



Revista INVI

ISSN: 0718-1299

revistainvi@uchilefau.cl

Universidad de Chile

Chile

Lazcano Martínez, Mayra

El acceso al suelo y a la vivienda de los sectores informales: el caso de la ciudad de México

Revista INVI, vol. 20, núm. 54, agosto, 2005, pp. 18-54

Universidad de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25805403>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

artículos

El acceso al suelo y a la vivienda de los sectores informales: El caso de la ciudad de México

Mayra Lazcano Martínez

Los sectores informales de Ciudad de México enfrentan grandes dificultades para insertarse en ella, su volumen alto de población concentrado en la megalópolis, su baja calidad laboral, una economía globalizada que los desplaza cada vez mas aumentando la población informal y la pobreza, así como la desarticulación entre actores, mantienen el sesgo e incapacidad de respuesta para que accedan a suelo y vivienda.

La disponibilidad de terrenos y la gestión del suelo son uno de los problemas claves en el desarrollo urbano de Ciudad de México entre otros, en virtud de su importancia, en este trabajo se analiza en una primera parte los conceptos fundamentales referidos al tema, como segundo punto describe el marco jurídico e institucional del mercado del suelo en México en sus ámbitos de atribución legal federal, estatal y municipal en materia de planeación urbana, oferta de terrenos, seguridad jurídica en las transacciones comerciales y gestión de servicios públicos; así mismo, se definen los principales regímenes de propiedad de la tierra en México. En la tercera parte refleja el caso particular de la Zona Metropolitana del Valle de México, y por último y a manera de conclusión se mencionan los principales problemas de su mercado de suelo urbano y como estos derivan en una escasez de este bien, afectando no solo la eficiente provisión de viviendas sino el crecimiento de las ciudades sin ningún orden así como a la consolidación de los asentamientos humanos.

Palabras claves: Gestión y mercado del suelo, Marco jurídico e institucional.

The informal sectors in México City face great troubles in their attempt to become part of it. The high number of inhabitants concentrated in this mega city, unskilled workers, a global economy which does not include them and pushes them to informality and poverty as well as the lack of coordination between actors, keep the gap and the inaccessibility to land and housing.

Land availability and land management are some of the key problems in the urban development of Mexico City. Due to its importance this paper devotes its first part to the main concepts on the topic and then it describes the laws dealing with land market in Mexico from a federal, state and county hall point of view, especially in the area of urban planning, land offer, transactions legal reliability and public services management. The main forms of land ownership in Mexico are also described. The third part shows the case of the Metropolitan area in Mexico Valley. The conclusions mention the main problems of its urban land market and how they lead to a lack of land availability. This in turn affects the efficient provision of housing and the growth of the cities since they do so without any plan and this of course influences the consolidation of human settlements.

Key words: land management and market, laws and institutionalism.

2. INTRODUCCIÓN

Una de las características de los países en desarrollo es la persistente y creciente inaccesibilidad al suelo apto para la vivienda de escasos recursos, bien ubicado, servido y seguro, principalmente para los sectores informales. Los problemas van mas allá del acceso a suelo para vivienda de estos estratos, pues de la misma forma, los demás usos que complementan, estructuran y hacen funcionar a la ciudad en su conjunto, tienen cada vez más problemas de acceso al suelo bien ubicado y servido. Desde luego que los usos con menores posibilidades de competir en el mercado de suelo tienen que conformarse con las peores ubicaciones como son los usos públicos y los que cumplen una función ecológica.

Los efectos se dan en diferentes ámbitos, en el urbano por ejemplo, las áreas metropolitanas se han dispersado salpicadamente con asentamientos periféricos mal servidos y entremezclados con amplias áreas sujetas a especulación, muchas veces con infraestructura desperdiciada. En el ámbito social, la segregación espacial se ha exacerbado en sus múltiples dimensiones, en varias ciudades los grupos se han separado y distanciado reduciendo las posibilidades de interacción, en otras la pugna por el espacio ha mezclado y reunido a grupos sociales pero a cambio de la construcción de barreras físicas, a veces anunciando procesos de "gentrificación", es decir procesos mediante los cuales una población de mayores recursos económicos que por diversos motivos le interesa ocupar una zona desplaza de su espacio a población de menores recursos básicamente por que cuenta con

capacidad para pagar un precio superior en el mercado de suelo. En el ámbito económico, mas riqueza generada por la sociedad tiene que dirigirse a pagar precios crecientes del suelo cada vez de menor calidad urbana; incluso los usos de suelo que cuentan con una mayor capacidad para competir en el mercado tienen que destinar cada vez mayores recursos para asegurar un espacio privilegiado dentro de la ciudad. En términos ambientales, la función ecológica crítica que albergan varios terrenos del entorno urbano, o incluso de su interior, no puede competir contra las expectativas económicas de sus propietarios; así las riveras de ríos y playas, los bosques y las zonas de recarga acuífera se ocupan con usos urbanos. Lo anterior sucede aun y cuando se valoren y se paguen los servicios ambientales que esas áreas prestan a la ciudad; los pagos no se acercan a los precios del suelo que las tierras adquieren cuando son requeridas para cualquiera de los usos urbanos. Incluso el cultivo agrícola no logra competir contra la vivienda mas pobre, cuando el propietario somete su terreno a la competencia por el "mayor y mejor uso de suelo".

Este fenómeno se explica de alguna manera con las reglas con las que juega la propiedad en la asignación de usos del suelo, así como en la incorporación de infraestructuras y servicios a las mismas.

Actualmente, parece existir una tendencia casi en todos los países de América Latina de que dichas reglas dejen al libre juego el mercado del suelo como si este tuviera un comportamiento similar al de otras mercancías de producción y consumo competitivo. La propiedad del suelo es de naturaleza contraria a los supuestos requeridos para que se de un mercado

competitivo; en efecto sus privilegios de ubicación exclusiva, creadas por las relaciones de dependencia espacial que solo surge de manera colectiva, le confieren al suelo características de escasez, de irreproductibilidad y de aprovechamiento de externalidades sin la internalización de los costos correspondientes y mucho menos sin el pago de contrapartidas a la sociedad.

En este contexto de libre mercado de suelo y de no acceso al mismo por parte de los pobres urbanos se encuentran las ciudades mexicanas, tales que en los últimos 20 años se ha acentuado el proceso de urbanización con el crecimiento explosivo de las mismas, más del 85% de su población vive ahora en estas, simultáneamente ha ocurrido una baja generalizada en los ingresos de la población lo que agrava la situación al no disponer de suficiente ingreso para el acceso a suelo urbano.

Este crecimiento ha sobrepasado a las autoridades que han auspiciado y tolerado el fraccionamiento irregular de predios conurbanos; la intención de las autoridades con estas medidas fue reducir la presión social que generó el crecimiento y la incapacidad de atender las demandas de la población, debido a leyes que elevan los costos de tierra urbana y la hacen prohibitiva para la mayor parte de las familias.

Este fenómeno ha ocasionado un crecimiento desordenado de las ciudades. No se han considerado el sentido de largo plazo de la ciudad, el orden, la imagen urbana, el funcionamiento, ni la calidad de vida. Las antiguas bellas ciudades mexicanas y en particular el Distrito

Federal se deterioran cada día más por la falta de integración y planeación entre todos los sectores del desarrollo urbano, suelo, vivienda y ambiental.

Particularmente Ciudad de México enfrenta grandes retos, de acuerdo con las proyecciones demográficas, los requerimientos de vivienda y las áreas urbanizadas del Programa de Ordenación del Territorio de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), bajo el escenario Expulsión/Densificación de su población en el que se encuentra, requiere 775 mil viviendas para el 2000-2006; por lo que se requerirán 12,919 ha. de suelo urbanizado para alojarlas. Cerca del 70% de estas viviendas serán demandadas por población con ingresos inferiores a cinco salarios mínimos mensuales, sin embargo es insuficiente la generación de reservas de suelo por parte del sector gobierno, prácticamente no se generan reservas para que el suelo atienda a la población mas necesitada, los desarrolladores de vivienda privada compran suelo de acuerdo a la oferta y la demanda sin ninguna regulación del sector gobierno, aunado al grave problema de suelos ejidales que se encuentran ahora ya colindando con las zonas urbanas y los cuales son sujetos de grandes especulaciones, por lo que es cuestionable la forma en la que se está haciendo ciudad expansiva y hacia las periferias.

Siendo que el problema de acceso a suelo y vivienda se magnifica para los pobres urbanos y para los informales de Ciudad de México, traduciéndose en un sin fin de problemas para los asentamientos humanos de la población mexicana, es importante mencionar que la contribución a su problema se enfoca en este artículo principalmente a estos sectores mas desfavorecidos.

3. DESARROLLO

3.1. Marco Conceptual

3.1.1 El Suelo

La tierra es al desarrollo de las ciudades como las materias primas a la producción industrial; es la base material para todas las actividades humanas. Pero es también un elemento esencial para la vida en la medida en que todos requerimos suelo para asentarnos.

Así mismo, es una mercancía que es producida por el hombre que es finita en cantidad pero que no está al alcance de todos. Sus peculiaridades frente a otras mercancías, hacen que su mercado sea igualmente peculiar y que las relaciones sociales, económicas y políticas en torno al suelo sean especialmente importantes en el proceso de desarrollo de las ciudades.

El suelo tiene dos comportamientos de mercado, la plusvalía y la minusvalía ▶ 1, dependiendo de su ubicación conforme a las formas en que se construyen los precios y se estructura el mercado inmobiliario. Los ganadores resultan ser generalmente los propietarios y quienes especulan con el suelo o quienes desarrollan proyectos sobre los mismos.

