ahí que exista un gran potencial para que estas zonas se incorporen a usos urbanos de manera informal.

Un recoveco de la Ley Agraria, al que no hace referencia Ramírez Rosell es que la tierra de uso común con todo lo inalienable, inembargable e imprescriptible que es, en realidad se puede llegar a desincorporar.

En la medida que la Asamblea es la máxima autoridad del ejido, ésta puede cambiar también el suelo de uso común a parcelado y después proceder a su desincorporación a través de los procedimientos aplicados a los terrenos parcelados.

Esto ya está sucediendo, debido a que es más fácil incorporar suelo ejidal de uso común a usos urbanos que a través de su aportación a una sociedad (ver la Parte IV).

Los gobiernos municipales y estatales deben de conocer los procedimientos de incorporación de las zonas de asentamientos humanos de los ejidos que obtienen propiedad plena sobre sus solares urbanos, ya que cuando esto sucede, como lo marca Ramírez Rosell, las calles y banquetas pasan a ser del Municipio y los solares se tienen que inscribir en el Registro Público de la Propiedad.

Además, también es necesario que sepan las autoridades municipales que, a partir de los cambios al Artículo 27, el procedimiento para expropiar terrenos ejidales se ha modificado. Efectivamente, la

Ley Agraria y la Ley de Asentamientos Humanos, otorgan la facultad a los Municipios y Gobiernos de los Estados de adquirir estas tierras (y las privadas), siempre y cuando estén incluidas dentro de la reserva urbana.

El derecho de preferencia que tienen los gobiernos no sólo está marcado en la nueva Ley Agraria, también lo está en la Ley General de Asentamientos Humanos. Por ello, si un ejidatario vende su tierra, una vez desincorporada, tiene que notificar de la enajenación al Municipio y al Gobierno del Estado.

Como bien lo marca Rosell esto es necesario que lo sepan las autoridades Municipales y Estatales, ya que a ellos les corresponde elaborar las legislaciones locales que determinen el procedimiento preciso para hacer esta notificación.

El autor relata varias experiencias de incorporación de suelo ejidal para usos diversos que incluyen vivienda residencial media y de interés social, Feria del Algodón y de la Uva, ferropuerto, campo de golf, terminal marítima y un proyecto turístico. Todos ellos en diferentes estados de la república (Coahuila, San Luis Potosí, Monterrey, Veracruz, Jalisco y el Distrito Federal).

Rosell contribuye con estos ejemplos a la diseminación de experiencias que podrían ser aplicados por otros agentes sociales, incluyendo a los ejidatarios, las inmobiliarias y el sector público; ejemplifica cómo los ejidatarios han vendido sus terrenos a inmobiliarias, y cómo han participado con ellas a través de sociedades mercantiles y de fideicomisos.

Un punto clave que resalta en los casos de estudio es que la participación del Municipio ha sido variada en cada caso. En algunos proyectos, el Municipio participó desde la elaboración del programa de desarrollo urbano, en otros, el Municipio no ha participado de manera directa en los proyectos y ha dejado en manos de las inmobiliarias la incorporación de suelo ejidal a usos urbanos. Finalmente, en otros casos, el Municipio ha dificultado la incorporación legal del suelo ejidal.

Estos ejemplos hacen un llamado tácito a que los Municipios y los Gobiernos Estatales conozcan los cambios que han traído consigo las modificaciones al Artículo 27, y que asuman su responsabilidad de participar de una manera más directa en el ordenamiento territorial. De no hacerlo así estarían dejando la incorporación azarosa de suelo a la iniciativa privada.

Lo interesante es que los cambios al 27 dan la oportunidad al sector público de orientar su participación más al manejo del territorio que a la inversión de recursos económicos para su desarrollo. Buenas noticias para los Municipios con escasos recursos y con determinación para ordenar el territorio. Pero, muy malas para aquellos Municipios que no sepan cómo intervenir.

III. Incorporación de tierras federales: el proyecto de Tres Ríos. Culiacán, Sinaloa, por Roberto Contreras Camacho y Sergio Rodríguez Navarro, de Proyectos y Construcciones en México DF:

Se exponen varios casos de estudio y ciertamente los planteamientos hechos por los autores no serán recibidos pasivamente por académicos y autoridades del sector público. Sus puntos de vista, que parten del ángulo de un sector privado informado, ciertamente levantarán polémicas y avivarán la reflexión.

Parten de la idea que el desarrollo del suelo es un negocio con potencial para dejar suficientes ganancias para todos. Un desarrollo inmobiliario con la participación del sector público, puede dejar beneficios considerables que permiten mejoras en toda la ciudad y que a través de subsidios cruzados pueden apoyar el desarrollo de vivienda para la población de escasos recursos.

Y para muestra bastan dos botones, el caso de Culiacán y el de Hermosillo. En ambos se urbanizó tierra federal de causas de varios ríos.

La idea central para desarrollar estos proyectos es que se debe analizar perfectamente, y de antemano, la vocación de las ciudades, decidir qué tipo de ciudad se quiere, y pensar sobre el tipo de especialización que tiene o a la que puede aspirar.

Para ello se parte de tomar en cuenta a la comunidad en general de la ciudad en cuestión, considerando también la vocación de la región en su conjunto. Esta idea se desarrolló poco en el texto pero, de cualquier forma, es importante que esté presente, ya que en estos tiempos las regiones están cobrando cada vez una mayor importancia en el reacomodo global de la producción de riqueza y su distribución (ver un libro de reciente publicación: Wilke y Smith, 1998).³

Además, el autor plantea que se debe analizar la vocación del suelo que se quiere desarrollar para definir su verdadera potencialidad y su aptitud para el desarrollo urbano. Contreras considera que la intervención del sector público es necesaria en la incorporación del suelo de propiedad pública a usos urbanos, que éste también debe correr riesgos y participar en las ventajas del desarrollo de suelo como negocio.

Pero, nunca, a tal grado que trate de dirigir el proceso. La aportación de terrenos municipales, estatales o federales sería la principal contribución del sector público pero, posteriormente, su participación debería limitarse a facilitar el tránsito del proyecto a través de la normatividad.

El financiamiento del proyecto se plantea por etapas. La primera es cuando, para poder dar inicio al proyecto de incorporación de suelo de propiedad gubernamental a usos urbanos, se forma un fideicomiso en donde se pone como garantía la tierra, y se tramita el crédito con BANOBRAS.

Para las etapas subsiguientes se plantea que el proyecto recupere la inversión inicial y financie las etapas posteriores. Es decir, las inversiones iniciales incrementan los precios del suelo y con las ganancias que estos incrementos generan se pagan las inversiones siguientes.

De esta forma, se llevó a cabo el proyecto Tres Ríos en Culiacán en donde se incorporaron 1,500 hectáreas de tierras federales a usos urbanos. Las ganancias obtenidas por el proyecto fueron suficientes para reubicar a los habitantes de los asentamientos irregulares establecidos en el área, sin costo para ellos. Además de que el Municipio pudo financiar obras de infraestructura en la ciudad sin erogar dinero extra.

Por ejemplo, al inicio del proyecto el metro cuadrado de terreno costaba, en algunas partes, 14.60 pesos y después del desarrollo éste se había incrementado hasta 2,000 pesos (no se dan fechas para estos precios).

Este esquema se repitió en Hermosillo en un área de aproximadamente 800 hectáreas. En Campeche se incorporó suelo ganado al mar en un total de 150 hectáreas. Existen otros proyectos que están en estudio, como la construcción de la nueva Ciudad de Guanajuato a ocho kilómetros de la existente y el programa de Angelópolis 2000 en Puebla.

Algo que llama la atención en los proyectos que han tomado terrenos de las áreas de restricción y de los cauces de los ríos, es que contemplan, no su entubamiento sino, su regeneración y la regulación de sus cauces. Sin embargo, las exposiciones no dan detalles sobre esto.

IV. La inmobiliaria ejidal: el proyecto de ciudad Nazas, ejido San Antonio, Torreón, Coahuila, por Rogelio González Lozano del Consejo de Promoción del proyecto Ciudad Nazas, en Monterrey, Nuevo León:

En este artículo el autor propone que la incorporación de suelo ejidal, a través de la asociación entre ejidatarios e iniciativa privada, es equitativa y ofrece mayores posibilidades de mantener el ordenamiento territorial de las ciudades que las otras dos formas de incorporación existentes.

Éstas tienen la desventaja de que incorporan suelo ejidal a usos urbanos en detrimento de los ejidatarios, como es el caso de las expropiaciones, o que se genera desorden urbano, como es el caso de la venta de terrenos de ejidatarios a particulares sin un plan establecido.

El proyecto de Ciudad Nazas en Nuevo León es un proyecto piloto, a nivel nacional, en donde un grupo de ejidatarios se asoció con una inmobiliaria para incorporar 535 hectáreas de terrenos ejidales que se asume eran comunales.

La inmobiliaria surgió de la iniciativa privada y fue secundada por inversionistas en Monterrey. El Municipio, por su cuenta, vio con buenos ojos el proyecto ya que se podía asegurar la incorporación del suelo en concordancia con el Plan Director.

Por su parte los ejidatarios consideraron atractivo el proyecto, ya que se les ofreció un precio de garantía de la tierra, el 50% de las ganancias, servicio médico, asesoría para la formación de microempresas y otro tipo de asistencia social (no especificado).

La inmobiliaria ha enfrentado una serie de problemas. En primer lugar, las negociaciones previas al inicio del proyecto llevaron mucho tiempo, año y medio. Esto se debió a lo nuevo de la experiencia y a que la inmobiliaria tuvo relaciones con un sinnúmero de organismos: desde la Asamblea Ejidal, los tres niveles de gobierno y las instancias agrarias, como la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, además de consultores agrarios y mercantiles.

En segundo lugar, una vez que se sentaron las bases para el desarrollo del proyecto, se presentó la crisis económica de 1994 y esto retrasó, aún más la comercialización del suelo. Estos retrasos tuvieron una marcada repercusión financiera negativa en el proyecto.

En tercer lugar, la inmobiliaria tuvo una relación conflictiva con los ejidatarios y otros actores que intervinieron en el proyecto a través de los ejidatarios siendo los partidos políticos los más notables. Éstos, según la inmobiliaria, dificultaron todavía más las relaciones con los ejidatarios y esto redundó, también en el alargamiento del proyecto.

En cuarto lugar, faltó una figura mediadora entre los ejidatarios y el sector privado, que pudiera legitimar el proceso y minimizar los conflictos. La inmobiliaria resalta que muchos de los conflictos, entre los ejidatarios y la inmobiliaria, fueron de carácter cultural y, por ende, de sus disímolas expectativas.

Según la inmobiliaria, a pesar de estos problemas, la experiencia es digna de ser repetida en otros lugares. Sin embargo, en cada caso, la forma más conveniente de incorporar suelo ejidal a usos urbanos debe ser considerado de manera específica. Habrá ocasiones en que la expropiación es más conveniente y otras en que lo más apropiado es la compra de parcelas por parte de particulares.

La gran ventaja para las inmobiliarias de asociarse con los ejidatarios es que su inversión en la compra del suelo es nula, y debido a que el precio del suelo en breña es muy bajo, lo pueden incrementar sustancialmente con inversiones. El autor plantea que no hay razón para satanizar las

compras de parcelas por parte de particulares ni, tampoco, satanizar el hecho de que la iniciativa participa para hacer negocio y ganar dinero.

Es más, en la modalidad que aquí se plantea, en donde se asocia una inmobiliaria con los ejidatarios, no sólo gana la iniciativa privada sino los ejidatarios también. Tal vez en experiencias futuras se debería tomar en cuenta una participación más directa de las autoridades sin que éstas malinterpreten su papel y quieran dirigir el proyecto inmobiliario. Su participación se debe limitar a mediar entre la inmobiliaria y los ejidatarios, normar el proceso y facilitar los trámites de incorporación de la tierra ejidal a usos urbanos.

Un punto que resalta uno de los participantes, Eduardo Ramírez Favela, que es de interés para las autoridades municipales y estatales, está relacionado con el derecho de preferencia por parte del sector público.

Existen contradicciones en la reglamentación ya que, aunque en la Ley Agraria cuando se incorpora suelo ejidal a través de una sociedad mercantil, el Municipio y el Estado no tienen derecho al tanto; sin embargo, la Ley General de Bienes Nacionales sí contempla este derecho. Por ello, es necesario que se revise la reglamentación y se le adecue para evitar contradicciones entre diferentes instrumentos legales.

V. La Regularización de asentamientos por la vía de la asamblea ejidal: El Ejido San Ignacio, Aguascalientes, Aguascalientes, por Juan José Orozco de SEDESOL en Aguascalientes, Ags.

En este artículo, el autor comparte una experiencia de incorporación de suelo ejidal a usos urbanos. Aunque la mayor parte de los terrenos ejidales de la periferia de la capital se han incorporado utilizando la expropiación, en este caso se les incorporó a través del programa PROCEDE.

En el Ejido Los Negritos se desarrolló, a lo largo de cinco años, un asentamiento irregular sobre una extensión de 50 hectáreas. La iniciativa de regularizar la situación jurídica de esta área surgió de los ejidatarios en una asamblea general en donde decidieron participar en PROCEDE.

Cuando el INEGI midió el ejido se identificó el área ejidal que estaba ocupada por el asentamiento irregular y los ejidatarios turnaron su petición de regularizar el área a la Procuraduría Agraria, la cual, solicitó el apoyo del INEGI.

Posteriormente, el Gobierno Municipal y el Estatal acordaron que se regularizara la situación legal de los avocindados de los Negritos, y el Registro Agrario Nacional emitió los títulos de los solares. El proceso se desarrolló en un tiempo récord, ya que en sólo 22 días quedó concluido.

Algunos de los asistentes se preguntaban por qué si es tan fácil la regularización de asentamientos irregulares vía PROCEDE, no desaparece CORETT. A lo que se respondió que existen ejidatarios que prefieren la regularización vía CORETT ya que se les indemniza y obtienen dinero extra por la tierra que ya vendieron.

El caso aquí presentado dio pie a la discusión sobre los pros y contras de regularizar un asentamiento localizado en una zona de preservación agrícola, en donde la normatividad vigente no permite usos urbanos. La dificultad de frenar cambios de usos de suelo, como el que aquí se presenta, se ejemplifica con este caso clásico de la forma en que se contraponen la racionalidad del ordenamiento urbano y la dinámica económica.

Con este artículo concluye el Cuaderno Metodológico. Los trabajos que aquí se presentan muestran las modalidades por las que han optado diferentes agentes sociales para incorporar suelo

ejidal y de propiedad pública a usos urbanos. El Cuaderno hace patente el surgimiento de un nuevo agente social, como lo son las organizaciones mediadoras de profesionistas especializados.

Su conocimiento de los procedimientos para desincorporar terrenos ejidales y públicos fue crucial en la formulación de varios de los proyectos que aquí se presentaron. Finalmente, este trabajo ejemplifica las nuevas posibilidades que se han abierto para la participación de los gobiernos, a raíz de las modificaciones al Artículo 27, y de la potencialidad que existe ahora de incorporar suelo de origen público al desarrollo urbano.

Y, al mismo tiempo, señala la necesidad de que el sector público se de cuenta que estas posibilidades existen y ejerza su papel rector en el ordenamiento territorial, normando la participación de las inmobiliarias y los ejidatarios.

Para obtener este Cuaderno dirigirse a: Centro de Estudios Metropolitanos, Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño, Universidad de Guadalajara, Campus Huentitán, Calzada Independencia Extremo Norte s/n, Huentitán el Bajo, 44100 Guadalajara, Jal., Tel: 36744580, Fax: 3674755.

Notas:

1. Cruz Rodríguez, María Soledad. "Hacia una nueva interpretación del papel de la tenencia de la tierra en la apropiación del suelo urbano" en Patiño Tovar Elsa y Castillo Palma Jaime (Comps). Servicios y Marco Construido, RNIU/UAM-A/UACI, 1999.
2. Corona, Rocío y Contreras, Jovita. 1999 "Los ejidatarios y la posesión de la tierra ante el proceso de urbanización en la ZMCM" en Patiño Tovar Elsa y Castillo Palma Jaime (Comps). Op. Cit.
3. Willie, James W. y Smith (Ed), 1998. Integrating Cities and Regions. North America faces Globalization. Universidad de Guadalajara. UCLA, Program on México Centro Internacional Lucas Alamán para el Crecimiento Económico. AC

7.6. Políticas públicas y reservas territoriales en Aguascalientes.

Autora: Edith Jiménez Huerta**. "Políticas públicas y reservas territoriales en Aguascalientes", Universidad de Guadalajara. Departamento de Estudios Regionales-INESER. Centro Universitario de Estudios Económicos y Administrativos (CUCEA). Tomado de CIUDADES, No. 44, octubre-diciembre de 1999, RNIU, Puebla, México

El éxito de Aguascalientes en la conformación de reservas territoriales parece ser único en el país. En esta entidad, la creación de reservas territoriales ha sido una política pública central de sucesivos gobiernos estatales, desde que dio inicio la expansión urbana en el estado, y ha cumplido con los objetivos de servir como instrumento clave del ordenamiento urbano de la ciudad y generar suficiente suelo para la población de escasos recursos¹.

Desde luego, que las políticas públicas tienen limitaciones estructurales. Sin embargo, en este trabajo me refiero al éxito que ha tenido la política de constitución de reservas territoriales en el contexto del modelo económico neoliberal en donde se inserta.

En el contexto nacional, las reservas territoriales no han cumplido, ni mínimamente con las expectativas iniciales. No han contribuido a reducir el dinamismo del mercado informal del suelo urbano, no han desarrollado suficiente oferta de suelo para vivienda para la población de menos recursos y, por lo tanto, no han contribuido a un mejor ordenamiento urbano de las ciudades (Rébora Tongo. 1994; Fausto Brito, 1997: 8 y López Moreno, 1997, 17). Sin embargo, a pesar de este fracaso a nivel nacional el caso de Aguascalientes muestra que la política de reservas territoriales puede tener sus aciertos al desarrollar proyectos masivos de vivienda y anticiparse al desarrollo del mercado informal del suelo.

Por ello, los gobiernos no deberían de renunciar a este instrumento de planeación ni a la posibilidad de incidir directamente, a través de él, en el abaratamiento de] suelo para vivienda en el mercado formal. Restringir la intervención del Estado a la de "facilitador", excluyéndolo de una intervención directa en el mercado del suelo, es una política actualmente alentada por el Banco Mundial que aboga por liberar el mercado del suelo y dejar su desarrollo al libre mercado (ver López Moreno, 1977; y Jones y Ward, 1994).

Aguascalientes empezó su transformación, de entidad agrícola a urbana, más tarde que en otras entidades en el país. A partir de la década de los setenta, y a lo largo de los ochenta, la economía de Aguascalientes se transformó de agrícola tradicional a una economía industrial, comercial y de servicios con una agricultura más industrializada. En la década de los noventa, la tendencia general se ha conservado.

Durante los ochenta se instalaron grandes empresas transnacionales, en las ramas electrónica y automotriz.

** La información que aquí se presenta fue obtenida de un proyecto de investigación financiado por el CONACYT a través de los apoyos regionales que ofrece en este caso del SIGHO (Sistema de Investigación Miguel Hidalgo, el cual culminó en 1998) En este artículo destaco lo exitoso de la planeación urbana de Aguascalientes debido a su política de constitución de reservas territoriales. Para una explicación más amplia del mercado del suelo en Aguascalientes entre 1975 y 1998, ver Jiménez (en prensa) en la bibliografía anexa.

De forma paralela, se desarrollaron empresas locales del sector agropecuario y de las ramas industriales de textiles, del vestido y de muebles y equipos (Rojas, 1993: 59), todas con capacidad de exportación.

Con este desarrollo, el estado en vez de perder población empezó a atraerla y lo hizo, principalmente, a la capital. Actualmente, el 62% de la población estatal² reside en la capital del estado. Y es ahí, precisamente, en donde la mayor parte de las reservas territoriales ha sido adquirida y desarrollada.

Antecedentes y situación actual

En general, las reservas territoriales en el Estado de Aguascalientes se han destinado al desarrollo de ambiciosos programas de vivienda de interés social.³ Desde principios de la década de los ochenta, los lineamientos de la planeación determinaron la conveniencia de desarrollar la mancha urbana de la capital hacia el oriente de la ciudad.

Reorientando el crecimiento de la ciudad hacia los lomeríos y alejándolo de las tierras productivas del valle en donde se asienta. Precisamente hacia el oriente es en donde han adquirido la mayor parte de las reservas territoriales, y éstas han provenido, en su mayoría, del ejido Ojocaliente.

Se ha argumentado que una poderosa razón, para que se haya desarrollado el mercado informal del suelo urbano en las ciudades del país, es que los ejidatarios han tratado de defenderse del proceso expropiatorio que los priva de sus tierras y cuando expropia, tarda largo tiempo en pagarles el importe, producto de la expropiación.

Otras críticas que se hacen al programa de creación de reservas territoriales es que con éstas se ha beneficiado a grupos sociales de ingresos medios y altos (Rébora Tongo, 1994, menciona el caso de Mérida y Morelia).