Con respecto al precio del suelo, este condensa las condiciones de localización relativa de la tierra de cada ciudad, sus demandantes y oferentes juegan un papel importante, siendo que la oferta de terrenos con sus características únicas de localización,

se encuentran generalmente en los países en desarrollo en una proporción menor a la demanda, la oferta tendrá la capacidad de exigir el precio máximo que está dispuesto a ofrecer el demandante, por lo que se dice que "es la competencia de los demandantes la que sube el precio y no la de los oferentes que compitiendo bajan el mismo" (Morales-Schetchinger, C., 2004).

En muchos países de América Latina, México no es la excepción, no existen condiciones para que dichas ganancias sean proporcionales a los esfuerzos o trabajo desplegado por cada agente social, de esta forma el suelo sirve tanto para acumular riqueza como para resolver una necesidad, vivienda por ejemplo, y por lo tanto se refleja en una desigualdad de acceso al suelo para la población más pobre.

Algunos de los factores más importantes que determinan la accesibilidad al suelo son el precio del suelo, el clientelismo político, los derechos específicos sobre la propiedad, de las redes sociales de información y de otros factores que facilitan o dificultan su acceso (Sabatini, F. 2003) ▶ 2 .

Los tres aspectos críticos para abordar una agenda urbana que permita proveer con mayor equidad en material de suelo urbano a los pobres e informales son (Mac Donald, J., 2003):

1. La disponibilidad efectiva de suelos para los hogares pobres.
2. Las reglamentaciones que limitan aún más dicha disponibilidad.
3. Las condiciones para ofrecer una permanencia segura a los pobres en los barrios que habitan.

1 ↗ Según Rebora A. (2000) Plusvalía es el comportamiento de mercado del suelo que al consumirlo no pierde valor a lo largo del tiempo, sino que la tendencia es que dicho valor se eleva por el contrario de Minusvalía es cuando el suelo al consumirlo pierde valor a lo largo del tiempo

2 ↗ Así mismo, una de las características centrales de la accesibilidad al suelo, es que esta condicionada al pago de un precio por el privilegio de usar el mismo, por lo que una de los elementos claves que emplean los pobres para insertarse en la ciudad debido a su baja capacidad de pago al crecimiento citado de los precios debido a la especulación del suelo, es el acceso al suelo ilegal (Mac Donald, J., 2003), es decir mayoritariamente las transacciones de mercado informal

Algunas medidas que sugieren la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que debiera tomar el gobierno local para facilitar a los pobres el acceso al suelo son:

a) Disponer y/o actualizar catastros de las tierras de propiedad pública y privada para ver posibilidades de consolidación de los asentamientos; **b)** anticipar las necesidades de tierra urbanizada futura incorporándola en la agenda urbana y los planes de ordenamiento del municipio; **c)** revisar reglamentaciones para incorporar y/o habilitar tierra para los pobres urbanos; **d)** prever procedimientos de subdivisión sencillos y de bajo costo para favorecer el capital social de los pobres y atenuar la expansión urbana; **e)** optimizar y aumentar los recursos para satisfacer la demanda de los asentamientos populares vía políticas fiscales que favorezcan a los pobres; **f)** adecuar la estructura operativa de los municipios para habilitar y manejar el suelo urbano articuladamente con todos los organismos y niveles; **g)** desarrollar instrumentos de cobro de plusvalías generadas por obras públicas.

3.1.2 El Suelo y su relación con la Ciudad

No es suficiente entender el suelo como un concepto aislado, ya que es un fenómeno que conlleva grandes implicaciones en la consolidación de los asentamientos humanos, graves muchas de ellas principalmente cuando sus características de la economía de la ciudad son de libre mercado, ya que el acceso al suelo, especialmente en las ciudades se da a partir de la capacidad de pago de cada persona, lo cual provoca que la población con mayor recurso económico elija donde asentarse antes que los pobres, dando origen a los asentamientos precarios e ilegales que además son segregados, esto generalmente

ocurre en los países de América Latina, no solamente la población de mayor recurso elige su ubicación antes que los pobres, sino que los promotores o constructores de vivienda mantienen también una relación pragmática con la segregación; pueden acumular ganancias aumentándola o reduciéndola.

Un breve resumen de la situación actual del proceso de urbanización en América Latina, refleja la importante relación que tiene el Suelo con la Ciudad, este proceso ha sido especialmente significativo: para el año 2000, 380 millones de personas (un 75.4 por ciento aproximadamente de la población total)³ vivían en áreas urbanas, hecho que la convierte en una de las principales regiones más urbanizadas del mundo. Pero si bien en la región latinoamericana se ha intensificado la globalización de los mercados urbanos, también ha habido un aumento significativo de la pobreza. Se calcula que entre el 40 y el 80 por ciento de los habitantes viven de manera ilegal porque no pueden pagar ni obtener el acceso legal a suelos cercanos a centros de empleo. En consecuencia, la tenencia ilegal se ha convertido en la forma principal de desarrollo del suelo urbano y por lo tanto la forma en que los informales están haciendo ciudad.

«Transición Urbana en América Latina 1925-2000»

REGIONES Y CONTINENTES	1925	1950	1975	2000
Total mundial	20.5%	29.8%	37.9%	47.2%
África	8.0%	14.7%	25.2%	37.2%
América Latina y el Caribe	25.0%	41.9%	61.4%	75.4%
América del Norte	53.8%	63.9%	73.8%	77.2%
Asia	9.5%	17.4%	24.7%	37.5%
Europa	37.9%	52.4%	67.3%	73.4%
Oceanía	48.5%	61.6%	72.2%	74.1%

Cuadro 1. Extraordinario Perfil Urbano a escala mundial, 1925-2000 ▶ 3

³ Fuente: United Nations, 2001, World Urbanization Prospects, The 2000 Revision (para 1925) y United Nations, 2002, World Urbanization Prospects. The 2001 Revision, Table A.2

Este perfil urbano de América Latina adquiere mayor relevancia cuando observamos los impactos que se han suscitado desde la década de 1970 por ejemplo, con los desalojos forzados y violentos que han ido dando paso a una relativa tolerancia de las ocupaciones ilegales, hasta el punto en que algunos casos se han producido el reconocimiento oficial de dichos asentamientos. Como respuesta a la creciente movilización social, la administración pública y los legisladores de varios países se han esforzado en formular programas de regularización con el objetivo de modernizar las áreas informales y reconocer los derechos al suelo y a la vivienda de sus ocupantes, para así legalizar su tenencia ▶ 4.

Al respecto, el economista peruano Hernando de Soto es uno de los intelectuales contemporáneos de mayor influencia dedicado al estudio de este complejo asunto. Sus ideas y propuestas sobre programas de regularización de gran escala, reflejan el hecho de que un número creciente de ciudades y países latinoamericanos y de otros continentes han introducido políticas de regularización de la tenencia basadas en que la gran mayoría de sus programas al respecto se han estructurado en torno a dos objetivos interconectados, por un lado reconociendo la seguridad de la tenencia, y por el otro, promoviendo la integración socio espacial de comunidades informales dentro de una estructura y sociedad urbana más amplia; estos programas han dejado una huella significativa en las metodologías internacionales e institucionales sobre reforma inmobiliaria y buenas prácticas gubernamentales. En muchos países, políticos que nunca habían mostrado particular interés en asuntos de desarrollo urbano se han convertido en defensores

a ultranza de las ideas de Hernando de Soto por la necesidad de confrontar el fenómeno de informalidad e ilegalidad con políticas de legalización de asentamientos informales y otras actividades económicas extralegales.

En general, cita que los programas de regularización de América Latina han tenido más éxito en la modernización de asentamientos mediante inversiones públicas en infraestructura urbana y provisión de servicios, que en los programas de legalización. La definición de los derechos atribuibles a los ocupantes presenta grandes variaciones, que van desde títulos (tales como tenencia absoluta o tenencia temporal) hasta contratos (tales como arrendamiento social y otros mecanismos de arrendamiento) y permisos administrativos precarios (por ejemplo, licencias temporales y certificados de ocupación). Un sinnúmero de obstáculos legales, técnicos y financieros ha causado el fracaso de la mayoría de las transferencias de títulos individuales de propiedad absoluta.

Quizás el gran atractivo de la propuesta de de Soto es que ha podido recalcar la dimensión y las implicaciones económicas de la ilegalidad urbana. La mayoría de las investigaciones académicas, movilización social y leyes dirigidas a los asentamientos informales y a la regularización del suelo han estado respaldadas por una combinación de razonamientos humanitarios, éticos, religiosos, sociopolíticos y ambientales. Los razonamientos de de Soto apuntan al efecto significativo que podría tener un buen programa de regularización sobre la economía urbana en general, como resultado de incorporar la creciente economía extralegal a la economía formal. Más aún, de

4 ▶ La definición "seguridad de tenencia" varía en la teoría y en la práctica. Por ejemplo, la Campaña Global sobre Seguridad de Tenencia para el Pobre Urbano de las Naciones Unidas tiene entre sus objetivos proteger a los ocupantes contra desalojo, además de otros objetivos fundamentales como ayuda para un bienestar sostenible, acceso a servicios básicos, adquisición ciudadana urbana, certezas y incentivos de inversión, movilización de comunidades dispares y realce de la función de la mujer. En el caso práctico para México se limitan aspectos de regularización que permitan dar certidumbre legal sobre la propiedad del suelo y la vivienda.