También se dice que la forma principal de defensa de los ejidatarios ha sido vender sus tierras en el mercado informal del suelo (ver Cymet, 1991), en donde, con frecuencia, los ejidatarios obtienen mejores ingresos que con las expropiaciones. Algo similar sucedía con las expropiaciones que hacía CORETT, desde la década de los setenta, cuando inició sus actividades. Aunque, aquí,

existe la agravante de que CORETT se quedara con una superficie excedente urbanizada, comprada a precio agrícola y vendida a precio urbano.

Estos argumentos son válidos, pero existen otras razones de fondo que dan cuenta del fracaso, en el país, de la política de creación de reservas territoriales. Por un lado, está el constante conflicto político entre el ámbito agrario y el urbano; y por otro, están los múltiples conflictos e intereses profundamente arraigados de diferentes grupos sociales en cada ciudad y en cada estado (Rébora Tongo, 1994)⁴.

En Aguascalientes, el éxito de la política de constitución de las reservas territoriales estriba en el hecho de que, a los ejidatarios, les pagaron las indemnizaciones por arriba del precio marcado por las valuaciones oficiales y los pagos fueron rápidos. Aunque de cualquier manera se pagó a los ejidatarios con base al valor agrícola de sus tierras, como lo indicaba la reglamentación vigente de los ochenta y los noventa.

En Aguascalientes, al igual que en todo el país, se dio por sentado que las tierras ejidales eran las reservas territoriales del desarrollo urbano. Y, efectivamente, de ahí provino la mayor parte de las expropiaciones de tierras para el desarrollo urbano de Aguascalientes entre principios de la década de los ochenta y mediados de los noventa.⁵

Tres sucesivas administraciones estatales priistas aplicaron, de manera consistente y exitosa, la política de reservas territoriales para orientar el crecimiento urbano de la ciudad, de acuerdo a los lineamientos de la planeación.

Sobre ellas, el Gobierno del Estado desarrolló lotes con servicios y vivienda de interés social, para la mayoría de la población de escasos recursos, en la capital. A los desarrolladores inmobiliarios no se les permitió, hasta 1998, desarrollar vivienda progresiva. Ésta era prerrogativa única del Gobierno del Estado, a través del Instituto de Vivienda de Aguascalientes.

La vivienda progresiva en Aguascalientes no ha sido vista con buenos ojos desde que se empezaron a desarrollar las políticas de vivienda en la entidad. El rechazo a la vivienda progresiva en Aguascalientes es tal que, incluso el gobierno, no utilizó esta opción hasta fechas recientes y en muy contadas ocasiones.

La política por dos décadas ha sido generar suelo y vivienda con todos los servicios, desde agua, drenaje y electricidad, hasta pavimentación y banquetas. Todo esto, antes de que la población adquiriera vivienda, pie de casa o lotes con servicios. La razón de evitar la vivienda progresiva ha sido obligar a las inmobiliarias a cumplir con sus obligaciones de introducir servicios e impedir que el municipio y al estado se queden con la responsabilidad de hacerlo posteriormente (ver Jiménez, 1995b).

Indicativo del éxito de la política de reservas territoriales en Aguascalientes es el mínimo desarrollo del mercado informal en el estado y, en especial en la capital. En esta última, sólo el 1% de la población vive en asentamientos irregulares, ocupando cerca del 4% de la superficie de la mancha urbana de la ciudad.

Si comparamos estos porcentajes con los de otras ciudades, en donde se rebasa el 50% en ambos indicadores el logro en Aguascalientes es bastante significativo. Por ello no es sorpresa que cuatro veces más de suelo expropiado a los ejidos se haya destinado a vivienda, equipamiento y servicios urbanos (1,190 hectáreas), que a la regularización de la tenencia de la tierra (298.4 hectáreas).⁶

Existe una variedad de circunstancias que explican el éxito de la política de orientación del crecimiento de la ciudad y la política de ofrecer suelo barato en cantidades suficientes y oportunamente, a la población de escasos recursos.

Primero, la política de creación de reservas territoriales se aplicó desde la década de los setenta, justo cuando dio inicio el desarrollo urbano del estado y la capital, Aguascalientes se anticipó a las políticas federales de constitución de reservas territoriales que tuvieron su mayor impulso durante la década de los ochenta. Cuando se alentó la creación de reservas territoriales en el país, Aguascalientes ya tenía la experiencia y la capacidad de gestión necesaria para que el proyecto nacional se aprovechara exitosamente.

Segundo, el éxito de las políticas públicas se debe a que se conjuntaron la voluntad política de las autoridades estatales con la municipal y la federal. En esta época, las reservas territoriales se veían, en el país e internacionalmente, por organismos como el Banco Mundial, como la opción para ganarle la carrera al mercado informal de suelo para vivienda y como valioso instrumento para orientar el crecimiento de las ciudades.⁷

Tercero, la política de reservas territoriales fue aplicada consistentemente por tres sucesivas administraciones. Ha existido un acuerdo tácito, de dichas administraciones, que cada una de ellas deje una superficie de reservas territoriales igual o mayor a la que recibió. Este acuerdo se cumplió, incluso, después del cambio de gobierno del priista a panista que se dio, por primera vez, en el estado en 1998. Queda por ver al final del periodo panista si se sigue cumpliendo este acuerdo.⁸

Cuarto, Aguascalientes tradicionalmente se ha caracterizado por el hecho de que han prevalecido las negociaciones entre los grupos sociales y no la confrontación (Sahagún, 1996). Quinto, y último, el tamaño del estado y de la ciudad es pequeño. El estado es el cuarto más pequeño por su superficie y el quinto por número de habitantes. En lo que toca a la ciudad, ésta cuenta actualmente con poco más de medio millón de habitantes.⁹

Futuro de la política de reservas territoriales

Los cambios al Artículo 27 Constitucional marcan un parteaguas en la política de constitución de reservas territoriales. Dichos cambios han hecho, cada día, más patente la imposibilidad de que el sector público considere las tierras ejidales periféricas, especialmente las de mejor ubicación, como reservas del desarrollo urbano por parte del sector público. La expropiación, tal y como se realizó en los ochenta e, incluso, en los noventa, ya no es viable.

La posibilidad de des incorporar las tierras ejidales y de su inserción al mercado formal abierto, no la han dejado pasar los ejidatarios. En Aguascalientes, ésta ha sido aprovechada, en especial, por aquellos ejidatarios que cuentan con la experiencia que les han dejado las sucesivas expropiaciones del gobierno estatal. Además, en algunos ejidos cercanos a la mancha urbana es creciente la influencia que tienen los hijos de los ejidatarios formados como profesionistas y con una visión más comercial de los terrenos ejidales de la periferia urbana.

En estos casos, los ejidatarios, como los de Ojocaliente se han adelantado al control de sus tierras por parte del sector público y se han vinculado con el sector privado para desarrollar las tierras que les quedan.

Lo que ha dejado al sector público al margen de este desarrollo. Los ejidatarios han negociado con el sector privado beneficios que son a más largo plazo. Por ejemplo, los ejidatarios de Ojocaliente acordaron, con la inmobiliaria GiG Desarrolladores Inmobiliarios SA de CV, que al final de la urbanización de 63.66 hectáreas de terrenos ejidales ya desincorporados, los ejidatarios serán propietarios de los lotes comerciales del fraccionamiento de vivienda popular, lo cual les permitirá contar con una actividad económica futura, después de haber vendido gran parte de sus tierras.

Las repercusiones de los cambios al Artículo 27 Constitucional son importantes y variadas:

- a) Disminuyó la superficie disponible para expropiar.

- b) Se propició la extensión de la mancha urbana y la generación de vacíos urbanos que esperan mejores oportunidades para su desarrollo.
- c) A la población de escasos recursos se le dificultó el acceso a suelo subsidiado y con buena ubicación.
- d) Algunos ejidatarios se vieron beneficiados por las mejores condiciones de comercialización de sus tierras debido a que se incrementó el precio del suelo ejidal desincorporado e insertado en el mercado formal.

Los efectos en el ámbito urbano de los cambios al Artículo 27 Constitucional no son sólo consecuencias de éstos, sino de que los gobiernos estatales y las administraciones municipales no han sabido adaptarse a ellos.

El sector público continúa queriendo aplicar la expropiación tal y como se hacía antes de los cambios al Artículo 27 Constitucional y no ha diseñado nuevas estrategias para poder incidir en la planeación del desarrollo urbano y en la oferta de suelo formal para la población de escasos recursos. Tal vez, el único indicio de innovación en la incorporación de tierras ejidales se puede observar en tres nuevas formas de incorporación de suelo ejidal a través de regularizaciones de la tenencia de la tierra de asentamientos irregulares.

En primer lugar, está la regularización de Jacto que hizo el INEGI a través de PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos) al momento de la medición del ejido. Esto sucedió en el Ejido San Ignacio, al poniente de la ciudad, en donde está prohibido el desarrollo urbano para vivienda porque se encuentran ahí las tierras más productivas del valle.

En segundo lugar, está una modalidad aplicada por el Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes (IVEA), parecida a las expropiaciones de CORETT. En el caso de Chicahuales, un asentamiento irregular localizado en la zona conurbada de Aguascalientes (Jesús María), el IVEA negoció, con los ejidatarios, la regularización de sus tierras.

En primera instancia, se desincorporaron las tierras del régimen ejidal, después se realizó una nueva traza urbana para que cumpliera con normas mínimas, como el que todos los lotes tuvieran acceso a una vialidad, un ancho mínimo de calles y un área de donación para obras de equipamiento. El IVEA pudo comercializar algunos lotes para subsidiar parte de la regularización y la nueva traza.

En tercer lugar, existe una modalidad que el Gobierno del Estado aplicó con algunos asentamientos irregulares ubicados en la periferia de la mancha urbana. La cual, consistió en considerar a los ejidatarios que generaron el asentamiento irregular como desarrolladores. Se les pidieron planos con la traza urbana, se les señaló la necesidad de dejar áreas de donación y se les pidió que presentaran la factibilidad de fuentes de abastecimiento de agua.

Una vez cumplidos con estos requisitos se les permitió constituir el asentamiento irregular como un fraccionamiento progresivo lo que, como se dijo anteriormente, antes era una opción monopolizada por el gobierno. La regularización de la situación legal de los asentamientos permite la canalización de recursos del Ramo 33 para la introducción de servicios a este tipo de asentamientos.

Esto no sería permitido legalmente si los asentamientos fueran irregulares. Es factible que sí se introduzcan servicios urbanos por este medio a estos asentamientos, ya que la población a ser servida es poca y la cobertura de servicios en la entidad es bastante amplia (el 98.8% de las viviendas en el estado disponen de agua entubada, el 94% de drenaje y el 97.1 % de energía eléctrica) y en la ciudad los porcentajes son aun más altos: 99.2, 99 y 99.1 %, respectivamente (INEGI, 1995).

Aunque sería prematuro decir si estas alternativas a la regularización tradicional van o no, a generalizarse con éxito, se puede decir que indican una flexibilización del gobierno que no se había visto anteriormente. Sin embargo, al mismo tiempo, reflejan un considerable repliegue del Gobierno de Aguascalientes en sus acciones para obtener suelo y desarrollar suelo y vivienda para la población de escasos recursos.

Con el cambio de gobierno estatal de priísta a panista, la situación no mejoró, pues se optó por la regularización como política central de suelo y vivienda. Al menos al principio del sexenio ya no se hablaba de la adquisición de áreas territoriales. Que el sector público regularice la tenencia de la tierra y descuide la conformación de reservas territoriales, tendría consecuencias funestas. Ya se ha demostrado hasta la saciedad que la carrera de la irregularidad no la ha ganado nadie.

Es sorprendente que la desafortunada experiencia del sexenio de Carlos Salinas de Gortari no hubiera dejado enseñanza alguna. Durante este periodo se revirtieron las tendencias que venían mareándose, en especial, se revitalizó la CORETT que parecía estaba en proceso de extinción. A través de este organismo autofinanciable, el presidente impulsó un ambicioso programa de regularización de la tenencia de la tierra urbana, directamente vinculado con su Programa de Solidaridad; el cual, estaba operado directamente por la presidencia (Rébora, 1994).

De forma paralela, la política federal del sexenio contemplaba la constitución de reservas territoriales y saturación de baldíos urbanos. La regularización de la tenencia de la tierra tuvo mucho éxito, y precisamente por ello, alentó el desarrollo del mercado informal.

Como plantea Rébora (1994), el error estuvo en haber impulsado la política de regularización de la tenencia de la tierra sin acompañarla de otras políticas que inhibieran el desarrollo del mercado informal, como generar oferta suficiente de suelo en el mercado formal, además de imponer controles y sanciones a los desarrolladores del mercado informal.

Esta situación se entendió perfectamente en Aguascalientes durante de la década de los setenta y los ochenta, pero no sucedió en el resto del país.

Para cerrar

Lo que resulta paradójico en Aguascalientes es que, su exitosa experiencia, está siendo olvidada. El gobierno, como ya dijimos por un lado, se está replegando y, por otro lado, el sector privado, a través de las inmobiliarias, está tomando la delantera. Está obteniendo terrenos ejidales sin problemas para su desincorporación, baratos y bien ubicados, para constituir sus propias reservas territoriales, especialmente, en donde ya está autorizado el uso de vivienda popular.

Además, las inmobiliarias están comprando terrenos con pozos de agua, lo cual les garantiza el suministro de agua necesario para la aprobación de cualquier proyecto de incorporación de suelo a usos urbanos. Un ejemplo claro de esta situación es, en la capital, la inmobiliaria GiG ya mencionada anteriormente, y otras compañías de otros estados que están comprando tierras en la periferia de la zona conurbada de Jesús María.

El control de pozos de agua, por parte del sector inmobiliario en el estado, y en especial en la capital, reviste particular importancia debido a que Aguascalientes es un estado con una marcada escasez de agua, en donde por ello, la Comisión Nacional de Agua ha prohibido la perforación de más pozos.

Esto limita seriamente la incidencia del gobierno en el ordenamiento territorial y el apoyo a la población más desprotegida. En pocas palabras, las inmobiliarias están adquiriendo recursos estratégicos (suelo y agua) para el desarrollo urbano de la ciudad, los cuales antes estaban en manos casi exclusivamente del Estado.

Aguascalientes no es el único caso en donde las autoridades estatales y municipales en el país todavía no han entendido, o aprovechado, los cambios que se dieron en la normatividad urbana y agraria después de las modificaciones al Artículo 27 Constitucional, y están actuando más en contra de ésta, que aprovechando los cambios en beneficio de la planeación. Una de las opciones más evidentes que puede aprovechar el sector público, es regular el derecho de preferencia que establece la Ley Agraria y la Ley General de Asentamientos Humanos.

Jalisco y otras entidades ya lo han hecho, pero Aguascalientes no lo había hecho hasta mediados de 1998. Es importante considerar y reglamentar el derecho de preferencia, ya que abre la posibilidad legal, a los municipios y los estados, de adquirir terrenos ejidales o privados que se encuentren dentro de los límites de la reserva territorial urbana. Con los cambios al Artículo 27 Constitucional, los propietarios, antes de vender, están obligados a notificar al municipio y al estado de su intención.

Sin embargo, hasta que se regula el derecho de preferencia no se sabe a quién, específicamente, se le notifica ni cual es el procedimiento para hacerlo. La falta de conocimiento o entendimiento de este derecho ha llevado a que las autoridades obstruyan el desarrollo urbano, en vez de apoyarlo y aprovecharlo para una mejor planeación territorial y del desarrollo de vivienda de interés social. Ramírez Rossell (1997) muestra algunas de las experiencias de incorporación a usos urbanos de terrenos de origen ejidal, unas en donde las autoridades han actuado negativamente y otras en donde su actuación ha sido más positiva.

Por ejemplo, uno de los problemas que se han presentado es que, al momento del cambio de administración, las autoridades entrantes, cuando son de otro partido, desconocen los acuerdos de la administración saliente. Éste fue el caso del Ejido Garita de Jalisco, en San Luis Potosí. En los casos más exitosos las autoridades municipales y estatales han formado fideicomisos con los ejidatarios. Los ejidatarios aportan sus tierras y el sector público otorga los permisos necesarios, desarrolla obras de cabecera e, incluso, ha llegado a elaborar el plan parcial del área que se va a desarrollar.

En el caso del Ejido de San Nicolás de los Garza, al norte de Monterrey, todos los gastos relacionados con estas inversiones se plantearon como recuperables. Las recientes e innovadoras formas de participación del sector público, permiten que el Estado pueda retomar su papel rector en la planeación urbana y seguir contando con suelo bien ubicado para desarrollarlo en beneficio de la población de escasos recursos.

Por ello, a pesar de que la creación de reservas territoriales ya no podrá tener la modalidad que tenía, antes de los cambios al Artículo 27 Constitucional, es posible evitar que el Estado deje en manos del sector privado la conformación de reservas territoriales y el ordenamiento territorial.

La duda es, si Aguascalientes tomará un nuevo impulso para seguir a la vanguardia nacional en la utilización de la política de reservas territoriales para el ordenamiento urbano, y seguirá siendo un ejemplo en el país, o se unirá a la realidad nacional de la irregularidad tolerada y generalizada, acompañada por programas de regularización de la tenencia de la tierra. Los datos están en el aire, pero no por mucho tiempo.

Notas:

1. Además de la creación de reservas territoriales y el desarrollo de grandes proyectos de vivienda, el sector público en Aguascalientes desarrolló obras viales basadas en anillos periféricos, que sirvieron para ordenar la traza urbana, (Jiménez, 1995a).
2. En 1995, la población total del estado era de 862,720, INEGI, 1995.

3. También se ha desarrollado industria, parques, equipamiento urbano y servicios, y -se han vendido pequeñas superficies de la reserva para financiar, con estos recursos, programas de vivienda de interés social.
4. Estos intereses y conflictos han sido tan fuertes que, por ejemplo, en Guadalajara, Puebla y la zona metropolitana de la Ciudad de México, hicieron imposible la constitución de reservas territoriales a pesar de la amplia disposición que existía por parte del sector público (Rébora, 1994: 36).
5. La superficie total expropiada a los ejidos entre 1980 y 1994 fue de 90 hectáreas. Información propia. Fuente: Periódico Oficial del Estado varias fechas.
6. Información propia. Fuente: Periódico Oficial del Estado varias fechas.
7. Como ya se dijo al principio, esta política no ha estado exenta de error y ha tenido limitaciones estructurales, como propiciar la segregación urbana y la existencia de una cartera vencida considerable.
8. La alternancia política en muchas entidades ha generado conflictos sociales porque las administraciones entrantes de otro partido no respetan los acuerdos de las administraciones salientes.
9. La población registrada para la capital de Aguascalientes era de 537,523 (INEGI, 1995).

Bibliografía

Cymet, David. El proceso de urbanización de los ejidos suburbanos a la luz de la Reforma al Artículo 123: posibilidades y limitaciones, ponencia para la conferencia "La Reforma al Artículo 27 y su impacto en la urbanización del ejido en México", Austin, 1994, fotocopia.

Fausto Brito, Adriana (Coord). "Introducción" en Mecanismos de incorporación de suelo al desarrollo urbano. Guadalajara. CONACYT y Universidad de Guadalajara, 1997, pp. 7-10.

INEGI. Censo de Población y Vivienda 1995, Resultados definitivos. Aguascalientes 1995.

Jiménez Huerta, Edith. Mercado informal del suelo. Cuadernos de Trabajo, 36, Aguascalientes, Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Aguascalientes 1995a.

- La vivienda en Aguascalientes. Problemática y perspectiva. Cuadernos de Trabajo, 24, Aguascalientes, Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Aguascalientes, 1995b.

- (compiladora y traductora), "Fitzwilliam Memorandum (conclusiones)" en Análisis del suelo urbano. Aguascalientes. Instituto Cultural de Aguascalientes, 1998.

- Mercado del suelo en Aguascalientes 1975-1998, CIEMA, Juan Pablos, Universidad de Guadalajara (en prensa).

Jones, Gareth y Peter M. Ward "Tilting at Windmills: Paradigm Shifts in World Bank Orthodoxy" en Gareth Jones y Peter M. Ward (Coords), Methodology for Land and Housing Markets, Londres, UCL Press, 1994, pp. 8-23.

López Moreno, Eduardo. "Las estrategias facilitadoras del Banco Mundial y de las Naciones Unidas: entre la eficiencia y la equidad" en Adriana Fausto Brito (Coord), *Regular o no regular: el dilema de las reservas territoriales*. Cuaderno Metodológico I. Guadalajara, CONACYT y Universidad de Guadalajara. 1997, pp. 27-42.

Periódico Oficial del Estado, varios años, Aguascalientes. Gobierno del Estado de Aguascalientes. .

Rébora Togno, Alberto. Notas sobre la acción gubernamental en el combate al precarismo urbano en terrenos ejidales. Austin. 1994, pp. 1-49. fotocopia.

Reyes Sahagún, Carlos. El movimiento obrero cetemista en Aguascalientes 1937-1962. Aguascalientes, Instituto Cultural de Aguascalientes, 1993.

Rojas Nieto, Antonio. "El desarrollo reciente: un perfil" en Aguascalientes en los noventa: estrategias para el cambio, Claudio H. Vargas (Coord). Aguascalientes. Instituto Cultural de Aguascalientes, 1993, pp. 21-62.

Ramírez, Rosell. "Las tierras ejidales y comunales en el desarrollo urbano" en Adriana Fausto Brito (Coord). Op. Cit., pp. 47-66

7.7. Suelo urbano en la Ciudad de Mérida

Autor: Ginés Laucirica Guanche, 1993, Cuadernos de Arquitectura de Yucatán, No. 6, pp 60-66. Universidad Autónoma de Yucatán. Facultad de Arquitectura.

Entre 1970 y 1980 la situación económica del estado estaba condicionada por las transformaciones de una industria henequenera que al finalizar este período tiene que competir en el mercado internacional con las exportaciones de producto manufacturado de Brasil y Tanzania, (con mejor calidad de fibra), y con las fibras sintéticas. En 1980 Cordemex se ve obligado a importar fibra bruta del Brasil debido a la baja producción local, sin embargo, la industria henequenera todavía constituye más del 50% del valor de la producción industrial de Mérida y el 40% del valor de la producción de Yucatán.

Ello propicia que se impulsen otras actividades que el modelo de industrialización promovido por el Gobierno de la República desde 1950 había desarrollado en Mérida complementariamente. Industrias y actividades económicas como la textil y de la construcción que a fines de los años setenta se habían consolidado con la creación de la Ciudad Industrial "Felipe Carrillo Puerto" al suroeste de la ciudad, son apoyadas en adelante junto con el turismo y la industria pesquera en el puerto de Progreso. Concentrando las nuevas inversiones económicas en la capital del estado y sus alrededores.

Al mismo tiempo, el gobierno federal estimula la diversificación del campo con el cultivo del maíz, los cítricos y la ganadería. Sin embargo, estos programas no llegan a representar una alternativa para las masas rurales. Mérida continúa siendo la opción de trabajo y sobrevivencia para muchos campesinos que emigran hacia ella.

En esa misma década la ciudad casi duplica su población, y las necesidades de habitación y por consiguiente de suelo, se han incrementado. Además su deteriorada economía no permite muchas opciones de ahorro e inversión para la gente de las clases media y baja. El suelo henequenero ocioso de la periferia de la ciudad, ofertado por los comisariados ejidales, se presentará como una alternativa insegura pero real y al alcance de casi todos los bolsillos dependiendo de la localización y extensión que deseara o pudiera adquirirse.

Los tipos de tenencia del suelo

A principios de 1970 las formas más relevantes de tenencia de suelo existentes en Mérida y sus alrededores eran: "la ejidal", propiedad del núcleo de población al que se dota por el Gobierno de la República para la producción agropecuaria, y "la privada", integrada a la mancha urbana y utilizada para habitación, industria, servicios, y otras actividades; así como algunas pequeñas propiedades, superficies remanentes de las antiguas haciendas que existían en la periferia de la ciudad,

generalmente sin aprovechamiento, pero que tampoco eran accesibles a quienes requerían de suelo para vivir.

En la década de 1980 se establece una nueva forma de tenencia que constituirán "las reservas territoriales", al decretarse como parte del proceso de instrumentación de los planes de desarrollo urbano; estas reservas sólo se concretan al concluirse el trámite de expropiación a los ejidos, y la transferencia al gobierno del estado. Proceso que no es simultáneo para todos los casos, por lo que las reservas se integran conforme se concluye el trámite para cada fracción ejidal expropiada.

La ocupación y apropiación del suelo

Los procesos y formas de ocupación y apropiación del suelo en la ciudad de Mérida, han influido en el crecimiento de su mancha urbana y en su desarrollo. A partir de la década de los setentas, en la ciudad de Mérida se incrementa la comercialización de los terrenos ejidales que la rodeaban, los que al no aprovecharse por los ejidatarios para la producción agropecuaria no representaban para ellos otro valor que como suelo vendible.

La venta de los terrenos se lleva a cabo interpretando a conveniencia, los artículos 93 y 95 de la Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, que permitían -mediante autorización de la Asamblea General de Ejidatarios y de la Secretaría de la Reforma Agraria - otorgar en arrendamiento o enajenar los solares excedentes de las zonas urbanas ejidales a personas ajenas al mismo y que desearan avecindarse en él.

La operación se asentaba por escrito en un documento denominado cesión ejidal, en el cual especificaban los nombres del ejidatario que cedía con la descripción y localización de la porción de parcela transferida, el nombre del adquirente y las firmas y sellos del comisariado que autorizaba.

Con ello se dio oportunidad para que los habitantes de Mérida o de otras localidades, necesitados de terreno para vivienda u otras actividades, acudieran a los ejidatarios, quienes terminaron por "ceder-vender" los ejidos que rodeaban a la ciudad y que eran de uso exclusivamente agropecuario. De acuerdo con el Art. 52 de la ley citada, "...los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables, e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte.

Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretenda llevar a cabo en contravención a este precepto".

La otra forma de apropiación del suelo, la invasión, se ha presentado sobre todo en las reservas territoriales constituidas para albergar el crecimiento futuro de la ciudad de Mérida, ya que al desaparecer los ejidos (se expropiaron para integrar las reservas), y regularizarse los predios amparados con cesiones ejidales, se limita la venta de terrenos por los comisariados.

Al no haber acceso a fracciones del suelo a través de ellos, se les sustituye por la ocupación directa individualizada o colectiva, mediante el agrupamiento en alguna asociación (normalmente de índole política), que presiona a la institución encargada de la administración de las reservas, o a las autoridades ejecutivas estatales para lograr sus objetivos.

Por lo general los sitios que pelean para que se les regularice no están realmente ocupados, en ellos sólo existen algunas albarradas, terrenos semichapeados y una que otra casa de cartón, no todas habitadas.

La expansión de la mancha urbana de la ciudad de Mérida en las últimas dos décadas producida por la comercialización de los terrenos ejidales y la invasión del suelo disponible en las áreas

destinadas a reserva territorial para crecimiento a futuro ha ocasionado, entre otros, los resultados siguientes:

- 1) La integración de los terrenos ejidales de la periferia a la mancha urbana.
- 2) El condicionamiento y limitación en la utilización de la reserva territorial, debido a los asentamientos irregulares.
- 3) Contradicciones entre los procesos de ocupación, crecimiento y planeación-ordenamiento.
- 4) Carencia de recurso para la atención oportuna a los habitantes de las áreas de expansión en cuanto a dotación de servicios, equipamiento e infraestructura.
- 5) Subutilización de los servicios e infraestructura existentes y altos costos de mantenimiento, como consecuencia de la expansión y la baja densidad.

La regularización de la tenencia de la tierra

Los asentamientos irregulares generados por las ocupaciones a los ejidos, constituyeron un problema socio-político que requirió de la atención de los gobiernos federal, estatal y municipal. Cada uno ha intervenido, en el ámbito de sus atribuciones, con el fin de dar seguridad en la tenencia de la tierra y de los bienes inmuebles fincados en ella, para ordenar y regular los usos del suelo, o para dotar de servicios, equipamiento e infraestructura.

El gobierno federal dio el primer paso y creó en agosto de 1973 "el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra" que en noviembre de 1974 es reestructurado cambiando a "Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra" (CORETT), organismo descentralizado de la Secretaría de la Reforma Agraria, encargado de "regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, en bienes ejidales o comunales".

Dicha comisión inicia sus actividades en la ciudad de Mérida en 1975 y desde agosto de este año hasta octubre de 1990 se expropiaron a los ejidos para regularizar 2,445 hectáreas, de las cuales 681, por no tener ocupaciones, son transferidas al gobierno del estado para integradas a las reservas territoriales. La CORETT ha regularizado desde entonces 1,764 has., correspondientes a 27 colonias.

En congruencia con las acciones de planeación del desarrollo urbano, el gobierno del estado de Yucatán crea en 1986 la Comisión Ordenadora de Desarrollo Urbano y de vivienda del Estado de Yucatán", teniendo entre sus objetivos " ...integrar y administrar el sistema estatal de tierra, que permita propiciar de acuerdo a las indicaciones del plan estatal de desarrollo urbano y de los planes municipales, el ordenado crecimiento de los centros de población, atendiendo sus necesidades de suelo para vivienda y equipamiento urbano" y "...colaborar en la regularización de los asentamientos humanos con el objeto de contribuir al uso más racional del suelo, en relación con el desarrollo urbano y la vivienda en el Estado."

En 1987 se le cambia el nombre por el de "Comisión Ordenadora del Uso del Suelo del Estado de Yucatán", sin modificar sus objetivos. Es la COUSEY la que recibirá en administración los terrenos expropiados a los ejidos para constituir la reserva territorial de la ciudad de Mérida.

Las reservas de la ciudad de Mérida constaban de 8,668 has. de las cuales 5,313 se han transferido para su administración al Gobierno del Estado, quedando 3,355 has. en poder de la federación en la Secretaría de Desarrollo Social. De los polígonos transferidos se han operado 3,244 has., por lo que aún existen 2,069 has., de reserva transferida.

En Mérida, de la reserva territorial operada se ha utilizado el 56.40% en la regularización de asentamientos espontáneos. En el período comprendido entre 1987 y 1993, la Comisión Ordenadora del Uso del Suelo del Estado de Yucatán regularizó 1,830 has. (equivalentes al 14.8% de la mancha urbana actual, que abarca 12,300 has.), en ellas se localizan 58 colonias de la ciudad. Las áreas regularizadas actualmente pueden albergar una población de 105.787 habitantes con una densidad promedio de 58 hab/ha.

La reserva territorial operada para uso habitacional ha sido de 993.89 has., de las cuales 548.26 se han desarrollado construyéndose en ellas aproximadamente 18,135 viviendas. Se estima que en las 445.63 has., por desarrollar, se construirán 14,770 casas habitación para albergar a 68,533 personas.

Quienes adquirieron alguna fracción ejidal, fueron ocupando o posesionándose de los predios correspondientes. Entre otras consecuencias, la ciudad creció anárquicamente quedando en su interior gran cantidad de lotes y áreas baldías que limitan y retardan su desarrollo y el de las zonas aledañas, afectando a sus habitantes que deben vivir la falta de servicios e infraestructura producto de la escasa consolidación del sitio.

Las causas que generan estas situaciones se originan en los motivos de adquisición del suelo, en muchos casos justificadamente, en respuesta a la necesidad inaplazable del suelo para vivir; en otros, por especulación y en gran porcentaje para la constitución de un patrimonio (o forma de ahorro) para el futuro personal o para los descendientes. Quien no necesita inmediatamente el predio, ni tiene interés por participar en mejorar las condiciones de la colonia donde se encuentra.

Suelo disponible y reservas territoriales

El concepto de reserva territorial se deriva de los procesos de planeación del desarrollo urbano y tiene como objetivo garantizar la disponibilidad del suelo necesario para el crecimiento ordenado de las localidades. Sin embargo, la planeación, al ser una abstracción de la realidad realizada parcialmente, no siempre incluye todos los factores que inciden en la expansión de la mancha urbana.

Esto ocasiona que se considere a la creación, administración, utilización y resguardo de las reservas, como si fuera una simple operación matemática, en la que si vamos a tener X número de habitantes en Y tiempo y la población crece N veces por año, se requerirá entonces de Z has. de suelo para albergar el crecimiento poblacional de un período específico de tiempo.

En realidad, los factores socioeconómicos como el mercado de suelo, la falta de ingresos suficientes en la mayor parte de los demandantes, la cultura local que requiere superficies mayores y la adquisición de terrenos para ahorro, desarrollo de actividades productivas especulación, entre otros, rebasan esta simple ecuación y dificultan llevar a cabo los objetivos de las reservas.

Una administración honesta y realista tiene que considerar los factores mencionados y estar conciente de que esta acción no es un fenómeno aislado, que la optimización y preservación de las reservas tiene que estar ligada a otras acciones de desarrollo social, económico y urbano, para que pueda tener opciones para alcanzar su cometido, permitiendo utilizarlas como instrumento del crecimiento urbano ordenado y como suelo disponible para quienes más lo necesitan.

De acuerdo con los datos censales, las tendencias de las tasas poblacionales indican que Mérida tendrá en el año 2000 entre 850,000 y 900,000 habitantes, lo cual representa un incremento de 314,600 además de los 585,400 que actualmente vivimos en ella. Para satisfacer sus necesidades de suelo y habitación se requerirán aproximadamente 1,906 has. y 67,800 viviendas, considerando una densidad de 165 habitantes por hectárea.

Por su ubicación en la ciudad, las superficies más aptas para desarrollos habitacionales futuros suman un total de 889 has. y se localizan en la forma siguiente: la reserva territorial transferida al estado tiene 481, en las áreas de la reserva que permanecen en el dominio de la federación hay 119 has., en los polígonos ejidales en el interior de la mancha urbana quedan 121 y la radio monitorea norte propiedad de Telecom tiene 168 has.

También hay que tomar en cuenta los terrenos privados, que en este momento están disponibles y que podrían usarse para desarrollos habitacionales y que suman aproximadamente 250 has. Existen además algunos usos del suelo con grandes extensiones que ya son incompatibles con el sitio en el que se encuentran, por lo que podrían reutilizarse para vivienda.

En esta situación está Mitza con una superficie aproximada de 70 has., con todos los servicios y rodeada de áreas habitacionales. Existen otros casos mayores o menores, que también deberían cambiar su uso en beneficio del desarrollo de la ciudad.

Si juntamos los terrenos privados y Mitza tendremos 320 has. más para el crecimiento de Mérida, las cuales sumadas a las 889 has. aptas para desarrollo habitacional, dan 1,209 has. Estas superficies permitirán albergar a 199,485 habitantes, los cuales sumados a los 68,533 de las áreas para uso habitacional que están por desarrollarse, alojarían un total de 268,018 personas.

Con base en estas cuentas podría afirmarse que aún requerimos de 282 has. para absorber la diferencia de 46,582 personas y con ello el crecimiento de la ciudad hasta el año 2000. Sin embargo, hay que considerar que la densificación tanto espontánea como inducida, permitiría reducir esa superficie y a la vez optimizar el aprovechamiento de la infraestructura y el equipamiento existentes.

La densidad promedio de la mancha urbana actual es de 56 hab/ha, muy baja para una ciudad con el nivel de servicios de Mérida. Actualmente el número promedio de habitantes por hectárea en cada uno de los distritos en los que se dividió la ciudad, es el siguiente: Montejo 32, Alemán 51, Pacabtún 74, Kukulcán 68, Santa Rosa 89, Mulsay 72, Canek 36 y Centro Histórico 48.

Estas densidades reflejan los grados de ocupación del suelo en cada distrito, los cuales se ven afectados por los usos del suelo prevalecientes, las condiciones socioeconómicas de sus habitantes y la dotación de equipamiento e. infraestructura. También nos indican que la mancha urbana actual, de 12,300 hectáreas, tiene capacidad para albergar al doble de la población actual, esto es 1'170,800 personas, con una densidad de 112 hab/ha, considerada como media por las normas de SEDESOL.

Para obtener esta densificación, evitar la expansión incontrolada y lograr que la ciudad no se desborde a lo largo de todo del periférico, la administración del suelo en la ciudad de Mérida, se debe enfrentar entre otros a los siguientes problemas:

- a) Grandes baldíos incrustados en zonas que ya se han desarrollado o están en proceso; estas superficies presentan distintas causas que frenan su desarrollo, tales como la falta de unidad e interés entre los propietarios de los lotes que los integran. En algunos casos como Nuevo Yucatán y Montebello, requieren grandes inversiones para dotarlos de infraestructura, pero a los propietarios no les interesa un desarrollo en el cual ellos tengan que invertir, sino que están en espera de que ganen plusvalía para venderlos o como ahorro para-ellos o sus descendientes.
- b) Los terrenos con usos incompatibles que se aprovechan hasta el último momento, con el fin de obtener al máximo de utilidad, y que además se encuentran en espera de incrementar su plusvalía con el desarrollo y las transformaciones. en los usos del suelo que los rodean.

- c) Las superficies demandadas por los inmigrantes provenientes del medio rural, en este caso no sólo hay que considerar el hecho de que tratarán de obtener un lote mayor, sino que además son los que tienen menor poder adquisitivo y los terrenos a los que pueden acceder se encuentran en áreas ejidales, las cuales en su mayoría se salen del control de las instancias gubernamentales.
- d) Los asentamientos irregulares ubicados por fuera del periférico en terrenos ejidales, algunos de los cuales se encuentran además en otros municipios como Umán o Kanasín. Estos asentamientos inducen en forma constante la expansión de la mancha urbana sin que existan o puedan aplicarse, los instrumentos para detenerlos.
- e) Hay que considerar también la disminución de empleos estables y bien remunerados en el campo, favoreciendo la emigración hacia las ciudades, lo cual es una de las características del proceso de urbanización que ya es irreversible. Se estima con base en las tendencias detectadas en la información censal, que para el año 2000 el 52% de la población total del estado se concentrará en la zona conurbada de la ciudad de Mérida.
- f) Y la falta de fuentes de trabajo y de niveles de ingreso suficientes, que permitan a los trabajadores no sólo una vida más digna, sino también la adquisición de sus viviendas en fraccionamientos urbanizados en áreas destinadas para el crecimiento de la ciudad, de acuerdo con el programa director de desarrollo urbano.

En consecuencia, las consideraciones más importantes que en este momento pueden proponerse para el desarrollo equilibrado de la ciudad, el resguardo y aprovechamiento de las reservas y suelo disponible, son las siguientes:

- 1) Preservar la reserva territorial no operada, optimizando su utilización.
- 2) Inducir la ocupación de los grandes terrenos baldíos, y la densificación de la mancha urbana actual.
- 3) Convenir con los comisariados ejidales, la forma más provechosa para ellos y la ciudad, para la utilización de los polígonos ejidales que todavía existentes en la mancha urbana.
- 4) Gestionar ante la S.C.T. y Telecom, la transferencia a la reserva del predio donde se encuentra la radiomonitora norte, para integrado al desarrollo de la ciudad.
- 5) Prever las zonas periféricas de la ciudad, donde las presiones sociales pudieran generar la expansión de la mancha urbana con asentamientos espontáneos. Sobre todo en los polígonos ejidales localizados al oriente y norte de la ciudad, fuera del circuito periférico.
- 6) Impulsar la realización de otras acciones de desarrollo que sustenten y favorezcan el crecimiento ordenado de la ciudad.
- 7) Coordinación entre las distintas instancias públicas, privadas y sociales, de las acciones e inversiones que lleven a cabo en la zona conurbada de la ciudad de Mérida.

Bibliografía

Secretaría de la Reforma Agraria. Reformas; y Adiciones; a la Ley Federal. de Reforma Agraria. Dirección General de Información Agraria, México, D.F. 1984.

Lapointe, Marie: El Estado Mexicano y las Elites del Henequén en Yucatán (1935-1980). Gaceta Universitaria, Núm. 12, Mérida, Yucatán, Otoño de 1991.

Guerra Aguilera, José C. Ley Federal de la Reforma Agraria Reformada. Editorial Pac, México, D.F. 1985.

Ayuntamiento de Mérida. Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Mérida 1988. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán Núm. 26,173. Mérida, Yucatán, 31/08/1988.

Gobierno del Estado de Yucatán. Decreto Núm. 334. (Se crea la Comisión Ordenadora de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Yucatán), Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán Núm. 25,531, Mérida, 21/02/1986.

Gobierno del Estado de Yucatán. Decreto Núm. 404. (Se reforma y adiciona el Decreto Trescientos Treinta y Cuatro). Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán Núm. 25,770, Mérida, 04/02/1987.

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Acuerdo por el que se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 20/08/1973.

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Decreto por el que se Reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 08111/1974.

Ayuntamiento de Mérida. Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Mérida 1993. Versión autorizada por el Cabildo Municipal -en lo general el 22/julio/93y en lo particular el 24/septiembre/93-; Mérida, Yucatán, Septiembre de 1993.

Comisión Ordenadora del Uso del Suelo del Estado de Yucatán. Sesión Ordinaria del H. Consejo de Administración. (Presentación del Informe Anual 1992, del Presupuesto de Operación para 1993 y de acuerdos); Mérida, Yucatán, Septiembre 29 de 1993.

7.8. Las reservas de suelo de la ciudad de Mérida: recurso estratégico (¿para quién, para qué?).

Ginés Laucirica Guanche. Cuadernos de Arquitectura de Yucatán, No. 13, pp. 93-96. Universidad Autónoma de Yucatán. Facultad de Arquitectura.

En este trabajo se hará referencia a las Reservas Territoriales de la ciudad de Mérida, como un recurso estratégico, y se discutirá para quiénes y con qué fines fueron usadas dichas Reservas.

¿Porqué hablar de reservas de suelo urbano en un foro sobre vivienda? Simplemente porque el objetivo primordial de estas tierras, era el de servir a los habitantes de una ciudad, Mérida, en la satisfacción de sus necesidades de suelo: empezando por el uso habitacional, que ocupa la mayor parte del asentamiento humano (53.95% en 1993), y por todos los demás usos que le son inherentes y complementarios, como el equipamiento, la infraestructura o las actividades productivas.