Soto sostiene que tales políticas públicas pueden ser el instrumento para reducir la pobreza social.

En su opinión, los pequeños negocios informales y viviendas marginales de los pobres son esencialmente activos económicos ("capital muerto"), que deberían ser revitalizados por el sistema legal oficial y convertidos en un capital líquido que permita a sus dueños el acceso al crédito formal y la posibilidad de invertir en sus viviendas y negocios, y de esa manera fortalecer la economía como un todo.

3.1.3 La Informalidad Urbana y el Mercado Formal del Suelo.

La situación de la informalidad urbana se explica por las condiciones macroeconómicas, como la falta de empleo, la baja salarial y el consecuente empobrecimiento de la población, las políticas del Estado y el funcionamiento de los mercados de tierra urbana y vivienda, aspectos sobre los que centramos nuestra atención.

Hablar de la informalidad urbana, de ciudad informal, de irregularidad urbana o de ilegalidad urbana, es por que suponemos que existe una ciudad formal, regular, legal, en donde entra en juego hasta donde lo informal puede ser formal o viceversa. La informalidad urbana es abordada como forma de producción y reproducción de la ciudad y del orden urbano ▶ 5, así mismo desde sus distintas clasificaciones de informalidad: Dominal y Urbano Ambiental ▶ 6.

Utilicemos el supuesto de que la informalidad urbana, implica procesos que se alejan de un

determinado orden formal, pero al mismo tiempo dentro de esta informalidad, existen alternativas y mecanismos que por si mismos les permite el acceso a suelo y vivienda vía una "supuesta formalidad", ya que en el transcurso del tiempo van generando una presión mediante una fuerte organización de líderes o de grupos con intereses sobre el suelo ya adquirido de manera informal, de esta forma demandan servicios e infraestructura a bajos costos, por considerarse ya asentados en viviendas auto construidas, pero no demandan la titularización de su propiedad, pues bajo su esquema, les funciona, el no pagar costo alguno por su tenencia del suelo. La informalidad tiene que ver entonces primero con un problema de legalidad de la propiedad del suelo, con el proceso de producción y comercialización del mismo según Clichevsky N., 2000 y se traduce en una inseguridad de la tenencia, existencia aun de desalojos y en la precariedad urbano-ambiental.

Las características del Mercado Legal o Formal del Suelo que inciden en la informalidad urbana son:

- a) Se identifica que está escasamente regulado por el Estado en su uso, ocupación y comercialización.
- b) Tiene una relación directa con la dinámica económica; inflación, estabilidad, funcionamiento del sector financiero.
- c) Tiene relación con los mercados de vivienda, industria, comercio y servicios, generándose submercados en función de las demandas específicas de las actividades urbanas.
- d) Funciona según la oferta y la demanda.

5 ▶ Según Duhau, E. (2003) el orden urbano es el conjunto de normas y reglas formales y convencionales a través de los cuales se regula la interacción social, las expectativas y las prácticas en torno a la producción, la organización espacial, los usos, las formas de apropiación y los significados atribuidos al espacio urbano.

6 ▶ Clichevsky N. (2000), define el tipo de informalidad "Dominal" a una ocupación directa de tierra pública o privada en "villa", favela, callampa, barriada; en México llamado asentamiento irregular, toma y ocupación de lote individual. Por otro lado, la informalidad "Urbano Ambiental" se refiere a aquella población que se asienta en el suelo sin ninguna consideración de las regulaciones estatales sobre subdivisión, uso y ocupación del suelo y áreas de protección ambiental; pueden ser inundables; contaminadas, sin infraestructura, con difícil acceso a transporte público y equipamiento colectivo, etc.

- e) Es imperfecto y según los países llega a ser monopólico u oligopólico.
- f) Posee escasa transparencia en cuanto a títulos de propiedad, existe un grande problema de tenencia de la propiedad del suelo y del inmueble en general, lo que incrementa la dificultad para que los pobres accedan al mercado de suelo y vivienda.
- g) Existe gran retención de tierra y por lo tanto, existencia de una cantidad importante de lotes vacantes urbanos por ausencia de sanciones fiscales. Los agentes especulan en el momento en el que ven posibilidad de transar con ese suelo vacante al crecer las ciudades.

Dichas características acentúan la informalidad urbana, su gran capacidad de gestión y nuevas formas de informalidad que representan cifras de población en la informalidad muy considerables, como es el caso de la zona oriente de Ciudad de México representa un crecimiento en estas condiciones de aproximadamente un 60% del su población. Al respecto, se introduce un concepto que va a ser recurrente en los fenómenos del suelo informal: el "neoprecarismo urbano", entendido como la capacidad de gestión de los pobres informales para acceder a suelo y vivienda mediante opciones de bajo costo con los ejidatarios dueños del gran porcentaje de suelo apto para crecimiento urbano en las periferias de las ciudades.

Una de las principales formas del crecimiento urbano de los países en vías de desarrollo es la proliferación del acceso informal e ilegal a la vivienda y

al suelo urbano, el cual está invariablemente acompañado por procesos de exclusión social y segregación espacial, esto lo explica por un lado la proyección control de la lógica especulativa inherente a la propiedad y manejo privado de los suelos hacia áreas peri-urbanas, que no hace sino impulsar el crecimiento de los precios y, con ello la segregación de los pobres a escalas aun mayores (Mac Donald, J., 2003); y por otro lado se explica también por la carencia de políticas habitacionales adecuadas y de suficientes opciones de vivienda que sean apropiadas y accesibles, millones de pobres urbanos recurren a la invasión de suelos privados o públicos o a la compra ilegal de suelos para crear sus propias viviendas, fenómeno que ha atraído la atención de un buen número de investigadores, legisladores y otras entidades preocupadas por las graves implicaciones socioeconómicas, ambientales y políticas para los pobres urbanos para y el resto de la sociedad.

3.1.4 La Exclusión Social y la Segregación Espacial en la dinámica del Mercado de Suelo.

La exclusión social de los pobres urbanos referida a sus tres ámbitos: laboral, educativo y territorial (Sunkel, G., 2004) centra su análisis en los mecanismos que subyacen a estos procesos y las características que asume la exclusión social. En el ámbito laboral una forma de exclusión se refiere a aquellas personas que estando activas en el mercado de trabajo se encuentran sin empleo; también a aquellos pobres que además de tener bajos niveles de ingresos, estos solo acceden a empleos de baja calidad, esto incide en una baja integración al mercado de trabajo y también en modos de integración que presentan altos grados de

precariedad e inestabilidad, se presenta un progresivo aislamiento social de los pobres que implica una fuerte limitación en términos de movilidad social.

De la misma forma, al igual que en el ámbito laboral, todos los mecanismos y procesos de exclusión en el ámbito educativo en los sectores de menores recursos inciden a un proceso de segmentación, debido a que el sistema educativo es el que proporciona las habilidades básicas para desenvolverse en el mundo laboral así como en la socialización de normas y valores.

Los dos primeros ámbitos están relacionados al ámbito territorial, desde el punto de vista de que los barrios ubicados en donde hay más riqueza acceden a mejores niveles de educación, a relaciones y mejores oportunidades para insertarse en los mejores trabajos, ambos inciden a un proceso de segmentación, es decir, "de reducción de las oportunidades de interacción entre grupos o estratos socioeconómicos distintos" (Sunkel, G., 2004).

La exclusión social se caracteriza por el debilitamiento o quiebre de vínculos que unen al individuo con la sociedad, en tanto la segregación espacial, se refiere a las formas particulares de exclusión de los pobres urbanos con relación al espacio que habitan.

La segregación puede ser definida como la aglomeración geográfica de hogares de similar condición o atributos socio-económicos, condición étnica, origen migratorio, y/o etaria (Sabatini, F, 2003). La importancia de la segregación radica en ser una

situación que relaciona a escala espacial las desventajas que acarrean los pobres, con la desigualdad intraurbana. Tanto los especuladores del suelo como los promotores inmobiliarios basan parte importante de sus ganancias en promover la segregación espacial de los pobres, asumiendo su presencia como una amenaza a las rentas esperadas de sus proyectos.

La segregación acarrea varios problemas, el mecanismo que la produce, la dinámica del mercado de suelos, en contextos de elevada desigualdad del ingreso, funciona excluyendo de las zonas de mejor infraestructura y accesibilidad a los sectores de menor ingreso. Se ha postulado que la concentración geográfica de los hogares pobres en zonas desfavorecidas de la ciudad acarrea consecuencias sociales negativas: por un lado, puede favorecer la reproducción intergeneracional de la pobreza, y por otro, la segregación ha sido asociada a situaciones de riesgo social, emparentadas al aumento de las tasas de delincuencia urbana (Arriagada, C., 2004).

Rasgos del patrón tradicional de la segregación según Sabatini, F, 2004:

- a) La marcada concentración espacial de los grupos altos y los medios ascendentes, en el extremo en una sola zona de la ciudad con vértice en el Centro Histórico y una dirección de crecimiento definida hacia la periferia.
- b) La conformación de amplias áreas de alojamiento de los grupos pobres, mayoritariamente en la periferia lejana y mal servida, pero también en sectores deteriorados cercanos al Centro.

c) La significativa diversidad social de los barrios de alta renta, en los que viven, además de la virtual totalidad de las élites, grupos medios e incluso bajos, con la importante excepción de informales o marginales, como se ha denominado a los grupos de la población pobres.