Los orígenes de las reservas territoriales

Por los orígenes, nos referimos a las más recientes, a las reservas constituidas en las pasadas décadas de los años 1970 a 1990, ya que no se están considerando los antiguos fondos legales.

Las reservas territoriales tuvieron su origen en las acciones realizadas, en el ámbito de sus competencias, por la "Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra" (CORETT), de la Federación y la "Comisión Ordenadora del Uso del suelo del Estado de Yucatán" (COUSEY).

La CORETT inicia sus actividades en la ciudad de Mérida en 1975 y desde agosto de ese año, hasta octubre de 1990, expropia 2,445 ha a los ejidos colindantes con la mancha urbana, de las cuales 681 ha, sin ocupaciones, son transferidas a la COUSEY integrándolas a las reservas territoriales. Las demás (1,764 ha) sirven para regularizar viviendas que conforman 27 nuevas colonias.

La CORETT ha realizado expropiaciones más recientes, entre las más significativas se encuentran las correspondientes a las colonias: Montes de Amé al norte, así como San Pedro Cholul y Santa María Chuburná al noreste, todas al interior de la mancha urbana.

La COUSEY completó en la segunda mitad de la década de 1980 los trámites expropiatorios y recibe de la Federación -entre ese momento y el año 1994- para su administración y operación, las 8,669 ha que el gobierno del Estado promovió para la constitución de las reservas territoriales en la ciudad de Mérida.

Estas 8,669 ha equivalen a más del 50% de la superficie de suelo existente al interior del periférico, 16,713 ha.

El circuito periférico es una vialidad perimetral al exterior de la ciudad de Mérida, que se construyó con varios fines, entre ellos, el de servir de límite virtual al crecimiento de la urbe, además de funcionar como una vía que facilite el desplazamiento de personas, bienes y servicios, en los límites externos de la misma.

Cabe aclarar que se han realizado otras expropiaciones importantes como las que promovió el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS), a favor del Ayuntamiento, para la Central de Abastos, que actualmente están parcialmente ocupadas por ella, por el Rastro y por el fraccionamiento Yucalpetén. También se expropiaron terrenos para una futura ampliación de la ciudad industrial "Felipe Carrillo Puerto"; parte de estos polígonos se encuentran aún sin utilizar y están delimitados al sur y al oriente por la actual zona industrial, al poniente por el periférico, al norte por el polígono Opichén y al oriente, en parte, por Cementos Maya.

Sino y destino de las reservas territoriales y sus similares

Las expropiaciones mencionadas han servido para diferentes usos y destinos del suelo, tanto de equipamiento como de infraestructura o servicios pero, sobre todo, para vivienda. La creación de las reservas territoriales responde en gran medida a la previsión que en acciones de planeamiento desarrollan el gobierno federal y, por derivación, los gobiernos estatales.

No debe preocuparnos el que, de acuerdo con las declaraciones del 8 de marzo de 1999 del entonces Director General de la COUSEY, sólo quedan 200 ha que se acabarán en cuando mucho cuatro años, ya que las reservas fueron previstas y programadas para atender los requerimientos a veinte años de -1980 a 2000- por tanto y en forma por demás simplista, han durado más de lo que se previó. Sin embargo, ¿se han utilizado con esos fines?

Un gran porcentaje del suelo de las reservas, se usó en la regularización de operaciones realizadas en el mercado "informal" del suelo (entendiendo portal. a la compraventa de tierras ejidales, al margen de las leyes y normas), con lo que se reconoció tácitamente la realidad del comercio de los terrenos ejidales. Aquí lo relevante son las razones que llevan a la aceptación de las operaciones desarrolladas al margen de la ley, las cesiones ejidales, que no tendrían porque ser respetadas por otro tipo de tenencia (las reservas) y administrador del suelo (la COUSEY).

Cabe preguntarse ¿qué beneficios aportan las reservas territoriales y a quién? Para responder a este interrogante hay que diferenciar a los distintos compradores de suelo ejidal, su procedencia urbana o rural, su nivel socioeconómico o sus relaciones políticas.

¿La necesidad de distinguir entre unos y otros, es acaso un afán de discriminación en este trabajo? En cierta manera lo es, pero con el fin de establecer las sutiles discriminaciones que van a repercutir en el trato que las autoridades otorgan a cada estrato social.

La voz popular dice "El dinero llama dinero" y, se puede agregar, "el poder al poder", esto favorece la conformación y permanencia de auténticas organizaciones que se apoyan mutuamente para no perder sus canonjías y privilegios, los cuáles se perpetúan siempre y cuando no haya modificaciones dramáticas en el sistema.

Los criterios para la regularización de los terrenos han estado sujetos a las condiciones y necesidades del régimen, así como de sus gobernantes y administradores, más que a los requerimientos del desarrollo de una comunidad.

Ha sido el clientelismo político, uno de los factores que más han prevalecido para disponer y enajenar el suelo de las reservas territoriales que, en algún momento, se pensó aseguraría la equidad y la justicia en su versión urbana, así como los ejidos (de los cuáles, paradójicamente, se derivó la reserva) debieron lograrlo en el ámbito rural.

El clientelismo político debía incrementarse o había que apoyar a algún líder -para contraponerlo a alguno o alguna lidereza más conciente y comprometida con sus representados, con el fin de restarle presencia- pues la invasión se organizaba por la misma institución que debía impedirla, eso sí, con mucho orden, trazando previamente las calles y los lotes, para que no hubiera confusión y a cada uno de los invasores le tocara su parcelita urbana. Así todos podrían decir: ¡Gracias mi líder!

Así pues, al que más tenía, más se le dio y a los demás, lo que se pudo, siempre y cuando se organizaran para presionar o para participar en alguno de los programas gubernamentales -como Solidaridad, o en la campaña del candidato en turno- de preferencia en el partido, aunque a los otros también les tocó pa'que viesen que el que gobierna le da a todos sin importar su color.

De esa manera se podía demostrar que la justicia existe y la equidad también. Y, para ser justos, debe mencionarse que también se han hecho repartos oportunos a quienes realmente lo necesitaban, que no todo ha sido para el más fuerte y que, incluso en alguna ocasión, en correspondencia a las condiciones sociopolíticas, se ha usado la liberación de tierra para fraccionamientos con el fin estratégico de incentivar la actividad económica a través de la industria de la construcción. Ojalá que siempre hubiese sido así.

De ninguna manera se discutiría que las reservas territoriales, en gran medida, han cumplido con uno de los fines para los que se crearon: asegurar suelo para el crecimiento de Mérida (sobre todo para vivienda). Lo que es cuestionable es la manera en que se ha crecido en ellas, sin orden ni regulación, con bajas densidades y a tiempos de consolidación muy lentos, sin servicios y con grandes sacrificios de aquellos que realmente necesitaban vivir en ellas.

La COUSEY no debió aceptar nunca -por las razones expuestas más adelante-la regularización (venta) de grandes predios a unos cuantos, ya fuese para patrimonio familiar con uso individual o para especulación y comercialización en pequeña escala.

Las operaciones no debieron reconocer los documentos de Cesión Ejidal, que legalmente nunca avalaron las ventas de suelo. Si se tenían que aceptar, sólo debieron servir como una especie de solicitud que estaría sujeta a la disponibilidad de suelo en las dimensiones de lote, densidad y ubicación que, con base en las condiciones de Desarrollo Urbano de cada zona, se definieran en coordinación con las autoridades municipales.

Tampoco debió aceptarse la venta anticipada de los terrenos, muchas veces a precios verdaderamente irrisorios, en virtud de las condiciones -en breña y sin servicios-, prevalecientes en el sitio donde se ubicaban, lo cual permitió que se dejaran como "terrenos de engorda", en beneficio de sus nuevos propietarios y no de la comunidad. Caso contrario hubiera ocurrido si estos terrenos' hubiesen permanecido en las reservas territoriales para su venta posterior, cuando tuviesen más valor y plusvalía.

Estas operaciones minimizaron la oportunidad de obtener recursos que posiblemente hubiesen permitido una dotación de suelo oportuna y económica para quienes con bajos ingresos hubieran tenido acceso a fraccionamientos con todos los servicios, a bajo costo y con pagos a largo plazo. Esto hubiera garantizado la recuperación de lo invertido y permitido conformar un fondo revolvente que asegurase la continuidad de las acciones en beneficio de las siguientes generaciones, de su calidad de vida y de sus hogares.

No es el caso de aquellos terrenos que fueron adquiridos para desarrollar acciones de vivienda con financiamiento bancario (FOVI) o de alguna institución de vivienda como INFONAVIT, FOVISSSTE o FONHAPO. Aunque incluso en éstos se dieron casos que son cuestionables.

Los recursos que hubieran podido obtenerse con una buena administración de las reservas territoriales, hubieran permitido una mejor calidad de vida para todos los habitantes de Mérida. Cuando mencionamos recursos, nos referimos no sólo a los económicos, sino también a los espaciales, a mayores y mejores espacios urbanos para el esparcimiento y la convivencia, la recreación, el deporte, la salud, el equipamiento y la infraestructura en general: pero además, grandes pulmones verdes públicos que contrarrestasen los efectos que los pequeños lotes generan al convertirse en superficies de concreto (techos y pavimentos), que concentran, acumulan e irradian el calor.

Esos recursos también habrían permitido un crecimiento más ordenado, en el que la estructura vial se integrase con mayor eficiencia y de acuerdo con las necesidades de organización del espacio urbano, sin constreñirse o limitarse a los reductos, que la falta de visión y la codicia, le dejaron. De similar manera se trató a los demás usos del suelo requeridos para un desarrollo armónico, los equipamientos, la infraestructura o las actividades productivas y la misma vivienda, se ubican muchas veces, aunque usted no /O crea, en los sitios menos adecuados para cada uno de ellos.

Hasta aquí la historia antigua reciente de las reservas territoriales. No, no es que se esté de acuerdo con dejar las cosas como están sin tratar de rescatar lo que sea rescatable y menos aún de impedir que esto se repita y perpetúe.

Aquí es donde está lo realmente relevante y preocupante, nuestra querida ciudad de Mérida no manifiesta visos de crecimiento vertical, ni se han obtenido (hasta ahora) excelentes resultados en los intentos realizados; por lo tanto su expansión, inevitable en la "Capital del Mundo Maya", como propone el Plan Estratégico Municipal, y "Capital Americana de la Cultura 2000", nombramiento que le otorgó el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), tendrá que ser como tradicionalmente han querido sus habitantes: horizontalmente.

Este crecimiento, históricamente horizontal (desde la época de la Colonia), es consecuencia del comportamiento cultural de los yucatecos quienes, de manera general, rechazan las viviendas que se apartan del lote unifamiliar e individual, aunque se trate de viviendas en dos niveles.

Los casos que se han promovido por instancias como INFONAVIT, en los fraccionamientos, "CROC" del colindante municipio de Kanasín (edificios departamentales de 4 niveles) y "Vergeles" de Mérida (viviendas duplex en dos pisos, incluso con patios separados), han derivado en edificios semi abandonados, deteriorados, con muy baja plusvalía y con fuertes problemas entre sus ocupantes.

Casos similares se tienen entre los departamentos de cuatro niveles promovidos por la iniciativa privada. Cuando se dirigen a niveles medios bajos, terminan siendo rentados o vendidos a precios inferiores a su valor y en mal estado de conservación.

En cuanto a los que se construyen para niveles medios altos, por lo general se adquieren para rentar y quienes los habitan son, en su mayoría, gente que proviene de otras entidades del país, que se encuentra eventualmente en la ciudad, por trabajo o estudio. Y, en los casos en los que piensan residir definitivamente, ocupan el departamento mientras consiguen una casa, para compra o renta.

En términos generales, la gente prefiere conseguir un terreno para hacer su vivienda, tanto en el mercado "formal" como "informal" del suelo. Éste ha sido uno de los factores que más han influido para la comercialización de la tierra y para la expansión de la mancha urbana de la ciudad.

Históricamente Mérida ha crecido, al menos desde la Colonia, expulsando hacia la periferia y mediante el despojo de la tierra (por la fuerza o pagando una bicoca), a quienes no han podido retenerla. La historia se repite, ahora son las comisarias y sus ejidos, los cuales, como resultado de un sistema económico-político ineficiente, han perdido su función de servir para la producción agrícola y cumplir con los fines de equidad, de justicia social y económica para los que fueron - creados; en consecuencia se ha transformado a sus supuestos beneficiarios en los más pobres de nuestra sociedad.

Ahora, cuando, casi se han agotado la reservas territoriales de Mérida, se tiene nuevamente un escenario apropiado para continuar con la comercialización de los ejidos, en forma mayoritaria, en el mercado "informal" del suelo.

Los mismos actores: los demandantes de tierra, el suelo productivo sin usar, la inseguridad económica, la necesidad de los que sólo tienen el suelo como patrimonio, la ambición, la falta de previsión gubernamental, etc. El mismo lugar: Mérida y sus alrededores.

Se repiten ahora, casi los mismos factores que en la década de 1970, cuando se inició el comercio de los terrenos ejidales, sólo que hay una novedad, las modificaciones al artículo 27 constitucional han motivado que se corra la voz de que las parcelas ejidales ya se pueden vender y por supuesto comprar; este pensamiento simplista derivado de las modificaciones a la legislación agraria debe interpretarse con mucho cuidado.

Se permite la venta en el caso de aquellas parcelas que, des incorporadas del ejido, han pasado a ser propiedad privada. Este aspecto, está favoreciendo que los terrenos se comercialicen actualmente a un ritmo y en proporciones que harán palidecer al ritmo en el que se vendieron las reservas. Según fuentes periodísticas, 1, 10, 20,100, y más hectáreas de suelo ejidal, están pasando a manos de unos cuantos, en lotes que van de 1,000 m² a varios miles de metros cuadrados.

Sin prever los usos del suelo, la necesidad de espacios para equipamiento e infraestructura, para la estructura vial y las indispensables áreas verdes, nuevamente el comercio "informal" del suelo amenaza las posibilidades de crecimiento ordenado, regulado y al alcance de todos.

Sin respeto por los habitantes de las comunidades rurales y sus necesidades futuras de suelo, por sus tradiciones y espacios por los recursos naturales y patrimoniales o por los vestigios prehispánicos o coloniales que pudiesen existir en esos terrenos.

A manera de conclusión

Nuevamente nos encontramos con las bases de la comedia humana, del drama y la tragedia en su actualización: "Crónica de una Expansión Anunciada" e incontrolada o "El Amor a la tierra en los Tiempos de la Liberación de los ejidos".

Una vez más, o debiera decirse como siempre, abogados, amas de casa, arquitectos, abuelos, empresarios, empleados, estudiantes, economistas, investigadores, inversionistas, odontólogos, usureros, madres, padres, pobres o ricos., todos iremos en pos del orosuelo, que nos garantice la pervivencia y un mejor futuro y, si se puede, a nuestros descendientes también.

¿Hasta cuándo comprenderemos que debemos madurar como sociedad, que debemos exigir una administración justa de nuestros recursos, que hay que dejar algo para los demás y para los que vendrán, que la naturaleza reclama su propio espacio y que, a fin de cuentas, no somos dueños de nada porque la muerte esta pronta, sino solamente administradores y que esto lo hacemos muy mal?

¿Cuándo entenderemos que la verdadera justicia y equidad consiste, entre otras cosas, en la creación y promoción de oportunidades para la superación y mejoría de todos, sin excepción, de educación, salud y trabajo que, en consecuencia, permitan una vivienda digna para todos, y no sólo la casa individual de cada familia o persona, sino del sitio en el que vivimos, de nuestro planeta?

7.9. Programa de Incorporación de Suelo al Desarrollo Urbano

7.9.1. Política de Suelo y Reserva Territorial:

A continuación se expone el Programa de Suelo-Reserva Territorial establecido por el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.

El Objetivo específico del mencionado Programa es integrar suelo apto para el desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana satisfaciendo los requerimientos para la vivienda y el desarrollo urbano.

En los próximos seis años se requerirán cerca de 95 mil hectáreas de suelo urbanizado para sustentar el crecimiento del Sistema Urbano Nacional. El sector formal de la economía es capaz de atender el 85% de la demanda de suelo; el resto se satisface a través de la irregularidad y el hacinamiento (hogares sin vivienda) a un costo social, económico y ambiental muy alto.

Además, persiste una pesada herencia de rezagos por falta de infraestructura básica. Para hacer frente a estos retos se requiere la participación decidida de los sectores social y privado, y los tres órdenes de gobierno. El Gobierno Federal por su parte deberá realizar inversiones estratégicas para apoyar:

La constitución o aplicación de reservas territoriales, la elaboración de proyectos integrales de desarrollo y la realización de las obras de cabecera e infraestructura primaria para beneficio de un millón de hogares de escasos recursos, con lo que se evitaría la formación de asentamientos irregulares y se reduciría sustancialmente el rezago por hacinamiento.

El establecimiento de las instancias de coordinación y participación, para orientar el crecimiento bajo los principios de equidad y sustentabilidad, el desarrollo de instrumentos que mitiguen las externalidades negativas de la expansión y las herramientas de planeación, que impulsen el aprovechamiento del espacio bajo una perspectiva regional de largo plazo.

Para cumplir con la misión señalada, el PNDU-OT postula 4 principios de actuación institucional:

1. Identificación e inventario de suelo apto y demanda potencial.
2. Financiamiento y adquisición de reserva territorial.
3. Programación de reserva territorial.
4. Establecimiento del Polígono de Actuación Concertada [PAC].

Esquema de objetivo general, principios de actuación institucional, objetivos específicos y líneas estratégicas de la Política de Suelo y Reserva Territorial: Programa Suelo - Reserva Territorial

Objetivo general	Principios de Actuación Institucional	Objetivos específicos	Líneas estratégicas
Integrar al suelo apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana satisfaciendo los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano	Identificación e inventario de suelo apto y demanda potencial	Constituir una bolsa de suelo para desarrollo urbano y vivienda en ciudades y zonas metropolitanas	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar el suelo apto para el desarrollo urbano. - Identificar la demanda potencial. - Valorar la potencialidad del suelo identificado e inventariado. - Coordinar con gobiernos municipales y estatales.
	Financiamiento y adquisición de reserva territorial	Obtener capacidad financiera para responder a los requerimientos de suelo para desarrollo urbano y vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Articular la corresponsabilidad sectorial. - Diseñar mecanismos e instrumentos de financiamiento. - Integrar las acciones de CORETT-SRA-gobiernos estatales y municipales. - Incorporar reserva territorial.
	Programación de reserva territorial	Dotar de suelo apto para vivienda y desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicar normatividad de reserva territorial. - Valorar e interrelacionar con planes de desarrollo urbano. - Declarar la reserva territorial.

	Establecimiento del Polígono de Actuación Concertada [PAC]	Hacer confluir la actuación intergubernamental para constituir reserva territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Constituir el Polígono de Actuación Concertada [PAC]: [gobiernos municipales y estatales, SEDESOL, CNFV, organismo promotor]. - Entregar la reserva territorial a la CNFV. - Dar seguimiento y evaluar la reserva territorial: informe a la CNFV. - Aplicación del Fondo Suelo – Reserva Territorial [FS – RT].
--	--	--	--

Mediante estos principios se buscará, además, promover la adecuación del marco jurídico que regula la adquisición, transferencia y ocupación del suelo urbano y las reservas territoriales, así como clarificar las competencias de los diferentes sectores en la materia y fortalecer la coordinación de los diferentes actores que participan en la misma.

De los cuatro principios de actuación institucional, se derivan 15 líneas estratégicas, que determinan el marco de actuación de esta política.

Cada una de éstas define una misión específica, bajo un enfoque integral del proceso de incorporación de la tierra que demanda la vivienda y el desarrollo urbano.

1. Principio de identificación e inventario de suelo apto y demanda potencial

Objetivo específico: identificar el suelo que se puede destinar para el desarrollo de la ciudad, evaluando sus características y potencialidad. Identificar la demanda de suelo actual y futura de acuerdo a la situación y características de la ciudad.

Se requiere establecer un sistema que permita identificar y mantener, permanentemente actualizado, un inventario de suelo urbano con potencial para alojar el desarrollo de distintas actividades urbanas.

Identificar el suelo apto para el desarrollo urbano. La determinación de suelo apto para el desarrollo urbano requiere identificar e inventariar la infraestructura y la dotación de servicios, evaluando su capacidad, demanda atendida y la oferta potencial; identificar terrenos subutilizados y terrenos con aptitud para el desarrollo urbano; identificar propiedades del gobierno federal, estatal y municipal y terrenos nacionales, recabando sus antecedentes; y evaluar y dictaminar su vocación y aptitud para alojar el futuro crecimiento.

Identificar la demanda potencial. Identificar la demanda de suelo por tipo de actividad requiere conocer la mezcla y dosificación de suelo y potencialidades de cada actividad; crecimiento y perfil de la población, así como la evolución de diversos indicadores económicos, demográficos y sociales. También es necesario analizar la interacción de la ciudad con las localidades vecinas para identificar las tendencias hacia la suburbanización o metropolización de la región.

Valorar la potencialidad del suelo identificado e inventariado. Se requiere realizar la valoración del suelo inventariado considerando los siguientes aspectos: el uso actual y la intensidad del mismo; su uso potencial de acuerdo con los usos permitidos, el dictamen de aptitud y su accesibilidad a la infraestructura y los servicios; y su valor comercial en función de la oferta y demanda existente, así como su régimen de propiedad.

Coordinar con gobiernos municipales y estatales. En coordinación con los gobiernos estatales y municipales, se establecerán acuerdos para la constitución de reservas territoriales, se verificará la congruencia con los programas estatales y municipales y se promoverán, en su caso, las adecuaciones necesarias al marco normativo. En dichos acuerdos se establecerán los instrumentos que permitirán el manejo de las reservas y los esquemas de participación de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado.

2. Principio de financiamiento y adquisición de reserva territorial

Objetivo específico: establecer los instrumentos y mecanismos de financiamiento para adquirir y desarrollar reservas territoriales estratégicas.

Se habilitarán instrumentos y mecanismos de financiamiento para integrar reservas territoriales, elaborar los estudios y proyectos y para dotarlos de la infraestructura y las obras de cabecera necesarios. La plusvalía generada por el mayor aprovechamiento del suelo se aplicará para apoyar a la población de escasos recursos y para compensar las externalidades negativas del desarrollo.

Articular la corresponsabilidad sectorial. Para garantizar la congruencia de las acciones de los sectores social y privado y de los gobiernos federal, estatal y municipal, se establecerán, a través de la SEDESOL, los mecanismos adecuados de coordinación interinstitucional para el desarrollo integral de la reserva territorial.

Diseñar mecanismos e instrumentos de financiamiento. Para la adquisición de suelo, la elaboración de estudios y proyectos, la construcción de obras de cabecera y la introducción de infraestructura básica, se establecerán mecanismos de financiamiento, líneas de crédito y esquemas de recuperación de inversiones mediante la comercialización de productos inmobiliarios derivados de la propia reserva, y mediante el cobro de derechos por el uso y el aprovechamiento de la infraestructura generada.

Por otra parte para aprovechar la plusvalía generada en beneficio de la población de escasos recursos, se establecerán esquemas de colocación de la reserva territorial a valores diferenciales o con base en transferencias o subsidios cruzados.

Integrar las acciones de CORETT-SRA-gobiernos estatales y municipales. Se fortalecerán las funciones de CORETT como organismo promotor del desarrollo urbano mediante: el reforzamiento de su capacidad para adquirir y enajenar suelo social; el establecimiento de instancias de coordinación para la gestión y seguimiento de asuntos con la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Fideicomiso de Fomento Ejidal; y la actuación de manera concurrente, en los espacios de competencia local, con estados y municipios.

Incorporar reserva territorial. Se promoverá la integración de reserva territorial a partir de suelo social, mediante la constitución de sociedades civiles o mercantiles, denominadas inmobiliarias ejidales, con la participación de los poseedores; asimismo, se promoverá la constitución de reserva territorial mediante expropiación y adquisición de la propiedad social (adopción del dominio pleno) y privada, y la aportación de propiedad federal, estatal y municipal.

3. Principio de programación de reserva territorial

Objetivo específico: proporcionar el suelo, los proyectos, las obras de cabecera y de infraestructura primaria en los lugares, y en los tiempos requeridos por la población de escasos recursos.

Se establecerá la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para instrumentar el desarrollo y aprovechamiento oportuno de la reserva territorial, a partir de planteamientos urbanos integrales que atiendan preferentemente las necesidades de la población de menores ingresos, buscando la articulación de la ciudad y el fortalecimiento de la estructura territorial regional.

Aplicar normatividad de reserva territorial. La propuesta de aprovechamiento de la reserva territorial se hará de acuerdo con la normatividad aplicable y en congruencia con las necesidades presentes y futuras de la localidad, buscando la integración funcional del nuevo territorio y la complementación de las actividades en el entorno local y regional.

Valorar e interrelacionar con planes de desarrollo urbano. Es imperativo verificar la congruencia entre el proyecto de aprovechamiento de la reserva territorial y los planes y programas de desarrollo urbano y, en su caso, se deberán promover las adecuaciones que correspondan al marco normativo.

Declarar la reserva territorial. Se deberá dar un seguimiento continuo y permanente a los procesos para la formalización de la reserva territorial, incluyendo su incorporación a los planes y programas de desarrollo urbano, la cual se hará del conocimiento público mediante la declaración correspondiente; asimismo, y para garantizar la transparencia del proceso, deberá hacerse pública la información relativa al desarrollo y comercialización de la reserva.

4. Principio de establecimiento del Polígono de Actuación Concertada [PAC]

Objetivo específico: hacer confluir la actuación intergubernamental para constituir reserva territorial.

Para instrumentar el aprovechamiento de reservas territoriales se conformarán Polígonos de Actuación Concertada [PAC]. A través de éstos, se estructurarán las acciones en el territorio; los [PAC] delimitarán el área en la que por cooperación o por asociación se desarrollarán proyectos estratégicos con la participación de los sectores público, social y privado. Serán prioritarios los polígonos destinados al desarrollo de programas de vivienda promovidos por la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI).

Constituir el Polígono de Actuación Concertada [PAC]: [gobiernos municipales y estatales, SEDESOL, CONAFOVI, organismo promotor]

Se promoverá ante los gobiernos de las entidades federativas el desarrollo de los elementos técnicos y legales que permitan la instrumentación de los [PAC]. Dichos polígonos se formalizarán mediante convenios de concertación y se referirán a las reservas territoriales y a los proyectos estratégicos programados; los poseedores o propietarios del suelo podrán asociarse o transmitir los terrenos para el desarrollo propuesto.

Entregar la reserva territorial a los Organismos Estatales de Vivienda. En el marco del [PAC] se establecerá la aportación de cada uno de los participantes y se programarán las etapas de: planeación, desarrollo y entrega de productos inmobiliarios (macro-lotes, lotes y terrenos en breña) a los organismos estatales de vivienda, mediante la coordinación de la CONAFOVI.

Dar seguimiento y evaluar la reserva territorial: Informe a la CONAFOVI. Se establecerán los mecanismos de control y seguimiento para garantizar el adecuado uso y aprovechamiento de la reserva territorial.

Asimismo, se establecerá un sistema de información que permita evaluar y dar seguimiento a la reserva territorial, con el fin de mejorar su instrumentación e incrementar su eficiencia y oportunidad. Se emitirá un informe periódico sobre la situación de la reserva, mismo que se hará del conocimiento de la CONAFOVI y de otras instituciones interesadas.

Aplicación del Fondo Suelo - Reserva Territorial [FS-RT]. Para ordenar el aprovechamiento del espacio urbano, atender la insuficiente oferta de suelo para la vivienda, la infraestructura y el equipamiento, y para ofrecer una alternativa a la ocupación irregular de suelo y al hacinamiento en el que viven muchas familias, se integrarán reservas territoriales mediante la aplicación de recursos de distintas fuentes.

El Fondo Suelo-Reserva Territorial [FS-RT] se instrumentará para apoyar la adquisición de reservas territoriales y la elaboración de los estudios y proyectos para su desarrollo.

El [FS-RT] tendrá como fin apoyar a las ciudades en expansión acelerada para atender prioritariamente las necesidades de suelo en lo que se refiere a la vivienda básica y social y a la dotación de infraestructura, el equipamiento y las actividades complementarias necesarias.

El [FS-RT] se integrará con recursos federales, para la realización de las acciones propuestas los recursos del fondo se complementarán con aportaciones estatales y del municipio, del sector social y del privado y con recursos crediticios de la banca comercial y de desarrollo.

Los proyectos financiados con el [FS-RT] deberán contemplar la recuperación de la inversión, que deberá reincorporarse al propio fondo, el [FS-RT] operará bajo criterios que garanticen la transparencia, equidad y eficacia en la asignación y ejercicio de los recursos que lo integran.

Esquema del Fondo de Suelo-Reserva Territorial [FS-RT]

POLÍTICA	ACTIVIDADES ESPECIFICAS	PROGRAMA	FONDO	PRESUPUESTO
Suelo y Reserva Territorial	Identificación e inventario de suelo apto y demanda potencial	Suelo y Reserva Territorial	Fondo de Suelo y Reserva Territorial [FS-RT]	Aportación federal
	Financiamiento y adquisición de reserva territorial			Aportación estatal
	Programación de reserva territorial			Otros recursos
	Establecimiento del Polígono de Actuación Concertada [PAC]			

7.9.2. Requerimientos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda de las ciudades

De conformidad con el Programa nacional de Desarrollo urbano y Ordenación del territorio 2001-2006, la ciudad es un formidable instrumento de producción y el vehículo más eficiente para ofrecer servicios y oportunidades a la población. El Sistema Urbano Nacional (SUN) articula el espacio regional, concentra el 66% de la población y está creciendo a una tasa anual de 1.9%, más de dos veces la tasa en el ámbito rural.

Las ciudades han sido un instrumento efectivo contra la marginación pero no contra la pobreza, la vida en la ciudad representa para gran parte de la población una lucha permanente por los satisfactores básicos y por un espacio vital para el desarrollo personal, familiar y colectivo.

Las grandes migraciones de los años setentas trastocaron la vida de las ciudades y rebasaron sus mecanismos de crecimiento. Se inicia entonces un acelerado proceso de urbanización que se caracteriza por grandes desarrollos habitacionales en la periferia destinados a la población de ingresos medios y altos y por asentamientos irregulares en zonas generalmente no aptas para el desarrollo, o de alto riesgo constituyendo los llamados cinturones de miseria.

En el primer caso el desarrollo de suburbios aislados, en su mayoría carentes de espacios públicos, fomentó la segregación de la comunidad y la polarización de los espacios por niveles de ingreso. Los cinturones de miseria, por su parte, se formaron al margen de la planeación y la legalidad, y alteraron de manera radical las condiciones de operación y sustentación de las ciudades.

En los últimos 30 años las políticas de crecimiento se han preocupado a destiempo por atender los requerimientos de la población y no por crear las condiciones apropiadas para el desarrollo del individuo y la comunidad, lo que ha generado grandes espacios urbanizados sin ciudad.

Para hacer frente al reto que implica ampliar la plataforma de la ciudad mediante la creación de espacios que impulsen el desarrollo personal y de la comunidad, se requieren: instrumentos de planeación integral, mecanismos coercitivos eficaces, suelo, infraestructura y servicios oportunos.

Bajo esta perspectiva, la constitución de una reserva territorial no tendrá los resultados esperados sin un marco normativo congruente y sin mecanismos de financiamiento que permitan adquirir la tierra y dotarla oportunamente de infraestructura y servicios.

Para crear los espacios necesarios para el desarrollo integral de la comunidad, la sociedad deberá movilizar cuantiosos recursos y ampliar la oferta urbana de suelo, infraestructura y equipamiento. En este contexto, el conocimiento de la situación actual y su probable comportamiento tendencial, permitirá identificar las áreas y conceptos de valor estratégico y apoyar con efectividad el gran esfuerzo colectivo que implica el desarrollo de la ciudad.

El SUN está emplazado sobre cerca de 800 mil hectáreas de suelo, el 0.4% del territorio nacional. En esta pequeña proporción del territorio se produce alrededor del 80% del PIB del país.

En el ámbito urbano, cada palmo de suelo es motivo de un intenso aprovechamiento; la oferta de suelo condiciona el desarrollo de la ciudad, sus posibilidades de crecimiento, su funcionalidad y en gran medida su eficiencia operativa.

En 1995, el SUN era la morada de 58.5 millones de habitantes; para el año 2000 esta cifra asciende a 63.2 millones y para el 2006 se estima en 70.8 millones. La transición demográfica por la que atraviesa el país se reflejará en un acelerado crecimiento del número de hogares mayor al crecimiento de la población.

Para el periodo 2001-2006 se calcula que la población urbana crecerá en 7.6 millones de personas; se estima también que se formarán cerca de 2.7 millones de hogares y que se requerirán 4 millones de nuevos empleos. El crecimiento afectará todos los aspectos de la vida de la ciudad.

En el SUN, las densidades medias por rango confirman la naturaleza acumulativa del fenómeno de urbanización y la mayor competencia por los espacios centrales, al pasar de una densidad media de 95 hab/ha para localidades de más de 500 mil habitantes, a 67 hab/ha en ciudades de 100 mil a 500 mil habitantes y a 45 hab/ha en localidades de 15 mil a 100 mil habitantes. En el SUN la densidad media ponderada es de 77 hab/ha.

Superficie actual y requerimiento de suelo urbano

Para alojar este requerimiento, el SUN deberá crecer a razón de 44 hectáreas por día, lo que para el periodo 2001-2006 equivale a 95 mil hectáreas, 1.3 veces el área urbana del Distrito Federal. Cerca de 57 mil hectáreas, el 60%, deberán destinarse a uso habitacional y aproximadamente 38 mil hectáreas, el 40% restante, para la industria, los servicios, el comercio y el equipamiento de la ciudad.

Uno de los principales retos de este crecimiento implica el aprovechamiento de la infraestructura, el equipamiento y la centralidad de los espacios urbanos subutilizados. Para lograrlo, se requieren instrumentos fiscales que repercutan a los terrenos baldíos y subutilizados; el costo de la infraestructura ociosa y las externalidades negativas que se derivan del crecimiento de la ciudad.

Por otra parte, para desmotivar el acaparamiento de suelo y la acumulación de espacios urbanos vacíos, se debe aumentar la oferta de suelo y se deben impulsar instrumentos normativos que estimulen la edificación temprana mediante incrementos en la norma de aprovechamiento bajo principios de equilibrio zonal.

La ciudad se caracteriza por su mezcla de actividades y su oferta amplia de oportunidades; la extensión de la ciudad implica el desarrollo de distintas actividades en varios frentes y su articulación funcional al tejido urbano existente. La construcción de la ciudad depende de la concurrencia de múltiples actores con distintas motivaciones; lograr su acción coordinada representa uno de los mayores retos de la planeación.

La falta de infraestructura es equiparable a la falta de suelo ya que limita sus posibilidades de aprovechamiento. La falta de servicios, que generalmente tiene su origen en procesos desordenados de crecimiento, sigue representando un reto para la administración y operación de la ciudad.

Cabe destacar que los asentamientos irregulares generalmente se dan en espacios inapropiados para el desarrollo por lo que dotarlos de infraestructura resulta dos o tres veces más costoso.

Porcentaje de viviendas sin servicios en el Sistema Urbano Nacional

En este aspecto, el SUN dibuja un panorama heterogéneo. En algunas ciudades, el incremento de la población requerirá de nuevas obras de cabecera, el reforzamiento de redes y la instalación de actividades complementarias; en otras, el crecimiento ofrecerá la oportunidad para aprovechar la capacidad subutilizada y demandará únicamente los espacios y las inversiones para alojar las nuevas necesidades de vivienda.

La multiplicidad de condiciones obliga a realizar un esfuerzo por recopilar y sistematizar la información urbana del país. La información adecuada y oportuna permite dirigir con eficacia el esfuerzo humano y los recursos financieros.

En este contexto, los sistemas de información representan una herramienta estratégica. El reto de la información implica la modernización catastral, el inventariado de inmuebles y la construcción de un sistema de indicadores urbanos que caractericen el perfil operativo y el potencial de la ciudad.

Requerimientos de suelo para vivienda

El aprovechamiento del potencial urbano depende en buena medida de la organización de los espacios destinados a la vivienda y del encadenamiento de lugares que permiten al individuo moverse entre el espacio público y el privado.

La vivienda es también un centro de costos, ingresos y externalidades que recaen directamente en el ámbito urbano e impactan la operación y el desarrollo de la ciudad. Cabe destacar que cerca del 60% del espacio de la ciudad se destina al uso habitacional.

Mientras que en los centros de población en el ámbito rural la vivienda enfrenta un problema de infraestructura y accesibilidad, en el SUN la vivienda enfrenta un mercado inmobiliario en el que prevalece el acaparamiento, la especulación y una intensa competencia por el aprovechamiento de la centralidad de los espacios y su infraestructura.

En este contexto el hacinamiento, el desdoblamiento en el lote familiar y los asentamientos irregulares siguen siendo los mecanismos alternativos para el grupo no atendido por el sector formal de la vivienda.

Para el periodo 2001-2006, las necesidades de vivienda a nivel nacional se estiman en 4.2 millones de unidades; de acuerdo a la distribución de la población, el 65%, equivalente a 2.7 millones de unidades, se requerirán en el SUN y el 35% restante, equivalente a 1.5 millones, se requerirán en el ámbito rural.

Cuadro 9
Sistema Urbano Nacional, demanda de vivienda nueva para el periodo 2001-2006
Miles de unidades

Entidad	Viviendas	Entidad	Viviendas	Entidad	VIVIENDAS
Mexico	636.2	Guanajuato	75.4	Campeche	24.2
Baja California	237.8	Coahuila	74.3	Hidalgo	21.1
Distrito Federal	216.6	Chiapas	59.6	Oaxaca	19.7
Jalisco	197.7	Morelos	46.3	Tlaxcala	19.4
Nuevo León	162.3	Yucatán	40.2	Colima	14.1
Chihuahua	138.2	Querétaro	37.5	Guerrero	12.6
Veracruz	123.5	Aguascalientes	35.8	Michoacán	8.3
Tamaulipas	109.2	Sinaloa	34.1	Nayarit	7.1
Puebla	92.0	San Luis Potosí	31.6	Durango	3.1
Quintana Roo	85.7	Tabasco	29.6	Zacatecas	1.3
Sonora	80.1	Baja California Sur	25.5	Total	2,700.1

Fuente: Elaborado por la Sedesol con información de INEGI y CONAPO.

Los cambios en la estructura y ubicación del empleo que dan lugar a las migraciones y la inercia poblacional explican en gran medida la ubicación de la demanda de vivienda nueva para los próximos 6 años.

En el caso del Distrito Federal, los altos costos del suelo resultado de una política restrictiva y de contención, han contribuido a la movilización de la población hacia la zona megalopolitana y sobre

todo al Estado de México. De nuevo la instrumentación de un marco de acción regional surge como un reto y una oportunidad para el aprovechamiento racional de los recursos.

Por otra parte, el 63% de las viviendas que se requieren en el país se destinarán a familias con ingreso inferior a 5 salarios mínimos; en el periodo 2001-2006 el Sistema Urbano Nacional deberá proporcionar espacio para cerca de 1.7 millones de viviendas en este segmento de la demanda.

Demanda anual de vivienda por tipo

Fuente: Sedesol, Informe, Proyección de necesidades de vivienda 2001-2006.

El impacto de este segmento sobre el desarrollo de las ciudades será determinante. Para estimar la superficie requerida por este grupo, se consideró una densidad media bruta de 58 viviendas/hectárea, cálculo que resulta de aplicar las disposiciones locales en materia de fraccionamientos y de conjuntos habitacionales, áreas de donación, vialidad y dimensionamiento de lotes. Para este segmento de la demanda se requerirán cerca de 29 mil hectáreas de suelo urbanizado (incluyendo vialidades y equipamiento primario) en el periodo 2001-2006.

Cabe destacar que por las diferencias en la densidad asociada a la vivienda para grupos de distintos ingresos, este segmento representa únicamente el 50% de la superficie requerida para uso habitacional, aun cuando en número de viviendas representa el 63% del total.

La economía del espacio sigue siendo un reto. Para conservar áreas de valor ambiental y agrícola, y para reducir los costos y las cargas asociados al transporte urbano y los servicios, se requieren normas y proyectos arquitectónicos sustentables que impulsen una mayor racionalidad en el uso del espacio, vía incrementos en la densidad, sin que por esto se sacrifiquen los espacios públicos y las áreas verdes de la ciudad.

La incorporación de los sistemas mecánicos de transporte vertical mediante componentes de bajo mantenimiento, paradas escalonadas y pólizas de servicio integral representan otro reto para el sector vivienda y el sector de desarrollo urbano. Dichos sistemas facilitan el acceso a la creciente población de la tercera edad y a las personas con discapacidad y contribuyen al incremento de la densidad y a la reducción de los costos de operación de la ciudad.

Por otra parte el abandono de las zonas centrales de las ciudades, característico de los procesos de "suburbanización", y su consecuente deterioro, provocan un quebranto para las finanzas municipales, al subutilizar la infraestructura y al incrementar los costos asociados al transporte.

El reto implica revertir esta tendencia y repoblar los centros mediante la instrumentación de mecanismos que tiendan a compensar los altos costos del suelo en estas zonas, sobre todo cuando se imponen límites a la densidad por las características históricas o infraestructurales de la zona. Cabe destacar que del costo de la vivienda tipo básica y social únicamente se puede destinar hasta el 22% para la adquisición del suelo, lo que resulta insuficiente para desarrollar este tipo de vivienda en las áreas centrales de las ciudades.

De continuar la tendencia actual, el sector financiero apoyará la adquisición de 45% de las viviendas requeridas. En el país, el 60.2% de la población ocupada percibe menos de 3 salarios mínimos y por lo tanto no es sujeto de financiamiento en condiciones de mercado. Esta población demandará el 55% restante de las viviendas, lo que equivale a 1.5 millones de unidades.