Otros tipos de segregación residencial citados por Sabatini, F., 2004 que marcan cambios al patrón tradicional son:

a) Apertura de alternativas de desarrollo residencial para las élites o grupos medios altos fuera de los barrios tradicionales altos, muchas veces en medio de asentamientos de bajos ingresos.

b) Emergencia de subcentros comerciales, de oficinas y servicios fuera del Centro y de los barrios de alta renta, usualmente en el cruce de vías radiales y circunvalares, desde donde se pueden conseguir extensas áreas de mercado.

c) Generación de las tendencias alcistas de los precios del suelo al conjunto del espacio urbano, con el efecto de hacer cada vez más ineludible la localización de nuevas viviendas para grupos de ingresos bajos fuera de la ciudad, en su región circundante.

d) Aparición de formas de crecimiento residencial discontinuas respecto de la ciudad, tanto a favor de centros urbanos menores como de la ocupación rural con viviendas campestres que oscilan, en cuanto a su uso, entre residencias de descanso y permanentes, agregando alterna-

tivas al crecimiento dominante tipo "mancha aceite".

e) Renovación urbana de áreas centrales deterioradas con base, tanto en la recuperación de casas antiguas para usos residenciales o terciarios, como a la edificación residencial en altura para grupos medios.

Estas definiciones y patrones de la segregación marcan la importancia dentro de este tema del acceso al suelo por las ya marcadas dificultades a la que se enfrentan los informales al ser tipificados de esta forma, al no poder tener mecanismos fáciles ya sea en lo formal o informal para insertarse a la ciudad, físicamente, espacialmente y socialmente.

3.1.5. Suelo apto, Vivienda y Desarrollo Urbano: Ciudades Sostenibles.

Muchas ciudades mexicanas y latinoamericanas experimentan una expansión discontinua de sus áreas urbanas con población residiendo a gran distancia, lo que deja atrapada una cantidad significativa de tierras servidas con extensiones de redes primarias de vialidad, agua potable y energía eléctrica ▶ 7 . Estas áreas se suman a los tradicionales baldíos urbanos que cuentan aun con más servicios y desde luego mejor ubicación, no se tienen contabilizadas estas zonas aisladas de suelo apto para vivienda ▶ 8 , pero en definitiva, queda claro que existe en alguna proporción considerable suelo bien ubicado, servido y seguro sin ocuparse, y al mismo tiempo hay mucha población ocupando malas ubicaciones, sin servicios y sin seguridad física ni jurídica.

7 « La población con est...
desventajas llega a ser más d...
50% en muchas ciud...
mexicanas y latinoamericanas
8 « Se entiende por suelo ap...
para vivienda, aquel que es...
bien ubicado, servido (es de...
con servicios) y seguro (físico...
jurídicamente). Así mismo,...
concepto de vivienda q...
asume este trabajo se refiere...
la morada o estructura...
material en la que habita...
familia, el espacio en don...
esta crece y se desarrolla,...
también en donde l...
personas deberían encontrar...
seguridad y tranquilidad n...
solo en lo individual, sino en...
lo colectivo como un elemen...
inserto en el espacio urbano...
como tal el patrimonio...
familiar que permite un...
mejor calidad de vida...
Comisión Nacional de...
Fomento a la Vivienda...
CONAFOVI, México, 2000

En definitiva, aspiramos a que las ciudades sean sostenibles ▶ 9, por lo que se debe tener una visión global de los problemas que atañen a las mismas en sus dimensiones fundamentales: ambiental, social y económica, así como la espacial, desde la escala local a la mundial (Burgues, R., 2004).

En todos los países del mundo existe la preocupación de que la cantidad de vivienda que se construye es inferior a los requerimientos de su población, por lo cual existen apoyos de tipo gubernamental para tratar de reducir la brecha entre las necesidades de vivienda y la que es construida. Algunos de los factores principales que han limitado la edificación de vivienda en México son por ejemplo, un entorno financiero inestable del país, el ingreso reducido de la población y principalmente la falta de tierra con servicios.

Como respuesta a estas dificultades, el gobierno mexicano ha aportado esquemas que principalmente han ayudado a resolver esta problemática concentrando viviendas y créditos para que las familias de menores ingresos accedan a ella, definida así la vivienda social, como aquella que se dirige a un mercado de bajos ingresos, que lleva implícita la intervención del gobierno para lograr reducir los costos de la vivienda y hacerla más asequible a esta población, así como caracterizada por su tamaño, tipo de acabados, materiales y ubicación entre otros factores que deben ser congruentes con el costo para que se pueda satisfacer dicho mercado (Beteta, I. 2004). No obstante estos apoyos gubernamentales no han dado respuesta a gran cantidad de la población que no tiene el ingreso suficiente para adquirir viviendas dignas con

infraestructura, por lo que el resto de las viviendas son construidas de manera informal, con grandes deficiencias en la dotación de servicios básicos y en la legalidad de sus títulos de propiedad.

Las familias pobres ▶ 10 por tanto, contribuyen con una gran aporte en la construcción de las ciudades, con y sin ayuda han producido un parque habitacional masivo, que representa un activo importante para los centros urbanos de México y de muchas ciudades latinoamericanas, para el caso de México se habla de aproximadamente un 60% del total de vivienda existente la cual es construida de manera informal. Esto, da cuenta de una apreciable capacidad de gestión y decisión, energía, creatividad y audacia empresarial de estas familias pobres, que debería ser aprovechada incorporándose al proceso de democratización y construcción de las ciudades.

Así mismo, la provisión informal de viviendas también ha generado inefficiencias prolongadas y crónicas, asociadas a altos costos urbanos, tanto para sus habitantes como para los gobiernos y los demás ciudadanos. Esto contrasta con los programas de vivienda social de los gobiernos que han demostrado tener un potencial relativo ya que no han dado solución a las necesidades insatisfechas de los hogares más pobres, denotando la necesidad urgente de diseñar estrategias adecuadas y sostenibles para combatir la pobreza desde la acción habitacional (Mac Donald, J., 2004).

Uno de los objetivos de la gestión urbana moderna es la de garantizar el funcionamiento adecuado de la ciudad y potenciar su productividad.

9 ▶ Desarrollo sostenible, es definido como aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras puedan satisfacer sus propias necesidades.

10 ▶ Se entiende por pobres, no solo la carencia asociada a la supervivencia física de las personas, la cual es medida por la línea de pobreza, es decir los hogares cuyo ingreso per cápita es insuficiente para sustentar el costo de un estándar mínimo de consumo; también es referida la pobreza a las necesidades imperiosas de satisfacción, jerarquización social, igualdad en el acceso a las relaciones sociales democráticas y equitativas. Definida por Arriagada, C. como "la existencia de pobreza en las familias cuando están presentes sus carencias más inherentes, tales como deficiencias de tipo habitacional, de nutrición, de acceso a salud y educacionales independientemente del nivel de ingresos".

Esto se traduce en la importancia de proveer infraestructura y equipamiento adecuado, así como en la prestación de servicios urbanos básicos. La falta de infraestructura y servicios, que a menudo tiene su origen en procesos desordenados de crecimiento, sigue representando un reto para la administración y operación de la ciudad, ya que la insuficiencia que prevalece en la oferta de suelo apto para desarrollo urbano tenderá a generar presiones en los precios de la tierra para vivienda así como la proliferación de asentamientos irregulares.

Ambos efectos implican encarecimiento de las casas en el mercado formal, mayor gasto público en programas de generación de vivienda para población en situación de pobreza e incrementos en los costos de suministro de servicios públicos urbanos.

3.2 Marco Jurídico e Institucional del Suelo en México.

El mercado de suelo para desarrollo urbano no se rige por una política de suelo para todo el país, presenta un marco normativo complejo en el cual múltiples organismos federales y locales tienen injerencia en la formulación de políticas sobre el suelo urbano. En el cuadro siguiente se muestran los principales organismos del ámbito federal, los cuales contribuyen al desarrollo urbano en el país.

SECTORES	ORGANISMO
a) Desarrollo Urbano	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)
b) Sector Energía	Secretaría de Energía (SENER) Comisión Federal de Electricidad (CFE) Comisión Reguladora de Energía (CRE) Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE) Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIIE)
c) Sector Medio Ambiente	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) Comisión Nacional del Agua (CNA) Instituto Nacional de Ecología (INE) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)
d) Sector Agrario	Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) Procuraduría Agraria (PA) Registro Agrario Nacional (RAN)
e) Sector Transporte	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) Instituto Mexicano del Transporte (IMT)
f) Población	Consejo Nacional de Población (CONAPO)
g) Sector Vivienda	Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOV)

Cuadro 2. El marco Institucional Federal del Desarrollo Urbano en México.

Así mismo, el marco jurídico bajo el cual se sustenta la política habitacional, deriva del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se indica que "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo" ▶ 11.

De manera general, tanto el suelo como la vivienda se enmarcan en los instrumentos actuales del Desarrollo

de los Asentamientos Humanos: 1) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 27, 73 ▶ 12 y 115), 2) Ley General de los Asentamientos Humanos, y 3) Leyes Estatales de Desarrollo Urbano y de Asentamientos Humanos.

El Artículo 27 constitucional, como punto de partida del marco legal sobre la tenencia de la tierra, establece que su propiedad corresponde originalmente a la nación y ésta tiene el derecho de transmitir su dominio a particulares o a grupos sociales para su utilización, o en su caso, expropiarla por motivos de "utilidad pública", es decir, el interés público sobre la propiedad privada, el aprovechamiento de elementos naturales y la regulación de los asentamientos humanos.

Así mismo se establece como prioridad de la nación regular la tenencia de la tierra para promover el desarrollo equilibrado entre actividades urbanas y rurales y la ordenación de asentamientos humanos, así como establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Para esto se otorgan potestades a los tres niveles de gobierno y se les dota de facultades en materia tributaria mediante diversas leyes reglamentarias del artículo 27, entre otras, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), Ley Agraria (LA), Ley Federal de Vivienda citada anteriormente, Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), Normas Técnicas SEDESOL, y Reglamento de la Ley Agraria. Adicionalmente se añaden ordenamientos legales para cada estado y disposiciones para municipios.

12 ▶ El Artículo 73, fracción XXIX-C establece que el Congreso tiene facultad para expedir las Leyes que establezca la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional.

3.2.1 Normativa de la ordenación territorial

La responsabilidad gubernamental respecto al ordenamiento territorial y su aprovisionamiento para vivienda se encuentra repartida entre la federación, las entidades federativas y los municipios. En términos generales el análisis de las necesidades nacionales de reservas territoriales y la definición de políticas para atender a esta demanda (ejemplo las expropiaciones de predios) es atribución de la federación en coordinación con los gobiernos estatales. No así, la instrumentación de las políticas sobre uso de suelo, equipamiento urbano y gestión para el cobro de contribuciones recae en gran medida en las autoridades municipales.

Las autoridades participan en el mercado de suelo urbano de múltiples formas; desde la intervención directa en la oferta de suelo e infraestructura, hasta la indirecta como dictar normas y regulaciones sobre los tipos de usos autorizados. Las principales normas y atribuciones de cada ámbito de gobierno que inciden sobre el mercado de suelo urbano en el país son las siguientes:

En el ámbito Federal. Las acciones o atribuciones para la ordenación del territorio se dan en dos campos: las orientadas a la planeación urbana y las contenidas en políticas sociales para la dotación de casas a población de bajos ingresos, las encaminadas a la regularización de la propiedad de origen agrario y a la ordenación de asentamientos irregulares.

En materia de ordenación territorial, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se encarga de elaborar

el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (PNDU-OT) ▶ 13, así como del apoyo y asesoría técnica a autoridades estatales y municipales para la elaboración e instrumentación de sus políticas locales de desarrollo urbano (Plan de Desarrollo Regional). En relación con el suelo, la LGAH establece que la federación -en coordinación con los estados- debe prever a nivel país las necesidades de reservas territoriales así como conducir programas para su incorporación a usos urbanos y promover la inversión en ordenamiento territorial ▶ 14. Para estos propósitos, se insta a la federación a coordinarse con los gobiernos locales y fomentar la "participación" de los sectores social y privado. Paralelamente, la SEDESOL instrumenta políticas de subsidios canalizados para la compra de terrenos para el desarrollo de vivienda social a través del programa Hábitat ▶ 15.

Respecto a la regularización, la federación se encarga de promover la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal o social ▶ 16, y su incorporación al desarrollo urbano. Las acciones se centran en: 1) delimitar los derechos de propiedad al otorgar el dominio pleno a los ejidatarios sobre sus parcelas mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), 2) llevar a cabo expropiaciones concertadas con ejidatarios y 3) promover la constitución de inmobiliarias ejidales para explotar su terreno y permitir asociaciones mercantiles con particulares. En estos procedimientos se acude a la legislación agraria federal y participan junto con la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria (PA), el Registro Agrario Nacional (RAN), la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) ▶ 17 y la SEDESOL.

Si bien, la expropiación de tierras es de incumbencia federal, su ordenación e incorporación involucra a los estados y municipios que deben participar en la regularización de la tierra ▶ 18. En el cuadro 3 se muestran los principales programas públicos federales que afectan el mercado de suelo los cuales se centran, en general, en la dotación de tierra para el desarrollo de vivienda económica.

13 ▶ El PNDU-OT define los lineamientos para una política tendiente a la ordenación del territorio considerando que la Ordenación Territorial es una herramienta institucional que permite integrar el desarrollo urbano y regional con el desarrollo económico y social en condiciones de sostenibilidad.

14 ▶ De igual forma se involucra en la regulación directa de asentamientos en zonas urbanas que comprendan varios estados mediante programas de Ordenación en Zonas Conurbadas.

15 ▶ Este programa fue puesto en marcha en 2003. Consiste en que la federación aporta un tercio del costo de los terrenos y el estado-municipio-propietarios legales del suelo en su totalidad, con el compromiso de destinar 50% de los lotes a vivienda para la población en situación de pobreza.

16 ▶ Artículo 27 constitucional

17 ▶ Creado por Acuerdo Presidencial el 20 de agosto de 1973. Es un organismo público federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo es la regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos humanos irregulares ubicados en predios sociales o en terrenos federales. Es un organismo que comenzó a adquirir mayor importancia en la medida en que la fuerte expansión poblacional en zonas urbanas incrementó la demanda de suelo en el mercado informal.

18 ▶ Art. 115 Constitución

PRINCIPALES PROGRAMAS PÚBLICOS ORIENTADOS AL SUELO URBANO EN MÉXICO

PROGRAMA	OBJETIVO	RESPONSABLES	PROCEDIMIENTO
PROCEDE	Dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios, certificados de derechos de uso común o títulos de solares a individuos de los núcleos agrarios con derechos.	SRA, PA, INEGI, RAN y núcleos agrarios.	1) Autoridades federales realizan la programación en el año, 2) Elaboran diagnóstico ejidal y viabilidad de incorporación del programa de los ejidos y se recaba información, 3) La AG del ejido convoca a sesión de información y promoción del programa (junto con PA); 4) Acta AG en caso de aprobarse la incorporación al Programa (junto con PA e INEGI), 5) INEGI y PA realizar la relimitación de tierras (croquis del terreno y constancias conformidad linderos), 6) AG aprueba relación de sujetos con derechos y linderos (junto con PA e INEGI), 7) INEGI levanta mediciones topográficas y realiza planos; 8) AG aprueba planos, lista de derechos parcelarios y de uso común, relimitación de asentamientos humanos e integración de expediente, 9) Inscripción en el RAN y expedición de certificados.
PROGRAMA HÁBITAT	Contribuir a superar la pobreza urbana y procurar el ordenamiento urbano a través de subsidios a los gobiernos estatales y municipales para la adquisición de suelo la constitución de reservas territoriales para el asentamiento de familias en situación de pobreza patrimonial para frenar los asentamientos irregulares. Adicionalmente, otra modalidad del programa se enfoca al equipamiento urbano e imagen de la ciudad.	En la selección de proyectos y compras de suelo están en Sedesol y autoridades locales (estados y municipios); en la coordinación y verificación de acciones, Sedesol; en la ejecución de los proyectos, los gobiernos estatales y municipales.	La elegibilidad de las ciudades está predeterminada a 30 ciudades de 15 mil habitantes en las fronteras, en el SUN a urbes con más de 100 mil habitantes y de centros históricos patrimonio mundial (UNESCO). La población objetivo son familias en pobreza patrimonial (ingresos menores a 41.80 pesos diarios). Dentro de estos parámetros, los estados y municipios identifican las áreas de expansión urbana acorde con sus programas de desarrollo urbano.
SUELO LIBRE	Regularizar vía expropiación la tenencia de la tierra en donde haya asentamientos humanos irregulares en predios de origen social y federal (excluye en privados). Promover la adquisición de reservas territoriales para la vivienda.	Presidencia de la República, Corett, SRA, PA, Sedesol, núcleo ejidal, gobiernos estatales y municipales.	La tierra elegible al programa es aquella cuya superficie ocupada es menor a 20% del total del predio y el procedimiento es el de expropiación concertada. Sin embargo se excluye de este mecanismo a la propiedad federal (derechos de paso de líneas ferreas y carreteras, líneas eléctricas, ductos de hidrocarburo, recintos portuarios y aéreos y litorales); zonas de reserva ecológica; de riego o petroleras, zonas históricas; zonas de riesgo (cañadas, barracas, cauces de aguas, minas, etc).

Cuadro 3 Principales programas públicos de Suelo Urbano en México.

En el ámbito Estatal. La LGAH establece que corresponde a los gobiernos estatales legislar en materia de ordenamiento territorial y elaborar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU), en congruencia con el PNDU-OT al cual deben sujetarse los municipios. Resalta la facultad para autorizar fundaciones de centros poblacionales; la constitución y administración de reservas territoriales; participar en la regularización de la tenencia de la tierra, la dotación de infraestructura y servicios urbanos junto con los municipios, y el establecimiento de infracciones por incumplimiento de uso de suelo ▶ 19. La instrumentación de estas funciones se realiza a través de los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS).

Los OREVIS son dependencias de los gobiernos locales encargadas de atender la demanda de vivienda y cualquier otra situación habitacional en las respectivas entidades en que operan, son creados por decreto de los Congresos Locales y dotados con personalidad jurídica y patrimonio propios. Estos organismos, realizan funciones de cuantificación de necesidades; establecimiento de metas de producción; promoción de programas de fomento; creación de nuevas modalidades de atención; desarrollo de nuevas alternativas de financiamiento, y organización de la demanda. Estas dependencias bien pueden ser Institutos Estatales de Vivienda, Fideicomisos, Inmobiliarias, Comisiones Estatales de Vivienda, Consejos Promotores para Desarrollo de Reservas Territoriales o bien para la Vivienda, Coordinadoras para la Promoción de Vivienda, etc.