Los hogares que no reciben apoyo del sector financiero resuelven sus requerimientos de vivienda a través de diversos mecanismos entre los que destacan, el desdoblamiento de la construcción en el

lote familiar, la obtención de préstamos del sector informal, la irregularidad en la tenencia de la tierra y el hacinamiento.

Para apoyar el mayor aprovechamiento del lote familiar se deben aplicar instrumentos para la reparcelación del espacio urbano y la regularización del incremento en la densidad. Esta alternativa, donde sea factible su aplicación podría promover el pleno aprovechamiento del suelo, la integración familiar y el fortalecimiento de los vínculos comunitarios.

Insuficiencia del mercado de suelo

Fuente: Elaborado por la Sedesol con información de INEGI y CORETT.

En el año 2000, el SUN contaba con alrededor de 14.8 millones de hogares; se estima que de éstos, 500 mil hogares no tenían una casa que habitar y cerca de 3.5 millones se vieron obligados a ocupar el suelo de manera irregular. Esta tendencia refleja la incapacidad del mercado de suelo para atender a cerca del 27% de las necesidades de vivienda del SUN.

El hacinamiento y los asentamientos irregulares son los patrones que mayor impacto tienen en el desarrollo de la ciudad ya que inciden negativamente sobre la salud, las expectativas y motivaciones de la población, la cohesión social, la integración familiar, el proyecto de ciudad, las finanzas municipales y la conservación del medio ambiente. Atender la demanda de suelo para este grupo de la población representa un reto para la sustentabilidad y un imperativo de justicia social.

Para edificar la vivienda que corresponde a este grupo de acuerdo a la densidad bruta establecida anteriormente se requieren aproximadamente 12,500 hectáreas.

Sin embargo, para lograr desarrollos integrales que desalienten la segregación y fomenten la cohesión social, mejoren las condiciones de seguridad de la zona y contribuyan a reducir los costos asociados al transporte, se requerirá incluir cerca de 6,000 hectáreas adicionales destinadas a vivienda para grupos de mayores ingresos, al comercio y a los servicios vecinales, con lo que el requerimiento total suma cerca de 18,500 hectáreas.

La constitución de reservas territoriales para proyectos integrales representa una oportunidad para que, a través de la intervención del gobierno, se aplique una parte de la plusvalía que se genera por el cambio en el aprovechamiento del suelo hacia usos más rentables, en beneficio de la población de escasos recursos y en beneficio de la ciudad.

Cabe destacar que el Programa de Vivienda y Ahorro (VivAh) instrumentado por la SEDESOL desde 1988, es el único programa de alcance nacional que atiende a este segmento de la población mediante el otorgamiento de subsidios para vivienda progresiva que en el 90% de los casos incluye suelo y urbanización básica y complementaria.

Para el año 2000, a través de este programa se habían canalizado 970.7 millones de pesos para beneficio de cerca de 47 mil familias en 29 entidades de la República, y para el 2001 se tienen programados 31 mil subsidios por un monto de 801 millones de pesos.

El programa VivAh ha operado como un eficaz instrumento de promoción para la aplicación de reservas territoriales propiedad de gobiernos estatales, municipales y organismos de vivienda. Bajo este esquema, las entidades federativas aportan el lote con servicios lo que en promedio

representa una inversión de 30 mil pesos por lote con servicios y recupera aproximadamente el 50% del costo. Para la edificación del pie de casa, el gobierno federal aporta el 80% del costo como subsidio al frente, mientras que el beneficiario aporta el 20% restante.

Incorporación de suelo social Hectáreas

Fuente: Elaborado por la SEDESOL, con información proporcionada por CORETT.

El aprovechamiento del suelo, como parte de la ciudad, requiere de un régimen y una normatividad apropiados y de obras de cabecera, infraestructura y urbanización. Se estima que lograr conjugar estos elementos puede requerir de 18 a 36 meses. La previsión de la reserva y el manejo oportuno de los tiempos para habilitarla establecen el reto de la programación, cabe destacar que sin un adecuado control y coordinación de los eventos se reduciría considerablemente la efectividad de las acciones.

A la fecha, los organismos estatales y municipales de vivienda y las delegaciones estatales de SEDESOL han identificado cerca de 32 mil hectáreas de tierra apta para uso habitacional, de éstas sin embargo únicamente 3,590 hectáreas están urbanizadas y 6,862 están en proceso de urbanización. Por otra parte, de las 32 mil hectáreas, el 59% son propiedad de instancias o dependencias de gobierno, 37% corresponden a suelo social y 4% a propiedad privada.

De acuerdo con los organismos estatales de vivienda (OREVIS) y con las delegaciones de SEDESOL, la reserva propiedad de los gobiernos estatales, municipales y los organismos de vivienda que se podría aplicar para atender la demanda de vivienda tipo básica y social suma cerca de 17 mil hectáreas.

Esta reserva se comparó con el requerimiento de suelo por entidad considerando únicamente la formación mensual de hogares con ingreso menor a 5 salarios mínimos y se determinó que en Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Quintana Roo y Zacatecas se tiene una reserva suficiente para alojar la demanda de suelo de los próximos 6 años, en cambio en Baja California, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Veracruz, la reserva no alcanzará para atender los requerimientos de los próximos 6 meses, en estos casos, aun cuando se movilicen recursos para la adquisición y habilitación de suelo, éste no estará disponible en cuando menos 18 meses por lo que es ya insalvable un periodo de acumulación de la demanda.

Cobertura potencial de la reserva de suelo estatal, municipal y OREVIS

Considerando únicamente los requerimientos de la vivienda nueva de tipo básica y social

Fuente: Elaborado por la Sedesol, con información proporcionada por sus delegaciones estatales y los organismos estatales de vivienda (OREVIS).

En donde se tienen reservas suficientes se deberá elaborar un proyecto integral sustentable e instrumentar los mecanismos de financiamiento para llevar a cabo las obras de cabecera y de infraestructura necesarias.

Cabe destacar que del costo de un lote con servicios únicamente el 15% corresponde al suelo, 5% corresponde a los estudios y el proyecto, el 45% corresponde a obras de cabecera servicios e infraestructura básica y el 40% restante corresponde a la urbanización complementaria.

Cabe destacar que los márgenes de utilidad asociados a los proyectos para dotar de suelo a la población de escasos recursos y los riesgos asociados a este tipo de desarrollo impiden una mayor afluencia de recursos privados a esta actividad.

En este contexto, la constitución de reservas territoriales y la elaboración de los proyectos representan acciones estratégicas de gobierno que dan certeza a la inversión y garantizan una adecuada articulación urbana y regional.

Con este respaldo se pueden obtener recursos crediticios para construir las obras de cabecera y para infraestructura primaria y consolidar un producto inmobiliario que se puede colocar en el mercado.

En los próximos años la expansión del SUN y su "huella urbana", ejercerá fuertes presiones sobre el medio ambiente. El reto implica el aprovechamiento del incremento de valor que resulta de un cambio en el uso del suelo de ambiental o rural a urbano, mediante mecanismos compensatorios que mitiguen las externalidades negativas de la expansión física de las ciudades.

Las ciudades están ligadas en redes funcionales, los cambios que se producen en una ciudad afectan al conjunto. La falta de instancias regionales de coordinación ha limitado las alternativas urbanas del crecimiento y no se cuenta con los mecanismos para evaluar las posibilidades que plantean la "suburbanización" y la "metropolización".

Lograr la coexistencia de lo urbano, lo rural y lo natural es el reto que enfrenta el esfuerzo ordenador y planificador del espacio urbano.

¿Qué instrumentos se requieren para que el desarrollo urbano sea una fuente de recursos que permita conservar y rescatar la riqueza natural de su entorno?

¿Qué densidad, con qué extensión, a qué velocidad se reciclará el espacio interno?

¿Qué naturaleza adoptará el límite periurbano?

¿Qué valor se dará a los servicios ambientales y cómo se administrará la frontera con lo natural?

Estas interrogantes son los retos que la ciudad y la región deberán enfrentar.

En los próximos seis años se requerirán cerca de 95 mil hectáreas de suelo urbanizado para sustentar el crecimiento del SUN. El sector formal de la economía es capaz de atender al 85% de la demanda.

De no actuar, el 15% restante no tendrá otra alternativa que la ocupación irregular o el hacinamiento. Persiste, además, una pesada herencia de rezagos por lo que, para hacer frente a estos retos, se requiere la fortaleza y la participación decidida de cada sector de la sociedad. El Gobierno Federal, por su parte, deberá identificar las áreas y mecanismos estratégicos para instrumentar acciones oportunas destinadas a:

Suplir las deficiencias del mercado mediante la adquisición de reservas territoriales, la elaboración de proyectos integrales y la instrumentación de mecanismos de financiamiento para la construcción de obras de cabecera e infraestructura primaria para beneficiar preferentemente a los hogares con ingreso inferior a tres salarios mínimos.

Orientar el crecimiento bajo los principios de equidad y sustentabilidad, mediante instrumentos que mitiguen las externalidades negativas de la expansión y con el empleo de las herramientas de planeación, que impulsen el aprovechamiento del espacio urbano y su entorno bajo una perspectiva regional de largo plazo.

7.9.3. Programa de incorporación de suelo al Desarrollo Urbano (Programa Hábitat)

Actualmente, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) incorpora dentro del programa Hábitat, el Programa de incorporación de suelo al Desarrollo Urbano, como una de sus líneas de acción. A continuación se exponen sus características principales.

Objetivo General: Impulsar el Desarrollo Urbano de los Centros de Población del Sistema Urbano Nacional para mejorar las condiciones de habitabilidad de la población, particularmente la de menores ingresos, a través del otorgamiento de recursos económicos crediticios y de subsidio a Estados y Municipios, para la oferta e incorporación de suelo apto para el crecimiento urbano y la vivienda.

Población Objetivo: Los Gobiernos de Estados y Municipios en cuyo territorio se necesite abatir la demanda de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, especialmente en los centros de población con el rezago habitacional y con los índices de necesidades anuales de vivienda nueva más altos para atender a la población que se encuentre en situación de pobreza, con ingresos familiares de hasta 3 v.s.m.v.

Así mismo, el Fondo Suelo-Reserva Territorial está orientado para apoyar a los gobiernos locales en sus estrategias de desarrollo urbano, mediante el financiamiento para el desarrollo de Polígonos de Actuación Concertada que permitan el mejoramiento y/o crecimiento de los centros de población.

Programas de Actuación:

- 1) Programa de Adquisición de Suelo para Vivienda. Constitución de reservas con asignación de uso habitacional e incorporación de suelo a proyectos de vivienda popular.
 - A) Adquisición de Suelo Libre para Programas de Vivienda.
 - B) Incorporación de Suelo Social para Programas de Vivienda.
 - C) Enajenación del Patrimonio Inmobiliario Federal para Programas de Vivienda.
- 2) Programa de Adquisición de Suelo para el Desarrollo Urbano. Adquisición de suelo para realizar proyectos que tengan un impacto significativo en el desarrollo urbano y social de los centros de población del Sistema Urbano Nacional, ya sea en equipamiento, infraestructura o servicios.
 - A) Adquisición de Suelo Libre para el Desarrollo Urbano.
 - B) Incorporación de Suelo Social para el Desarrollo Urbano.
 - C) Enajenación del Patrimonio Inmobiliario Federal para el Desarrollo Urbano.
- 3) Programa de Adquisición de Suelo para Polígonos de Actuación Concertada. Adquisición de suelo para conformar unidades territoriales a partir de uno o varios predios colindantes, pudiendo incorporar diversos tipos de tenencia, actores y recursos a fin de generar productos inmobiliarios que satisfagan las demandas generadas por los procesos de urbanización de los centros de población del SUN.
 - A) Polígonos de carácter público
 - B) Polígonos de carácter privado o mixto
- 4) Programa de Lotificación y Titulación de Predios.

Este programa cuenta con una mezcla de recursos para la elaboración y ejecución de proyecto de lotificación (raya de cal), otorgamiento de licencia de subdivisión, adjudicación y titulación de

predios adquiridos anteriormente y libres de todo gravamen, para atender la demanda de grupos sociales organizados con ingreso familiar de hasta 3 v.s.m.v.

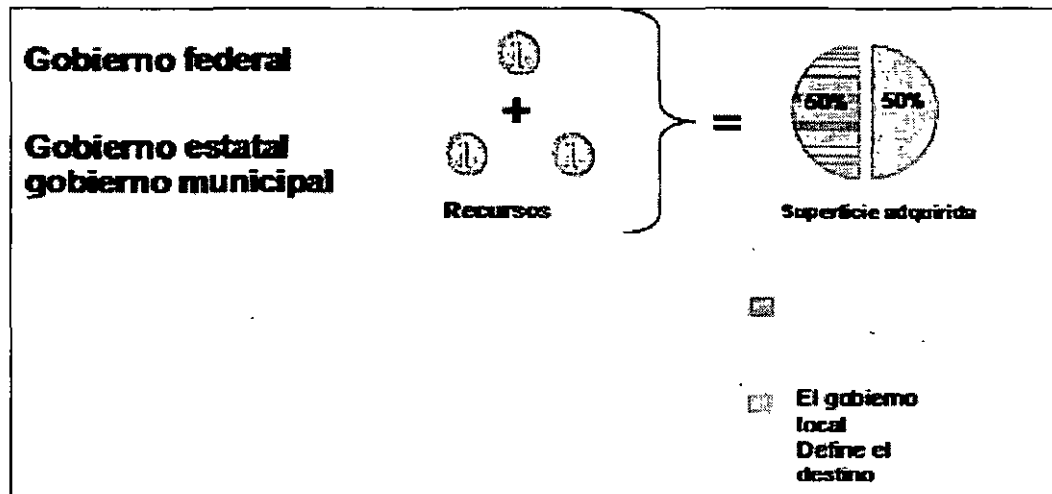
La integración y destino de los recursos será de la siguiente forma: 12% subsidio federal – avalúo; 40% crédito federal – IVA del valor del proyecto de lotificación, elaborado por BANOBRAS (este crédito se otorga a Estados y Municipios); 40% crédito estatal y/o municipal – derechos de licencia de subdivisión, adjudicación, limpieza de terreno y trazo; y 8% contrapartida beneficiarios – derechos escrituración.

- 5) Programa de Fraccionamientos con Urbanización Programada. Recursos para proyectos ejecutivos de urbanización, obtención de permisos y licencias de fraccionamiento y programa de urbanización por etapas (progresivos), para desarrollos habitacionales destinados a familias con ingresos menores a 3 v.s.m.v. en predios adquiridos anteriormente y libres de todo gravamen.
 - A) Para beneficiarios con ingresos familiares de hasta 1 smvm.
 - B) Para beneficiarios con ingresos familiares de hasta 2 smvm.
 - C) Para beneficiarios con ingresos familiares de hasta 3 smvm.
- 6) Programa de Prevención de Asentamientos Humanos en Zonas de Alto Riesgo. Adquisición de suelo para reubicar a la población que vive en zonas de alto riesgo natural (barrancas, cauces de ríos, etc.), o en zonas no aptas para la habitación (zonas ecológicas, zonas industriales, etc.), con aportación de recursos crediticios para introducción de infraestructura.
 - A) Adquisición de suelo para reubicar a la población. Subsidio federal hasta por el 100%, con par y paso de 1:1 de estados y municipios, para compra de tierra de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y al calendario de entrega de recursos.
 - B) Aportación de recursos crediticios para introducción de infraestructura. Crédito federal al gobierno local, hasta por \$10,000.00 (diez mil pesos), por cada familia beneficiada, para la introducción de los servicios.

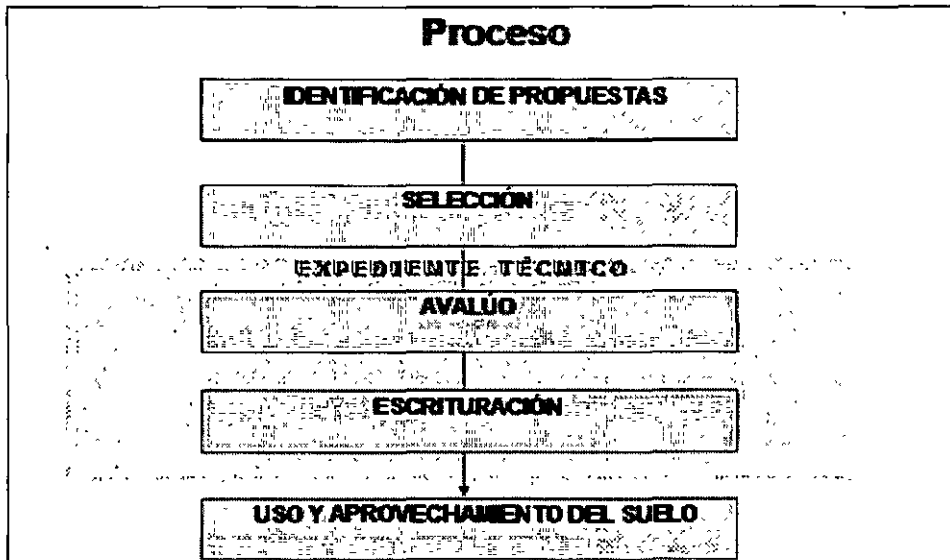
7.9.4. Reglas de Operación para incorporar suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano.

Objetivo: Apoyar a los gobiernos estatales y municipales en la adquisición de suelo y la constitución de reservas territoriales en las ciudades para contribuir a ordenar el desarrollo urbano, brindar alternativas de bajo costo para el asentamiento de las familias en situación de pobreza patrimonial, y evitar la proliferación de asentamientos irregulares.

Reglas de Operación:



- El referente de la modalidad es la ciudad.
- Las aportaciones de los gobiernos locales serán siempre con recursos monetarios directos.
- Al menos 15 por ciento del subsidio asignado a cada entidad federativa se destinará para la modalidad de Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano.
- El apoyo federal no excederá de \$5,000.00 por lote destinado a un hogar en situación de pobreza patrimonial.
- La superficie que se pretenda adquirir, preferentemente, deberá estar integrada como una sola unidad territorial.
- En la selección de los predios deberá existir la viabilidad para su disposición en cuanto al régimen de propiedad.
- A partir del análisis de las propuestas y considerando la aptitud de los terrenos, se llevará a cabo la selección del predio que reúna las mejores condiciones. La selección deberá ser validada por los tres órdenes de Gobierno.
- Para el aprovechamiento de la superficie adquirida, la instancia ejecutora deberá considerar las disposiciones legales y reglamentarias, en cuanto a la densidad, áreas de donación y la superficie destinada a viabilidad y servicios.
- Las Delegaciones, con base en las propuestas de los Gobiernos Locales, emitirán la autorización de procedencia, remitiendo una copia a la Subsecretaría.



Proceso

El gobierno local y la Delegación identificarán las posibles alternativas para la adquisición de áreas y predios, considerando los siguientes aspectos:

- Ubicación del o de los predios.
- Superficie total y superficie útil.
- Situación respecto al Plan de Desarrollo Urbano.
- Factibilidad cuantitativa y cualitativa para dotarlos de infraestructura.
- Estimación preliminar del costo del suelo, y
- Situación legal en cuanto a la propiedad.

Expediente Técnico

Para el predio seleccionado, los Ejecutores integrarán el expediente técnico respectivo, del cual entregarán una copia a las Delegaciones.

El expediente deberá contener los siguientes elementos:

- Certificado de libertad de gravámenes, emitido por autoridad competente.
- Declaratoria de la autoridad local respecto a que el predio no forma parte de su patrimonio.
- Declaratoria de la autoridad local respecto al uso habitacional del predio y apto de acuerdo al Plan de Desarrollo Urbano aplicable.
- Declaratoria de la autoridad local respecto a la viabilidad financiera para la dotación de infraestructura.
- Levantamiento topográfico.

- Número y descripción de las acciones a desarrollar (número de lotes y familias a beneficiar).
- Anteproyecto(esquema de aprovechamiento que garantice la utilización del cincuenta por ciento para familias situadas en pobreza patrimonial, indicando las etapas para la ocupación y desarrollo, considerando las disposiciones locales en relación al número de lotes por hectárea).
- Avalúo de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) o del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), para definir el monto máximo de la aportación de recursos federales.
- Autorización de procedencia de la Delegación de la SEDESOL en la entidad y el visto bueno de los Gobiernos Locales.
- Para comprobar la aplicación del subsidio federal como parte del proceso de adquisición del suelo, se deberá sustentar con el monto referido en la escritura pública del predio adquirido. En el caso de los procesos expropiatorios corresponderá al monto del Decreto y al acta de ejecución del mismo.
- Posterior a la adquisición de los predios, la Delegación verificará, en su momento, el proceso de asignación de los lotes a los beneficiarios de la población objetivo.
- La instancia ejecutora o la dependencia o entidad que tenga bajo su responsabilidad la administración de la propiedad, debe presentar a la Delegación, informes semestrales sobre el avance de ocupación del suelo, hasta su total aprovechamiento y cumplimiento de los compromisos contraídos.