De igual forma, se permite a los estados recibir en donación o adquirir terrenos que integren sus reservas

urbanas las cuales pueden desarrollarlas por si mismos o mediante concesión al sector privado o social. Destaca que la LGAH determina que las entidades federativas, junto con las municipales, gozan del derecho de preferencia para adquirir, en el caso de predios expropiados por la federación, predios comprendidos en las zonas de reservas que señale su PEDU. Otras atribuciones de la autoridad estatal que inciden sobre los requerimientos de suelo urbano es el establecimiento -en su PEDU- de la proporción que debe haber entre áreas verdes con edificación de viviendas, servicios urbanos y actividades productivas. En paralelo, tienen la prerrogativa de determinar las superficies de reserva para la expansión de centros urbanos.

En el ámbito Municipal. En las autoridades municipales recae gran parte de la gestión de las políticas urbanas a nivel nacional ▶ 20.. En primera instancia deben desarrollar su propio Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) el cual debe sujetarse a las directrices federales y estatales e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad (RPP). En estos programas las autoridades establecen la zonificación de los centros de población para su posterior administración; en su elaboración deben considerar las opiniones del sector social y privado para observar su factibilidad e impacto en la comunidad ▶ 21.

Hay que destacar el rezago que existe en el aspecto anterior, pues según datos de la SEDESOL sobre el avance en la actualización técnica y vigencia jurídica de los PMDU, de las 124 ciudades principales (en donde radica cerca de 93% de la población urbana en el país) existen 16 sin PMDU; del resto resalta que 61% de los municipios que lo tienen, éstos fueron elaborados hace 10 años o más y no han sido actualizados.

19 ▲ De igual forma puede convenir con municipios sobre la administración conjunta de servicios públicos municipales.

20 ▲ Artículo 115, fracción III.

21 ▲ Anteriormente el PMDU se limitaba a las directrices de Infonavit en la medida en que se constitúa como principal oferente de fondos para compra de suelo para construcción de viviendas.

El cabildo municipal tiene injerencia directa sobre el mercado de suelo al poder establecer, modificar y otorgar licencias para usos y destinos del suelo, determinar densidades de población y de construcción, fraccionar predios, zonas de desarrollo controlado (por ejemplo actividades industriales), determinar reservas ecológicas e inversión en la tenencia de la tierra urbana y proponer al Estado la fundación de centros poblacionales; así como participar en la creación y administración de reservas. Es importante destacar que a la entrada en vigor de un nuevo uso de suelo, los propietarios privados de los predios afectados tienen hasta cinco años para ajustarse al nuevo uso o en su caso la autoridad está facultada para promover la expropiación del terreno. Si lo anterior incluye propiedades de origen ejidal entonces actuarán las autoridades federales en el marco de la LA.

Por su carácter de bienes complementarios al suelo urbano, el municipio interviene en dicho mercado mediante la dotación de infraestructura urbana y administrando la oferta de estos servicios ya sea con recursos propios (por ejemplo la recaudación del impuesto predial) o con transferencias y aportaciones de la federación. Cabe apuntar que también está facultado para subcontratar la urbanización básica de los predios al sector privado (por ejemplo promotores). Esta práctica tiende a darse en municipios con restricciones en su presupuesto, elevada demanda de vivienda nueva (particularmente económica) y disponibilidad de reservas aptas. Adicionalmente, tiene injerencia sobre el costo indirecto de desarrollo de vivienda en su localidad mediante la determinación de impuestos y derechos a pagar para la adquisición de terreno, su

fraccionamiento y urbanización; así como los costos de gestión para cubrir los trámites de la localidad ▶ 22.

3.2.2 Reserva territorial y regímenes de propiedad del suelo.

La determinación de áreas para el crecimiento de las zonas urbanas es definida por las autoridades estatales y municipales en sus PDU. Lo establecido debe ser acatado por los dueños de la tierra independientemente de que ésta sea propiedad pública (federación, estados y municipios), privada individual (personas físicas o morales) o social (ejidal y comunal). El proceso de generación de reservas territoriales implica la participación de diversas instituciones públicas federales a fin de regularizar e individualizar los derechos de propiedad, expropiar predios para fines urbanos y buscar soluciones a controversias jurídicas en materia agraria, pues en la actualidad en la constitución de reservas se involucran predios de propiedad ejidal y asentamientos irregulares (p.e. invasión de tierras).

El aumento en la demanda de suelo para vivienda económica y la expansión de asentamientos humanos irregulares por la falta de oferta en el mercado formal, ha provocado que se plasme en la ley la prioridad a la tenencia de tierra por parte de gobiernos locales y la factibilidad de que grupos sociales desarrollen proyectos inmobiliarios.

Régimen de Propiedad del Sector Público. La LGBN establece que pertenecerán al dominio público los terrenos baldíos así como los declarados inalienables (cauces de ríos derechos de vía, fronteras, reservas

22 ▲ En los costos indirectos la Conafovi (Consejo Nacional de Fomento a la Vivienda de México) incorpora todo aquel cobro de impuestos y derechos a pagar por licencias y permisos, así como de los cobros de titulación (Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles ISAI, Registro Público de la Propiedad y Honorarios notariales).

ecológicas y terrenos destinados al servicio público). En caso de que las tierras no se destinen al servicio público, la legislación establece que dichas tierras también puedan venderse al sector privado para programas de vivienda y desarrollo urbano.

La constitución de reservas territoriales por parte del sector público se efectúa principalmente mediante expropiaciones concertadas de ejidos por motivos de "utilidad pública" las cuales hacen a favor de la nación (federación o estados). Estas tierras pasan al inventario de la propiedad pública y se inscriben en el RPP y en el RAN. La LGAH faculta a las autoridades federales para transferir tierras expropiadas tanto a estados y municipio como al sector social y privado. Actualmente la SEDESOL suscribe -de forma voluntaria- Convenios de Coordinación para el Desarrollo de la Vivienda y del Suelo (CODEVISU) con cada uno de los estados. En los CODEVISU se determinan los requerimientos de suelo, inventarios y disponibilidad de inmuebles, estrategias conjuntas para la constitución de reservas territoriales y criterios para su adquisición, así como acciones e inversiones a que se comprometen la federación, los estados y municipios y, en su caso, el sector privado.

Régimen de Propiedad Social (ejidos y comunales). Las tierras de origen agrario de propiedad ejidal son la principal fuente de suelo para el desarrollo urbano en el país. Por tal motivo, las políticas federales ▶ 23 se han centrado en definir y delimitar los derechos de este tipo de propiedad con el fin de dotar de mayor certidumbre el intercambio de tierra de origen ejidal. Al interior de los ejidos las leyes agrarias reconocen

tres modalidades de tierras: uso común (68% del total de tierra ejidal), parceladas a favor de individuos del ejido (30%) y para asentamientos humanos (2%) ▶ 24.

En términos de administración, el órgano de gobierno de la unidad ejidal recae sobre la Asamblea General (AG) en la cual participan todos los ejidatarios del núcleo agrario. Entre los asuntos de su competencia destacan: la aceptación y separación de ejidatarios, la aprobación de contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común, y la autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas (requiere la votación de dos terceras partes para aprobarla) y la constitución de empresas mercantiles inmobiliarias sobre sus tierras de uso común.

Antes de las reformas del artículo 27 constitucional en 1992, la política agraria del gobierno consistió en dotar de tierras a comunidades rurales que no la tuviesen mediante la expropiación -total o parcial- de predios privados. La legislación buscaba fomentar el arraigo de agricultores a su tierra lo cual generó distorsiones en el mercado al establecer que la explotación agrícola continua o la radicación en algún predio generaba derechos al individuo sobre la tierra (en contraparte el abandono aumentaba la probabilidad de expropiación o invasión del predio). Esta política resultó en una gran atomización de la tenencia de la tierra ejidal. En paralelo, la expansión poblacional junto con las restricciones legales en los cambios de uso y transferencia de predios condujo a la proliferación de asentamientos irregulares.

23 ▶ La legislación de organización y de las prácticas de los ejidos es de incumbencia federal

Tras las reformas de 1992 se establecieron las bases para un mercado formal de suelo al otorgar mayor certidumbre sobre los derechos de propiedad individual y permitir utilizarla como garantía para acceder al crédito. No obstante, la incorporación de suelo social - acorde con la expansión de la demanda urbana- impone presiones a la autoridad federal para regularizarla. La SEDESOL estima que aproximadamente 62% de las tierras aptas para el desarrollo de las zonas metropolitanas corresponde a este tipo de propiedad.

Se pueden distinguir tres procedimientos para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano:

Primero, la expropiación ²⁵, la cual requiere la anuencia de 75% de los ejidatarios en la AG y se aplica a las tres modalidades de tierra ejidal. En el procedimiento expropiatorio es indispensable el dictamen técnico de la SEDESOL a fin de evaluarlo acorde con el PDU.

Segundo, el otorgamiento del dominio pleno a cada ejidatario sobre sus parcelas; se realiza mediante el programa Procede y requiere la anuencia de la mayoría de la AG para la individualización de las tierras. Una vez realizados los trámites del Procede se da de baja la parcela del RAN ante autoridades agrarias y se expide el título de propiedad para su inscripción en el RPP. Una vez otorgado el dominio pleno, el ejidatario puede comercializar el terreno de forma individual y directa bajo el auspicio de la legislación civil y mercantil como cualquier otra transacción entre particulares. Sin embargo, destaca que las autoridades locales tienen el derecho legal de preferencia para la adquisición de dichos terrenos y sólo en caso de no ejercerlo lo pueden transmitir o vender a sociedades mercantiles.

Tercero, la aportación de tierras de uso común a una sociedad inmobiliaria ejidal en la cual el núcleo agrario se asocia por decisión de la AG para la explotación conjunta de la tierra. Para ello las tierras deben ser regularizadas vía Procede con opinión de la SEDESOL y la PA. En caso de venta de las tierras de la sociedad inmobiliaria, los gobiernos locales tienen preferencia de compra para incorporarlas a la reserva territorial.

Por otro lado, la ley establece que en la regularización de la tierra sólo podrán ser beneficiarios quienes ocupen un predio y tendrán preferencia los poseedores de buena fe de acuerdo con la antigüedad de la posesión. Asimismo, la federación establece normas técnicas para localización, deslinde y fraccionamiento de zonas de urbanización de terrenos ejidales, en las cuales se indica que el terreno dispuesto como reserva deberá ser suficiente para cubrir las necesidades del ejido, en cuanto a vivienda y equipamiento, para un periodo de entre cinco y diez años. La ocupación de esta reserva deberá ser aprobada por el municipio.

Régimen de Propiedad Privada. La compra de terrenos para la realización de proyectos inmobiliarios de vivienda por parte del sector privado demanda una profunda revisión del estado legal de los predios (por ejemplo situación agraria) y su factibilidad acorde con los PEDU y/o PMDU. Para adquirir el terreno se debe verificar la libertad de gravamen ante el RPP de la localidad así como la certificación de no afectación agraria ante el RAN. En particular se debe conocer si el terreno cuenta con el uso de suelo habitacional dentro del PMDU. Asimismo, el PMDU establece directrices a

25 Véase Cuadro 3.

considerar en los proyectos de desarrollo habitacional del sector privado como densidades autorizadas de construcciones, las cuales pueden incidir sobre el tipo de vivienda a construir -social, media o residencial- y en la proporción de suelo a destinar para servicios públicos y otras obras como escuelas, unidades de salud, etc.

Para que a un lote pueda otorgársele el uso de suelo apto para conjuntos habitacionales, se debe estudiar el impacto urbano y ambiental del desarrollo - así como la factibilidad de dotación de servicios urbanos y vialidades- acorde con las leyes ambientales federales y locales para su aprobación por las autoridades respectivas: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y Comisión Nacional del Agua (CNA).

Los mecanismos por los cuales los particulares pueden incrementar (o garantizar) su reserva territorial para proyectos inmobiliarios son cuatro: Primero, la compra directa de lotes a otro particular. Segundo, la compra de tierra de predios de origen social expropiado y regularizado conforme a leyes agrarias.

Además de requerir elevados niveles de capital, la compra de estos terrenos presenta el inconveniente de que al ser la expropiación un acto de autoridad puede sobrevenir un amparo futuro de algún afectado que retrase la realización de los proyectos y genere incertidumbre jurídica al desarrollador.

Tercero, el "outsourcing" que consiste en la construcción sobre terrenos aportados por terceros los cuales pueden ser de origen social -en el caso de

inmobiliarias ejidales- o público -proyectos orientados a vivienda de interés social-. Esta estrategia permite disminuir los requerimientos de capital para el desarrollador y reducir el precio de las casas sin sacrificar sus márgenes de operación. Este mecanismo puede utilizarse en el caso del programa Hábitat.

Cuarto, el establecimiento de contratos privados con ejidatarios de tal forma que el comprador invierte en el proceso legal para la titulación de parcelas (vía PROCEDE) mientras el ejidatario se obliga a la venta de su predio una vez concluida la certificación. Este proceso tiene la ventaja de que al ser un acto de naturaleza privada-mercantil excluye la posibilidad del amparo de terceros ejidatarios al no ser un acto de autoridad como es el caso de la compra de tierras expropiadas. El inconveniente de este mecanismo radica en que la primera enajenación que se realice de una parcela desincorporada vía PROCEDE debe respetarse el "derecho de tanto" establecido en la Ley Agraria, es decir, entre los beneficiarios de la primera venta deben incluirse a familiares del vendedor, trabajadores del predio por más de un año, individuos pertenecientes al núcleo ejidal, avecindados, el núcleo de población y hasta el estado o municipio. Estas personas pueden demandar sus derechos en un plazo de 30 días a partir de la notificación de venta. Destaca que en este procedimiento participa la autoridad agraria a pesar de ser un trato entre particulares.

3.3. El caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

El fenómeno de la irregularidad de la tenencia de la tierra urbana y precarismo en la ZMVM ha alcanzado

dimensiones de extrema gravedad, no solo por la población involucrada, sino por los efectos sociales, económicos, políticos, ambientales y espaciales que han provocado y que no tienen todavía de manera explícita alternativas claras que atiendan su solución de manera integral y no sectorial.

En un contexto neoliberal, en donde el mercado inmobiliario actúa con exceso de libertad se encuentra la raíz de un problema que imposibilita el acceso al suelo y por consiguiente a la vivienda para los sectores informales, dado a que el acceso al suelo se da a partir de la capacidad de pago de cada persona, la elección de esta para localizar su vivienda o decidir donde establecerse está determinada por su capacidad de compra principalmente, de esta forma se provoca la segregación, pues aquellos que más ingresos tienen se localizan en las mejores zonas, por el contrario los pobres se localizan en las periferias en donde el costo del suelo es más barato en el mejor de los casos para los que pueden acceder a ella, y en el peor de los casos, mediante la informalidad su localización de cualquier manera es segregada.

26 ▶ Una Zona Metropolitana (ZM) se define como un conglomerado urbano cuya extensión y funcionamiento involucra a dos o más circunscripciones político-administrativas, y cuyas localidades que la conforman cuentan cada una con más de 15 mil habitantes para ser consideradas como urbanas.

27 ▶ Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Trabajo interinstitucional "Delimitación de Zonas Metropolitanas en México. SEDESOL-CONAPO-INEGI,2004.

población representa una tercera parte de la población total en las ZM, y $\frac{1}{4}$ parte de la población total a nivel nacional. Se ubica al centro del país, y su mancha urbana se extiende a los estados de Distrito Federal, Estado de México, Toluca, Morelos, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo conformando la megalópolis.



3.3.2 Contexto urbano metropolitano.

Históricamente México ha tenido una larga trayectoria y tradición urbanas: con sus 2 épocas y 4 etapas señaladas en el Cuadro 4. Las primeras dos etapas referidas a la época prehispánica y la época colonial, determinaron el desarrollo urbano ulterior, ya que no solo permanecen las primeras ciudades que se fundaron en México, sino que muchas de ellas se han fortalecido. La etapa lenta y la rápida están determinadas por su alto índice de migración rural-urbano, lo cual impactó el crecimiento de la población de manera acelerada y explosiva alcanzando la tasa más alta de crecimiento en la historia de México (3.4% aproximadamente).

Cuadro 4. Perfil urbano de México ▶ 28 (Footnotes)

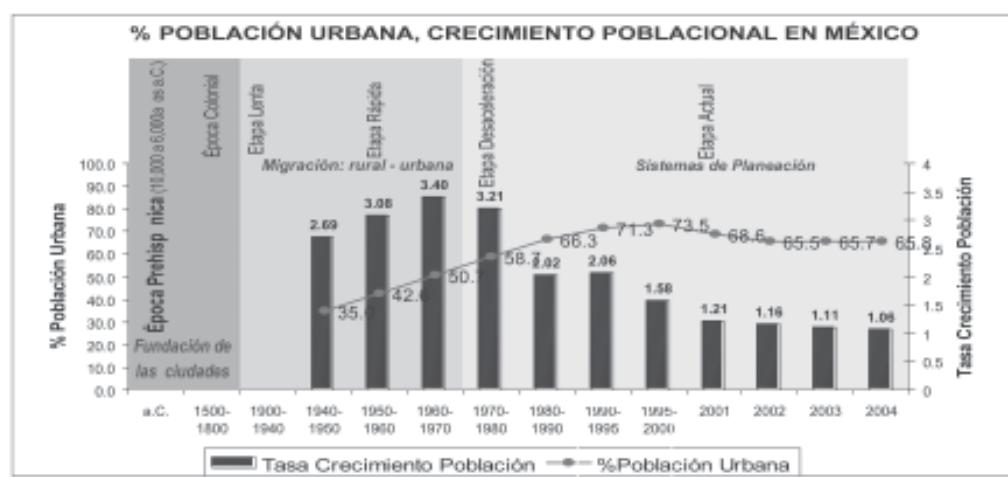
El inicio de la desaceleración, dada por los fenómenos de descenso en la natalidad marca tendencias a la baja estimándose en 1980 una tasa de crecimiento de 2.02 anual, pero no así el porcentaje de la población urbana que continúa creciendo, México es un país predominantemente urbano actualmente. En la etapa actual se institucionalizan los

primeros sistemas de planeación en la década del 80, en la del 90 se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y en 2001 la SEDESOL con su Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

En particular el crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) registró tendencias explosivas en el Distrito Federal a partir de 1940 y hasta 1970. En la década de los ochenta, empezó un franco declive, para asentarse relativamente en la década de los noventa. Desde los sismos de 1985, la ZMVM empezó a expulsar a la población de las delegaciones centrales del Distrito Federal hacia los municipios conurbados del Estado de México.