CASO "A"**\$300,000.00 POR HECTÁREA (avalúo)**

	MONTO PARA SUELO	SUPERFICIE ADQUIRIDA HECTÁREAS	Nº DE LOTES
APORTACIÓN	\$ 4,000,000.00	10.00	500
APORTACIÓN FEDERAL	\$ 2,000,000.00	10.00	500
TOTAL	\$6,000,000.0	20.0	1,00

ANÁLISIS DE COSTO POR LOTE

NÚMERO DE LOTES: 500

COSTO POR LOTE: \$4,000.00

Se garantiza el ejercicio del
recurso federal en el 50% del
suelo adquirido

CONSIDERACIONES

MÍNIMO DE 50% DE LAS ACCIONES DESTINADAS PARA LA LUTACIÓN DE POBREZA
COMO REFERENCIA LA APORTACIÓN MÁXIMA DE \$
DENSIDAD DE 50 VIV./ HA. DE ÁREA ÚTIL POR HECTÁREA Y LOTES

CASO "B"**\$500,000.00 POR HECTÁREA (avalúo)**

	MONTO PARA SUELO	SUPERFICIE ADQUIRIDA HECTÁREAS	Nº DE LOTES
APORTACIÓN LOCAL	\$ 4,000,000.00	6.00	300
APORTACIÓN FEDERAL	\$ 2,000,000.00	6.00	300
TOTAL	\$6,000,000.00	12.00	600

ANÁLISIS DE COSTO POR LOTE

NÚMERO DE LOTES: 300

COSTO POR LOTES: \$ 6,666.67

\$2,000,000 implican por lo menos
400 lotes (\$5,000.00 c/u)
EN ESTE CASO 66% DEL SUELO

CONSIDERACIONES:

MÍNIMO DE 50% DE LAS ACCIONES DESTINADAS PARA LA POBLACIÓN DE POBREZA PATRIMONIAL.
COMO REFERENCIA LA APORTACIÓN MÁXIMA DE \$ 5,000.00 POR HOGAR
DENSIDAD DE 50 VIV./ HA. (6,000) DE ÁREA ÚTIL POR HECTAREA Y LOTES DE 120 M

CASO "C"			
\$800,000.00 POR HECTÁREA (avalúo)			
	MONTO PARA SUELO	SUPERFICIE ADQUIRIDA HECTÁREAS	° DE LOTES
APORTACIÓN LOCAL	\$4,000,000.00	3.75	188
APORTACIÓN FEDERAL	\$ 2,000,000.00	3.75	188
TOTAL	\$6,000,000.00	7.50	376

ANÁLISIS DE COSTO POR LOTE

NÚMERO DE LOTES ¹⁸⁸	\$2,000,000 implican por lo menos 400 lotes (\$5,000.00 c/u)
COSTO POR LOTE ^{\$10,866.67}	

EN ESTE CASO 106% DEL SUELO

CONSIDERACIONES:

MINIMO DE 50% DE LAS ACCIONES DESTINADAS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA PATRIMONIAL
COMO REFERENCIA LA APORTACIÓN MÁXIMA DE \$ 5,000.00 POR HOGAR
DENSIDAD DE 60 VIV./ HA. (6,000 M² DE ÁREA ÚTIL POR HECTÁREA Y LOTES DE 120 M²)

Alternativas para los casos "B" y "C"

- Incrementar la densidad de aprovechamiento.
- Utilizar más del 50% de la superficie adquirida y la autoridad local asumir el diferencial del costo por lote.

Proyectos 2003

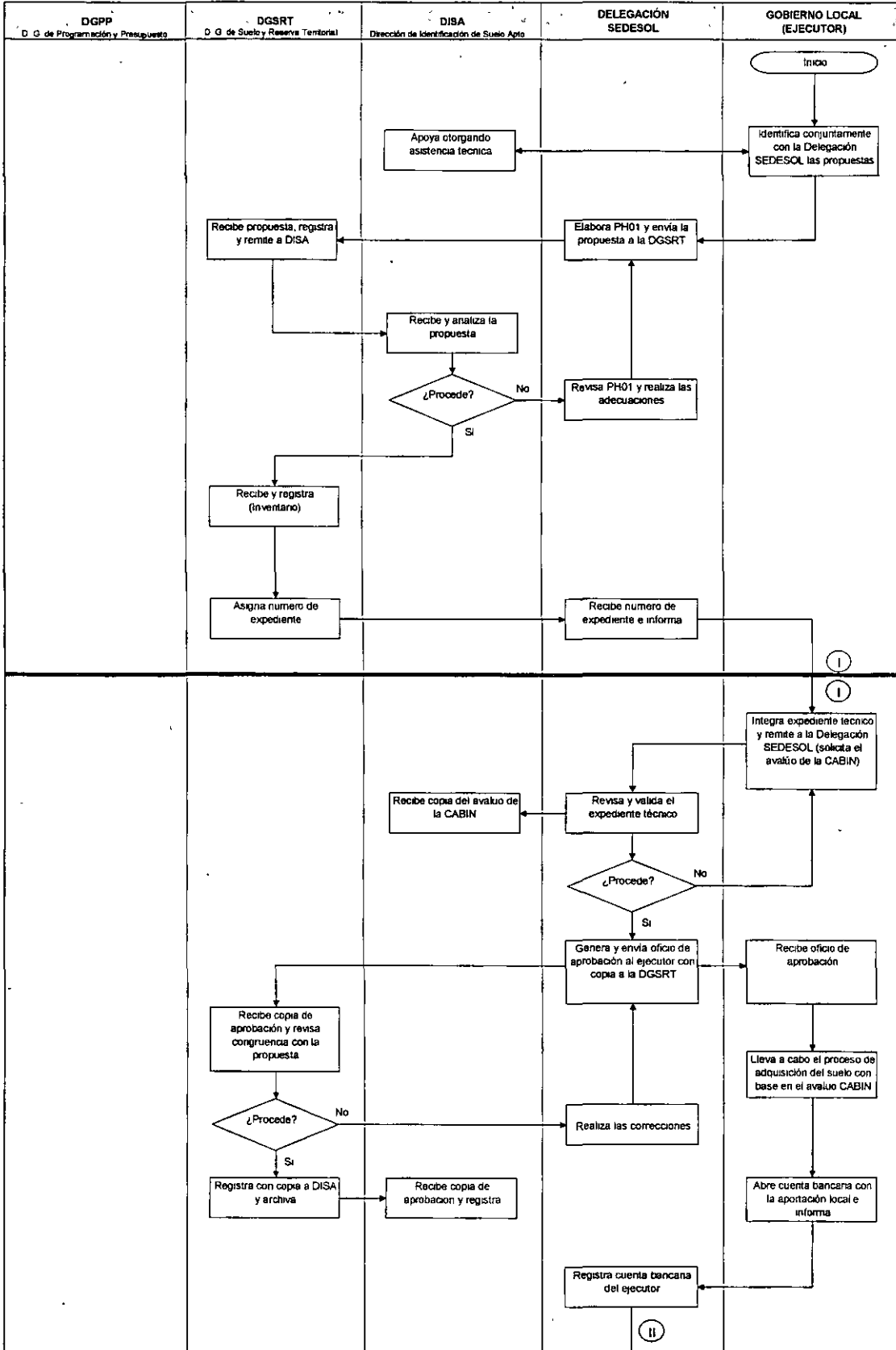
- El costo promedio por hectárea fue de \$216,000.00
- El costo promedio por hectárea sin considerar Yucatán fue de \$378,000.00
- El costo promedio por hectárea sin considerar Mérida, Yuc.; Carmen, Camp.; y León, Gto., (Casos extremos) fue de \$326,000.00

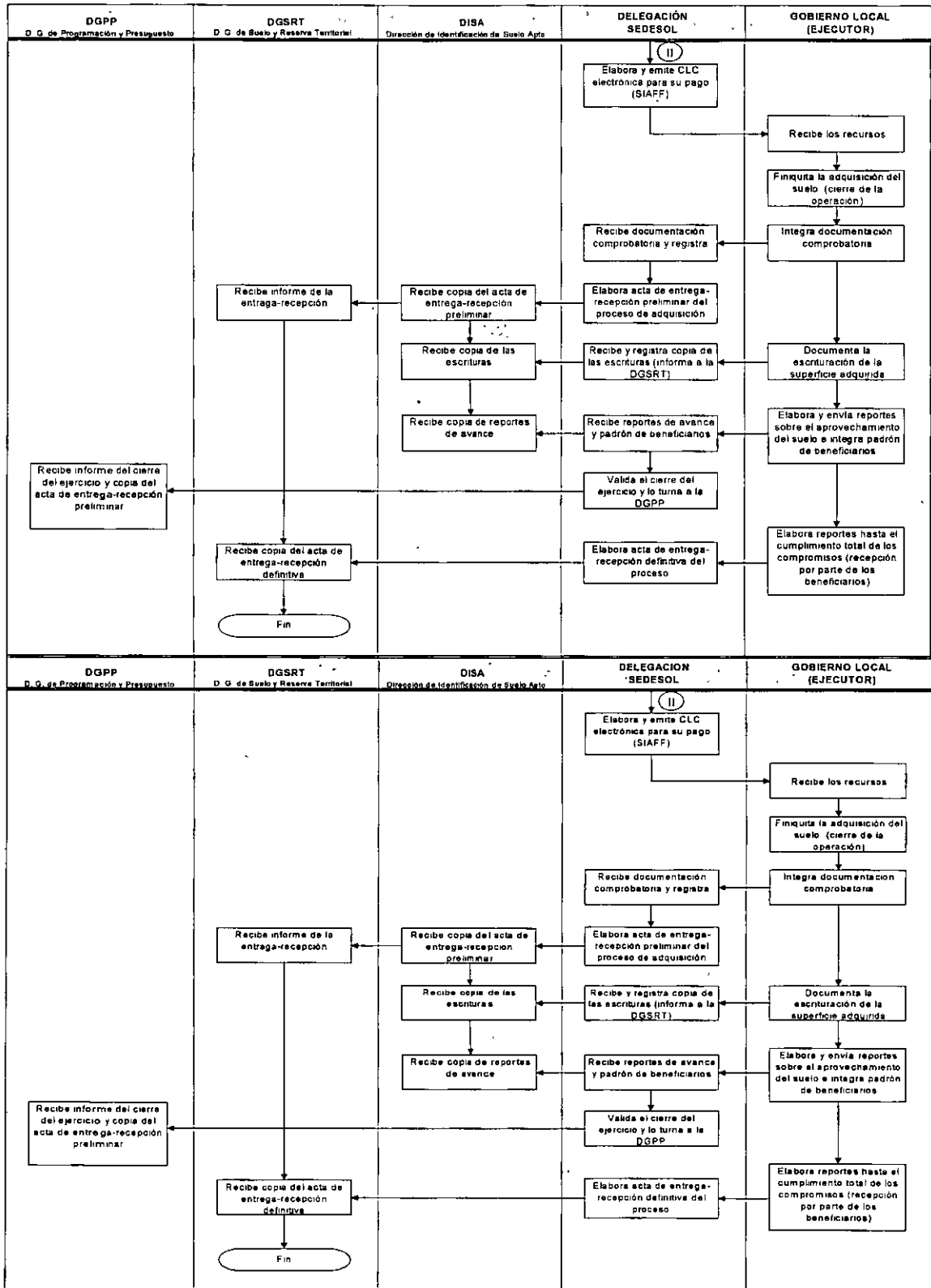
ANÁLISIS DE LOS 47 PROYECTOS DE SUELO			
N° de proyectos	Rango	Total de Hectáreas	Costo por Hectárea
19	< 10 hectáreas	74	\$702,000.00
12	entre 10 y 20 has.	170	\$446,000.00
4	entre 20 y 30 has.	97	\$331,000.00
12	más de 30 has.	1,523	\$158,000.00
9 (sin Yucatán)	más de 30 has.	540	\$320,000.00
15	más de 20 has.	1,621	\$169,000.00
12 (sin Yucatán)	más de 20 has.	636	\$322,000.00

Recomendaciones

- Considerar que el recurso federal está referido a la superficie y al número de lotes.
- Los \$5,000.00 son referencia como límite máximo.
- La propuesta (PH-01) puede variar una vez que se cuente con el avalúo, pero sin desvirtuar las reglas y lineamientos.
- Preferentemente adquirir predios con superficie mayor a 10 hectáreas.
- La selección de los predios es determinante. Se debe seleccionar la alternativa que reúna las mejores condiciones de ubicación, disponibilidad y costo.

PROCESO DE APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS PROPUESTAS
PROGRAMA HABITAT : RESERVA DE SUELO





7.9.5. Ejemplo de incorporación de suelo. Nuevo Laredo, Tamps.

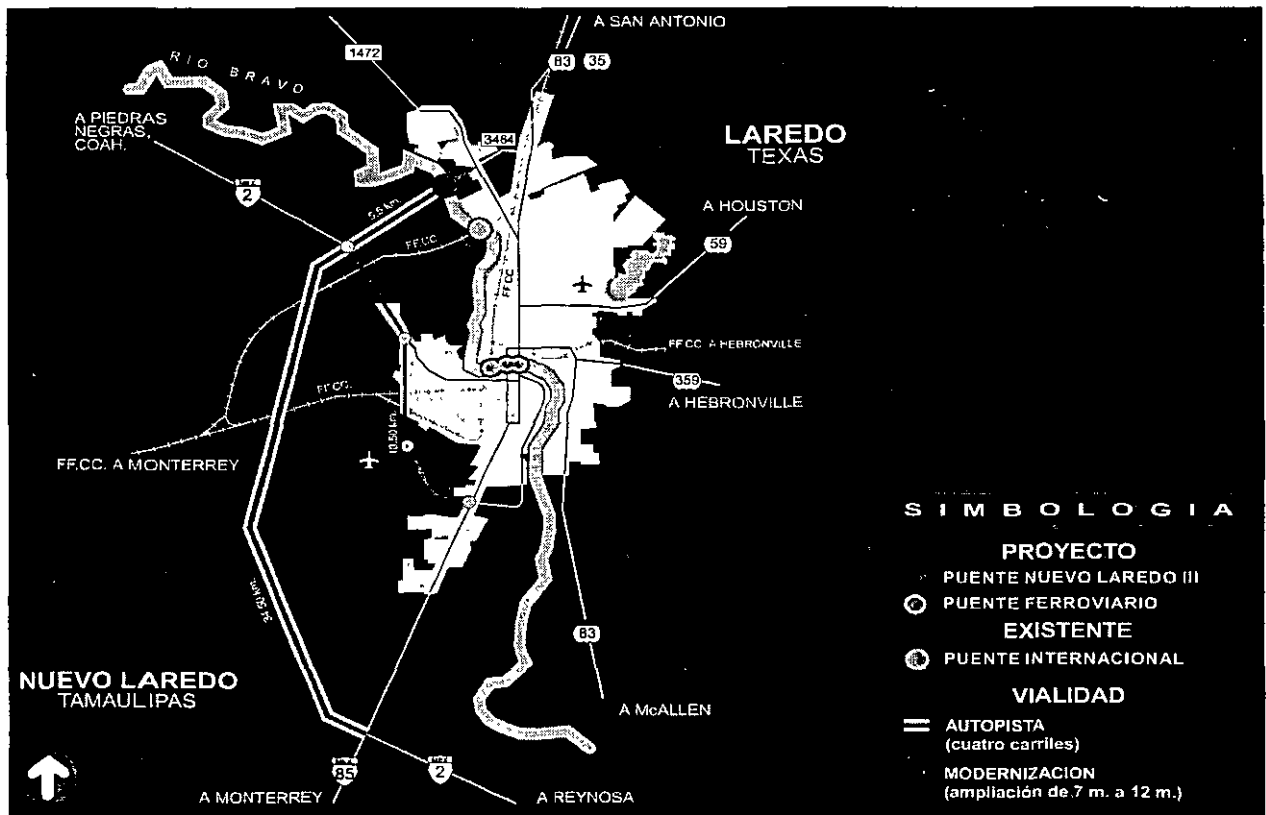
Se presentará el ejemplo de un caso de incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano realizado por la SEDESOL en la ciudad de Nuevo Laredo, Tamps., en abril 1998

Problemática del suelo ejidal con los asentamientos irregulares.

Exposición de motivos y problemática generada:

- La zona urbana actual se encuentra rodeada por los siguientes ejidos: el Bayito, Francisco Villa, Concordia, Sandia, Progreso y La Unión.
- Estos ejidos están inscritos en áreas de crecimiento del plan director de desarrollo urbano de Nuevo Laredo, Tamps. Considerados para crecimiento a corto, mediano y largo plazo.
- Existen asentamientos irregulares en los ejidos Bayito, Sandía y Concordia.

Ubicación de ejidos conurbados



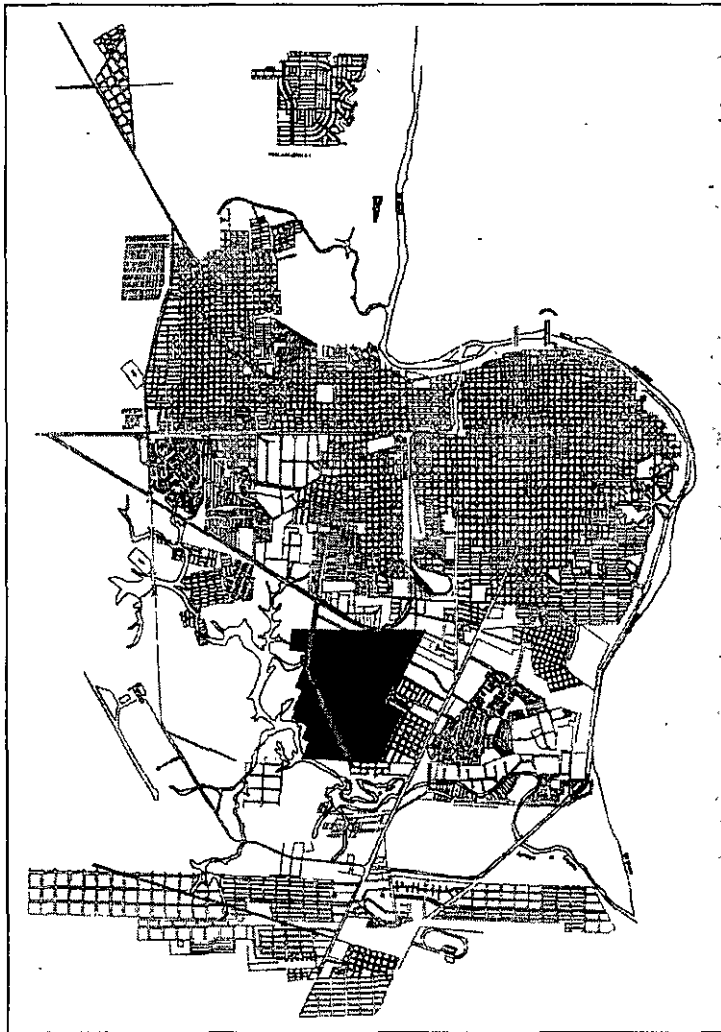
Elección de ejido para incorporación al suelo urbano

- Ejido La Concordia no puede acceder al PROCEDE por las ventas de parcelas y asentamientos humanos.
- La Sandía se encuentra en anuencia para la incorporación al PROCEDE, observándose ventas de lotes en parcelas.
- El Bayito no entra al PROCEDE por asentamientos humanos irregulares.
- El Progreso esta por adquirir el domino pleno.
- La Unión se encuentra certificada y titulada.

Ejido más apto para incorporación al suelo urbano

Motivos para la selección del ejido la concordia

- Ubicado dentro de la zona urbana
- Proximidad a los servicios de infraestructura.
- Menor asentamiento irregular.
- La Concordia" se inscribe en Programa Director de Desarrollo Urbano para uso habitacional a corto plazo.

Ubicación del ejido "La Concordia".**Diagnostico del ejido "La Concordia".**

La superficie propuesta para la incorporación es un total de 305 hectáreas.

- 38 hectáreas están ocupadas por asentamientos humanos irregulares.
- 41 hectáreas serán reservadas por ejidatarios.
- 20.5 hectáreas tienen problemas jurídicos.
- 200.92 hectáreas serán vendidas a particulares.
- 5.0 hectáreas serán donadas a plantel escolar.

Mecanismos de incorporación

Expropiación concertada

- Convenio de anuencia previa con ejido.

- Formulación de convenios para pago de indemnización a ejido.
- Formulación de Plan Parcial de Desarrollo Urbano
- Dictamen de procedencia por parte de SEDESOL federal.
- Instaurar ante la Secretaría de la Reforma Agraria la solicitud de expropiación.
- Elaboración de dictamen técnico.
- Cumplir con lineamientos de Plan Parcial.

Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO).

Solicitud

- Acreditación de la personalidad jurídica
- Explicación genérica del proyecto
- Descripción de las acciones que, al interior del ejido, se hayan realizado con relación al proyecto.
- Explicación clara de los elementos que puedan desalentar o afectar el desarrollo del proyecto.

Proyecto de desarrollo

- Descripción y objeto del proyecto.
- Descripción de la inversión.
- Desglose cronológico de la inversión.
- Beneficios que obtendrán los clientes y usuarios.
- Derrama económica que generará el proyecto.
- Estimación de la recuperación de la inversión, con proyección.

Proyecto de escritura social

Otra documentación requerida

- Del ejido: copia de la carpeta básica; acta de asamblea, plano general certificado, copia de derechos certificados etc.
- Del inversionista: documento público que acredite su identidad y personalidad jurídica; carta compromiso o términos de referencia, etc.

- Del promotor: documento público que acredite su identidad y personalidad jurídica, acta de asamblea de ejido y carta poder del inversionista por las cuales se le faculte para realizar las gestiones en su representación.

Conclusiones

Jurídicas

- Problemas con doble venta de parcelas.
- Problemas con asentamientos humanos.
- Problemas con ratificación de plan parcial.
- Problemas con cartas de compromiso.
- Incertidumbre de ejidatarios con gobierno

Sociales

- Incertidumbre de colonos que adquirieron terrenos.
- Presión de "invasiones" por tiempo de conclusión de proyecto.
- Beneficio solo a ciertos particulares.
- Municipio no fue adjudicado reservas territoriales.
- Inconformidad con plan parcial de desarrollo.

Económicas

- Costo de financiamiento para inversionistas.
- Costo de introducción de servicios.
- Cero ingresos al municipio y si hubo gastos.
- Comercialización de tierra con un alto costo.

7.10. Sesión de conclusiones y recomendaciones con la participación de un experto en el tema, que será invitado por la Comisión de Vivienda de la III Asamblea Legislativa del Distrito Federal-

Bibliografía del Módulo

Bibliografía del tema 7.1. Hacia una nueva interpretación del papel de la tenencia de la tierra en la apropiación del suelo urbano:

Azuela et al. "Ilegalidad y procesos sociales en cuatro colonias populares de la Ciudad de México, en Revista A, N° 11, Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco, 1984.

Castañeda. V. "Mercado inmobiliario de las periferias urbanas en el área metropolitana de la Ciudad de México" en Zenteno y Morelos (Comps), Grandes problemas de la Ciudad de México. Ciudad de México, DDF/Plaza y Valdés/IPN, 1988.

Connolly. P. "Un hogar para cada trabajador. Notas sobre la transformación del espacio habitacional en Azcapotzalco" en Revista A. Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco. 1984.

Corona. Ma. R. El papel de los fraccionadores "clandestinos" en el proceso de urbanización de la Ciudad de México. El caso de San Miguel Teolongo. (Tesis), Ciudad de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1984.

Cruz. Ma. S. "Las Tierras ejidales y el proceso de poblamiento" en Coulomb y Duhau (Coords). Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco. 1993.

- Crecimiento urbano y procesos sociales en el Distrito Federal (1920-1928), Ciudad de México. UAM-Azcapotzalco, 1994.

- "Hallazgos recientes en el estudio de la tenencia de la tierra y el proceso de urbanización" en Coulomb, R. (Coord), Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Investigaciones recientes sobre la Ciudad de México. Vol. 2., Ciudad de México, Observatorio Urbano de la Ciudad de México, 1997.

Fábila, M. Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940), Ciudad de México, SRA. 1990.

Hiernaux, D. "Ocupación del suelo y producción del espacio construido en el Valle de Chalco, 1978-1991" en Schteingart, M. (Coord). Espacio y vivienda en la Ciudad de México. Ciudad de México, COLMEX/I Asamblea de Representantes de la Ciudad de México, 1991.

Iracheta, A. (Coord). El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano, Toluca, UAEM/Gobierno del Estado de México, 1984.

Legorreta, J. Efectos ambientales de la expansión de la Ciudad de México. Ciudad de México, Centro de Ecología y Desarrollo, 1994.

Ley Federal de Reforma Agraria, Ciudad de México, Porrúa.

Moctezuma, P. y B. Navarro. Acumulación de capital y utilización del espacio urbano para la reproducción de la fuerza de trabajo. El caso de una colonia popular. San Miguel Teotongo, (Tesis) Ciudad de México, Facultad de Economía, UNAM, 1980.

Orozco, W. Los ejidos de 105 pueblos, Ciudad de México, El Caballito, 1975.

Rivera, L. La transformación del suelo ejidal en suelo urbano. El caso del ejido de San Nicolás Totolapan. México, Tesis profesional, Ciudad de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1987.

Schteingart, M. Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México, Ciudad de México, El Colegio de México, 1989

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Álvaro Obregón. Gobierno del Distrito Federal. México, D.F.

Programa Parcial de Desarrollo Urbano Santa Fé (Delegaciones Cuajimalpa y Álvaro Obregón). Gobierno del Distrito Federal. México, D.F.

Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal 2002-2006. Gobierno del Distrito Federal. México, D.F.

Planeación Estratégica. Steiner, George (1991). Editorial CECSA, México.

Planeación Financiera Estratégica. Bierman, Harold (1984). Editorial CECSA, México.

Lineamientos para la promoción y realización de proyectos autofinanciables. Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. CNIC-SEDESOL.

Bibliografía del tema 7.2. Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992.

Aguado, Emma y Francisco Hernández (1997). "Tierra social y desarrollo urbano: experiencias y posibilidades", Estudios Agrarios, 8.

Azuela, Antonio (1989a). "El significado jurídico de la planeación urbana en México", Garza, Gustavo (coord.). Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988, Ciudad de México: El Colegio de México.

(1989b). La ciudad, la propiedad privada y el derecho, Ciudad de México: El Colegio de México.

(1998). "Planeación urbana y reforma municipal", Garza, Gustavo y Fernando Rodríguez (coords.). Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México, Ciudad de México: El Colegio de México.

Azuela, Antonio y Peter Ward (1994). "Memorándum de Austin: la urbanización del ejido y el impacto de la reforma al artículo 27 de la Constitución Mexicana", Revista Interamericana de Planificación, XXVII, 105.

Cabrero, Enrique (coord.) (1998). Las políticas descentralizadoras en México {1983-1993}, Logros y desencantos, México: CIDE/Porrúa.

Dirección de Apoyo al PISO de la Procuraduría Agraria (2000). "Estrategias de política pública para incorporar suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano y la vivienda", Estudios Agrarios, 11.

- Duhau, Emilio (1998). Hábitat popular y política urbana, México: UAM-A y Miguel Ángel Porrúa.
- Friedman, John (1999). "El reto de la planeación en un mundo sin fronteras", Ciudades, 42.
- Garza, Gustavo (1998). "Evolución del sistema de ciudades en México, 1960-1995", Demos, Carta demográfica sobre México, Ciudad de México: ISSUNAM.
- (1999). "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México", Estudios Demográficos y Urbanos, 12, 2.
- Hernández Carlos y Villagómez Alejandro (2000). "Participación del sector privado en servicios municipales: el agua potable", Gestión y Política Pública, IX, 2.
- Jones, Gareth y Peter Ward (1998). "Privatizing the Commons, reforming the ejido and urban development in Mexico", International Journal on Urban and Regional Research, 22, 1.
- Jones, Gareth y Rosaria Pisa (2000). "Public-private partnerships for urban land development in Mexico: a victory for hope versus expectation?" Habitat International, 24.
- Kyung-Hwan, Kim (1997). "Improving local government finance in a changing environment", Habitat International, 21, 1.
- Mercado, Ángel (1997). "Reservas Territoriales para usos urbanos en el Distrito Federal", Eibenschutz, Roberto (coord.). Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México, Tomo 11, México: UAM-A y Miguel Ángel Porrúa. .
- Olivera, Guillermo (1989). «El control del crecimiento urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El caso de la zona Chalco-Ixtapaluca, Estado de México...», Tesis de Licenciatura en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.
- (1993). "La gestión del suelo en la ciudad de México. Entre acciones, omisiones e imprevisiones", Revista Interamericana de Planificación, XXVI, 104.
- Procuraduría Agraria (1998). La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonios, México.
- Procuraduría Agraria (s/f.). Programa de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares Urbanos, México.
- Rébora, Alberto (1993). "Los planificadores urbanos ante el cambio", EURE, XIX, 57:31-40.
- Rello, Fernando (1996). "La privatización del ejido: ¿Una contrarreforma agraria?", Investigación Económica, 215.

Bibliografía del tema 7.3. Estado, desarrollo urbano y reservas territoriales.

- Ávila García, Patricia. Nuevas tendencias de urbanización y problemática urbana en una ciudad media: el caso de Morelia. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1993, mimeo.
- "La planificación urbana en Morelia (1980-1996): del control estatal a la desregulación; CTI Regular o no regular: el dilema de las reservas territoriales. Cuaderno Metodológico 1, Guadalajara, Universidad de Guadalajara CONACYT, 1997, pp. 71-76.
- Azuela, Antonio y Duhau, Emilio. "De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas" en Sociológica. Año 2, N° 4, Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco, 1987, pp. 41-69.

Barragán Cárdenas, Eduardo et al... Evolución histórica de la expansión urbana Colima-Villa de Álvarez 1960-1997, Colima, Universidad de Colima, 1997, mimeo.

Calderón Cockdurn, Julio A. Políticas de regularización y mercado de tierras en América Latina, Lima, Lincoln Institute of Land Policy, 1997, mimeo.

Consejo Metropolitano de Guadalajara. Proyecto de Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara. Versión preliminar, Guadalajara, 1996.

Duhau, Emilio. "Estado de derecho e irregularidad urbana" en Revista Mexicana de Sociología, Año LVII, N° 1, Ciudad de México, UNAM, enero-marzo 1995, pp. 3-25.

Fausto Brito. Adriana. "Políticas urbanas y planificación del uso del suelo" en Regular o no regular: el dilema de las reservas territoriales, Op. Cit., pp. 19-26. Gobierno del Estado de Colima. Plan de Desarrollo Urbano del Área Conurbada de Colima- Villa de Álvarez. (Propuesta) Carta Urbana, 1993.

Jiménez Huerta, Edith. Pautas para el futuro crecimiento de la ciudad. Cuaderno de Trabajo N° 1, Gobierno del Estado de Aguascalientes, septiembre 1994.

- (Coord). La vivienda en Aguascalientes. Problemática y perspectiva. Cuaderno de Trabajo, N° 24, Gobierno del Estado de Aguascalientes, julio-agosto 1995.

- Mercado informal del suelo para vivienda en Aguascalientes. Cuaderno de Trabajo. N° 36, Gobierno del Estado de Aguascalientes, noviembre-diciembre 1995.

López Moreno Romero. Eduardo. Infraestructura evolutiva y urbanización concertada. Guadalajara, Centro Periferia de Estudios de la Vivienda, Universidad de Guadalajara, 1992, mimeo.

-y Adriana Fausto Brito. La vivienda en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Guadalajara, Universidad de Guadalajara/ UCL/ITESO/ORSTOM. 1995.

Ortega León. Miguel A. y Eduardo Gómez García. Propuesta para incorporación de suelo para vivienda en las ciudades de Colima- Villa de Álvarez. Tecoman y Manzanillo en el Estado de Colima. Colima, Universidad de Colima, 1997, mimeo.

Presidencia Municipal de Aguascalientes. Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Aguascalientes 1994-2010. Aguascalientes, Ayuntamiento de Aguascalientes, s.f.

Ramírez Favela. Eduardo. "La propiedad del suelo y sus mecanismos de incorporación al desarrollo urbano" en Mecanismos de incorporación del suelo al desarrollo urbano. Cuaderno Metodológico III-Anexo, Guadalajara, Universidad de Guadalajara/CONACYT. 1997, pp: 17-45.

Schteingart, Martha. Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México. Ciudad de México. El Colegio de México, 1989.

Varios autores. Mecanismos de incorporación de suelo al desarrollo urbano. Cuaderno Metodológico III-Anexo, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, CONACYT, 1997.

-Regular o no regular: el dilema de las reservas territoriales. Cuaderno Metodológico 1, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, CONACYT, 1997.

Vargas Uribe. Guillermo. "Diagnóstico preliminar para el estudio de la urbanización en las ciudades de Michoacán" en López Castro, Gustavo (Coord), Urbanización y desarrollo en Michoacán. Morelia, El Colegio de Michoacán/Gobierno del Estado de Michoacán, 1991, pp. 13-82.

Vidauri Dávalos, Fernando. El modelo urbano del Estado de Colima. Colima, Universidad de Colima, 1997, mimeo.

Ward, Peter. La política social en México. 1982-1989. Ciudad de México, Editorial Nueva Imagen, 1989.

Bibliografía del tema 7.4. Incorporación de suelo a usos urbanos

Cruz Rodríguez, María Soledad. "Hacia una nueva interpretación del papel de la tenencia de la tierra en la apropiación del suelo urbano" en Patiño Tovar Elsa y Castillo Palma Jaime (Comps). Servicios y Marco Construido, RNIUI/UAM-A/UACI, 1999.

Corona, Rocío y Contreras, Jovita. 1999. "Los ejidatarios y la posesión de la tierra ante el proceso de urbanización en la ZMCM" en Patiño Tovar Elsa y Castillo Palma Jaime (Comps). Op. Cit.
Willie, James W. y Smith (Ed), 1998. Integrating Cities and Regions. North America faces Globalization. Universidad de Guadalajara. UCLA, Program on México. Centro Internacional Lucas Alamán para el Crecimiento Económico. AC

Bibliografía del tema 7.6. Políticas públicas y reservas territoriales en Aguascalientes

Cymet, David. El proceso de urbanización de los ejidos suburbanos a la luz de la Reforma al Artículo 123: posibilidades y limitaciones, ponencia para la conferencia "La Reforma al Artículo 27 y su impacto en la urbanización del ejido en México", Austin, 1994, fotocopia.

Fausto Brito, Adriana (Coord). "Introducción" en Mecanismos de incorporación de suelo al desarrollo urbano. Guadalajara. CONACYT y Universidad de Guadalajara, 1997, pp. 7-10.

INEGI. Censo de Población y Vivienda 1995, Resultados definitivos. Aguascalientes 1995.

Jiménez Huerta, Edith. Mercado informal del suelo. Cuadernos de Trabajo, 36, Aguascalientes, Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Aguascalientes 1995a.

- La vivienda en Aguascalientes. Problemática y perspectiva. Cuadernos de Trabajo, 24, Aguascalientes, Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Aguascalientes, 1995b.

- (compiladora y traductora), "Fitzwilliam Memorandum (conclusiones)" en Análisis del suelo urbano. Aguascalientes. Instituto Cultural de Aguascalientes, 1998.

- Mercado del suelo en Aguascalientes 1975-1998, CIEMA, Juan Pablos, Universidad de Guadalajara (en prensa).

Jones, Gareth y Peter M. WARD "Tilting at Windmills: Paradigm Shifts in World Bank Orthodoxy" en Gareth Jones y Peter M. Ward (Coords), Methodology for Land and Housing Markets, Londres, UCL Press, 1994, pp. 8-23.

López Moreno, Eduardo. "Las estrategias facilitadoras del Banco Mundial y de las Naciones Unidas: entre la eficiencia y la equidad" en Adriana Fausto Brito (Coord), *Regular o no regular: el dilema de las reservas territoriales*. Cuaderno Metodológico. I. Guadalajara, CONACYT y Universidad de Guadalajara. 1997, pp. 27-42.

Periódico Oficial del Estado, varios años, Aguascalientes. Gobierno del Estado de Aguascalientes. .
Rébora Togno, Alberto. Notas sobre la acción gubernamental en el combate al precarismo urbano en terrenos ejidales. Austin. 1994, pp. 1-49. fotocopia.

Reyes Sahagún, Carlos. El movimiento obrero cetemista en Aguascalientes 1937-1962. Aguascalientes, Instituto Cultural de Aguascalientes, 1993.

Rojas Nieto, Antonio. "El desarrollo reciente: un perfil" en Aguascalientes en los noventa: estrategias para el cambio, Claudio H. Vargas (Coord). Aguascalientes. Instituto Cultural de Aguascalientes, 1993, pp. 21-62.

Ramírez, Rosell. "Las tierras ejidales y comunales en el desarrollo urbano" en Adriana Fausto Brito (Coord). AP. Cit., pp. 47-66

Bibliografía del tema 7.7. Suelo urbano en la Ciudad de Mérida

Secretaría de la Reforma Agraria. Reformas; y Adiciones; a la Ley Federal. de Reforma Agraria. Dirección General de Información Agraria, México, D.F. 1984.

Lapointe, Marie: El Estado Mexicano y las Elites del Henequén en Yucatán (1935-1980). Gaceta Universitaria, Núm. 12, Mérida, Yucatán, Otoño de 1991.

Guerra Aguilera, José C. Ley Federal de la Reforma Agraria Reformada. Editorial Pac, México, D.F. 1985.

Ayuntamiento de Mérida. Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Mérida 1988. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán Núm. 26,173. Mérida, Yucatán, 31/08/1988.

Gobierno del Estado de Yucatán. Decreto Núm. 334. (Se crea la Comisión Ordenadora de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Yucatán), Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán Núm. 25,531, Mérida, 21/02/1986.

Gobierno del Estado de Yucatán. Decreto Núm. 404. (Se reforma y adiciona el Decreto Trescientos Treinta y Cuatro). Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán Núm. 25,770, Mérida, 04/02/1987.

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Acuerdo por el que se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 20/08/1973.

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Decreto por el que se Reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 08111/1974.

Ayuntamiento de Mérida. Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Mérida 1993. Versión autorizada por el Cabildo Municipal -en lo general el 22/julio/93 y en lo particular el 24/septiembre/93-; Mérida, Yucatán, Septiembre de 1993.

Comisión Ordenadora del Uso del Suelo del Estado de Yucatán. Sesión Ordinaria del H. Consejo de Administración. (Presentación del Informe Anual 1992, del Presupuesto de Operación para 1993 y de acuerdos); Mérida, Yucatán, Septiembre 29 de 1993.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
III LEGISLATURA

DEPENDENCIA: COMISIÓN DE VIVIENDA DE LA ASEAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

PRESTADOR DE SERVICIOS DE CAPACITACIÓN: DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA DE LA FACULTAD DE INGENIERÍA DE LA UNAM

NOMBRE DEL DIPLOMADO: DIPLOMADO EN VIVIENDA

NO. MÓDULO: VII

NO. HORAS: 20

NOMBRE DEL CAPACITADOR: ING. ARQ. J. JESÚS ÁLVAREZ FLORES

PERIODO DEL: 20 AL 29 DE OCT. DEL 2005

HORARIO: 9:00 A 12:00 LOS DIAS JUEVES Y VIERNES Y DE 9:00 A 13:00 HORAS LOS SÁBADOS

OBJETIVO ESPECIFICO DEL MODULO: CONOCER LOS PROCESOS DE INCORPORACIÓN DE SUELO Y EXAMINAR LA IMPLEMENTACIÓN Y MANEJO DE LAS RESERVAS TERRITORIALES DE ALGUNOS CENTROS URBANOS DE MÉXICO

CONTENIDO PROGRAMÁTICO	ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE	TÉCNICA	TIEMPO	PRODUCTOS PARA EVALUACIÓN FORMATIVA
<p>7. INCORPORACION DE SUELO A DESARROLLOS DE VIVIENDA</p> <p>7.1. Hacia una nueva interpretación del papel de la tenencia de la tierra en la apropiación del suelo urbano</p> <p>7.2. Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992</p> <p>7.3. Estado, desarrollo urbano y reservas territoriales</p> <p>7.4. La producción del espacio urbano</p> <p>7.5. Incorporación de suelo a usos urbanos</p> <p>7.6. Políticas públicas y reservas territoriales en Aguascalientes</p> <p>7.7. Suelo urbano en la Ciudad de Mérida</p> <p>7.8. Las reservas de suelo de la ciudad de Mérida recurso estratégico (¿para quién, para qué?).</p> <p>7.9. Programa de Incorporación de Suelo al Desarrollo Urbano</p> <p>7.9.1 Política de Suelo y Reserva Territorial</p> <p>7.9.2 Requerimientos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda de las ciudades.</p> <p>7.9.3. Programa de incorporación de suelo al Desarrollo Urbano (Programa Hábitat)</p> <p>7.9.4. Reglas de Operación del Programa de incorporación de suelo.</p> <p>7.9.5 Ejemplo de incorporación Nuevo Laredo, Tamps.</p> <p>7.10. Sesión conclusiones y recomendaciones con la participación de un experto en el tema</p> <p>Bibliografía</p> <p>Carta descriptiva del Módulo</p>	<p>El Módulo se realizará mediante sesiones interactivas apoyadas con presentaciones de imágenes de computadora.</p> <p>Al final de cada sesión se tendrá un lapso de aprox. 20 minutos para aclaraciones y preguntas y respuestas</p> <p>Además, se tendrá como apoyo visual durante todo el curso una exposición de cartas de usos del suelo de distintas ciudades del país</p>	<p>Explicativa</p> <p>Lluvia de ideas</p> <p>Trabajo individual</p> <p>Corrillos</p>	<p>20 horas de exposiciones</p>	<p>Se pedirá a los participantes que desarrollen un artículo de investigación relativo a los temas tratados Se pedirá que sea mínimo 5 cuartillas, con tablas y cuadros así como planos si es necesario</p> <p>Se tomará en cuenta en la evaluación final de los participantes su asistencia Y su participación individual</p>