3.3.3 Aspectos socioeconómicos de la ZMVM.

De la importancia que tiene la ZMVM en el país, dan cuenta los siguientes elementos:

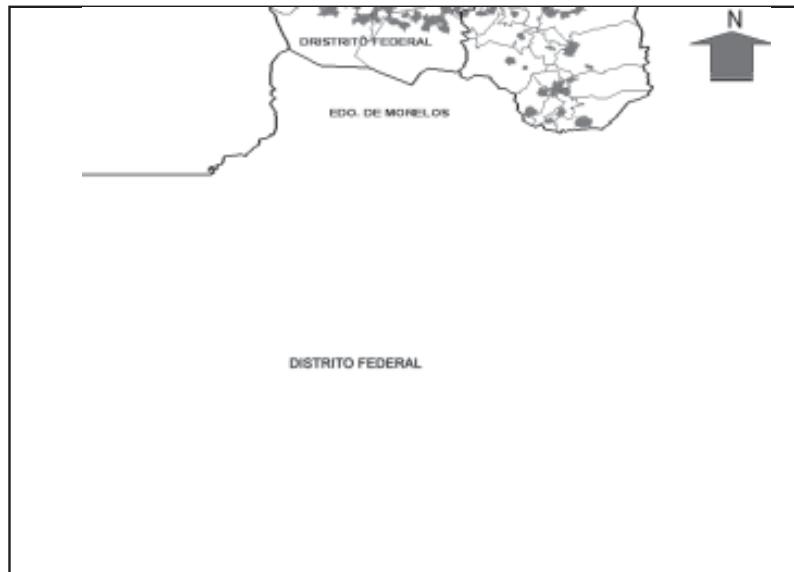


a) Concentración de aproximadamente 20.9 millones de habitantes, lo cual representa el 21.93% de la población nacional, solo el D.F. tiene una concentración de 8.6 millones de habitantes, lo cual representa el 9.2% de la población nacional.

b) Los pronósticos de organismos internacionales suponen que en el año 2020 México tendrá alrededor de 121 millones de habitantes; y su composición de la población menor de 15 años de edad representará 22% del total.

c) Genera el 32.74% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, tomando el 1er lugar a nivel nacional, siendo un importante generador de políticas centralizadoras para el mismo, así como marcando influencias en la producción y crecimiento de muchas entidades federativas del país.

La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) está conformada por 16 delegaciones del D.F., 58 delegaciones del Estado de México y 1 del Estado de Hidalgo, ha crecido históricamente de manera desordenada, sin una visión de largo plazo ni de protección del medio ambiente. La ocupación del suelo, tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México, se ha caracterizado por una presencia fundamental del mercado privado (legal e ilegal), al grado de que más allá de las políticas gubernamentales, se puede considerar que ha sido el mercado lo que ha conducido este proceso de ocupación de suelo.



Cuadro 5 Mancha urbana de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Los procesos de organización del espacio urbano en la ZMVM se han dado bajo este escenario, sin embargo su crecimiento ya no ha sido como antes, la ZMVM tiene un crecimiento mucho menor, cuenta con una población envejecida, lo cual tiene repercusiones diferentes sobre la ciudad, los fenómenos de migración que presenta han cambiado, antes eran interurbanos, se siguen dando hacia regiones y al extranjero pero en menor medida, ahora de manera muy importante son intraurbanos, se observan densidades bajas y aunque el crecimiento sea bajo, debido a esta migración intraurbana se sigue dando una acelerada expansión de la mancha urbana hacia las periferias, un crecimiento que en su mayor proporción se ha dado y sigue ocurriendo por autoconstrucción de las propias

familias, sin contar con ningún apoyo de programas oficiales.

Los procesos de privatización del espacio se exacerbaban en tanto la inseguridad se incrementaba, por lo que cada vez es más normal observar los conjuntos habitacionales amurallados, privados, así como otro tipo de espacios que por su naturaleza deberían ser públicos. Por otro lado se han generado subcentros (grandes centros comerciales como por ejemplo Santa Fe) solo en el norte y poniente de la Ciudad de México cuando el mayor crecimiento se registra hacia el oriente, provocando problemas de movilidad intrametropolitana, se tienen registrados 20 millones de viajes intrametropolitanos diariamente.



Foto 1 Vista de colonia periférica ya consolidada, por autoconstrucción del poniente de la ZMVM, en donde se ejemplifica la privatización de un espacio público (canchas de deportes para la población residente en esas colonias).

Aunado a todo esto, la economía de la ZMVM pasó de ser una economía multisectorial a una economía de servicios; hasta los años 80's la diversificación de servicios, industria incluso las actividades agrícolas permitían que la gran metrópoli fuera atractiva y ofreciera una mejor calidad de vida a sus habitantes, por ejemplo el sector de la industria en el Valle de México representaba aproximadamente el 48% del total, este tuvo una fuerte caída en las siguientes décadas, llegando a representar tan solo el 18% para el año 2000. En esta época predomina una economía de servicios de baja productividad, sobre todo de informalidad, y la población presenta altas tasas de desempleo.

El modelo de consumo de la ZMVM es muy bajo, en el contexto global se produce mucha "chatarra", desaparecieron las pequeñas y medianas empresas, en resumen la ZMVM se caracteriza por una informalización de la economía brutal, existen alrededor de 250 a 300 mil vendedores ambulantes en promedio, a los cuales la ciudad no les ofrece alternativa para integrarse a su economía cada vez mas globalizada, pero

descoordinada y desorganizada, en términos del déficit de gobernabilidad de la ciudad, ya que no responde a las necesidades de su ciudadanía.



Foto 2 Vista de las Delegaciones centrales y las colonias de mayor edad en la Zona Metropolitana del Valle de México.

3.3.4 Gestión de Suelo en la ZMVM.

Por sus propias características especulativas y la baja intervención estatal para regular precios, apropiaciones o usos, el mercado de suelo en la ZMVM ha segregado de manera muy importante a una masa de población pobre que carece de recursos y condiciones para adquirir suelo para vivienda bajo las condiciones de este mercado.

Esto ha generado diversas formas de solución de las necesidades de tierra por parte de la población de menor ingreso:

1. Ocupación del suelo de manera irregular en predios ejidales, al margen de la normatividad urbana, promovida por los mismos ejidatarios o fraccionadores clandestinos que fungen como intermediarios entre el ejidatario y el comprador final ▶ 29.

29 ↳ Cabe mencionar que más del 60% del territorio nacional mexicano es suelo social, decir con régimen ejidal representando graves problemas en el crecimiento ordenado de las ciudades.

2. Ocupación del suelo de manera irregular en predios de propiedad privada, también al margen de la normatividad urbana, promovida por el mismo propietario o, como en el caso anterior, por algún intermediario clandestino.

3. Invasiones de predios promovidas por líderes sociales, funcionarios públicos o partidos políticos.

4. Ocupación por medio de desarrollos inmobiliarios financiados por la banca o instituciones públicas de vivienda. Estos desarrollos, aunque en lo general cumplen con los requerimientos legales y el equipamiento correspondiente, aun consideran los impactos que generan en la demanda de transporte, empleo, etc.

En este contexto, las políticas estatales han tenido dos orientaciones básicas: La primera corresponde a la institucionalización de la planeación urbana durante la segunda mitad de los años setenta. La segunda, a una estrategia combinada de "dejar hacer" (ocupación irregular del suelo) para luego "regularizar", sin atender a profundidad las causas de la irregularidad.

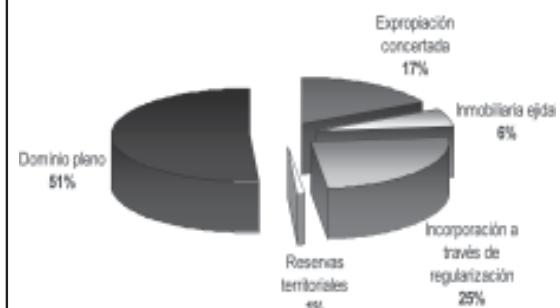
Ninguna de las acciones citadas mencionadas ha surtido los efectos deseados. Por una parte la mayoría de las ciudades mexicanas, y especialmente Ciudad de México, presentan serios problemas de desorden en los usos del suelo. Por otra, con las políticas de regularización no se ha reducido la magnitud del problema, en consecuencia, más del 70% de la mancha urbana en México es hoy de origen irregular.

Se crean estructuras administrativas para regularizar la tenencia de la tierra, como la Comisión

para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) sin crear planes viables que contemplen reservas territoriales para el futuro crecimiento de las ciudades, sin reconocer en los planes y políticas la informalidad, que no ha sido combatida por los mismos, sino al contrario, por cada fraccionamiento que se logra regularizar aparecen tres nuevos informales; no se ha contemplado su actualización ya que esta estructura surgió para los fines de la reforma agraria de hace más de 3 décadas aproximadamente, o bien, la creación de nuevas estructuras que atiendan las necesidades actuales en un contexto territorial en donde predomina la población urbana, la cual ya alcanzó y en muchos casos incluso rebasó más allá de las zonas ejidales.

Al respecto, en el cuadro 6 se muestra la incorporación de suelo al desarrollo urbano en el periodo 1995 - 2000, se incorporaron al desarrollo urbano aproximadamente 100 mil hectáreas, de las cuales el 25% fue por medio de algún proceso de regularización y sólo 1 de cada 100 a través de reservas territoriales.

Incorporación de suelo al desarrollo urbano en México (1995-2000)



Cuadro 6 Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), Informe 1995-2000, anexo 2, Noviembre, México, D.F.

Fuente: SRA, PA, RAN, FIFONAFE, INEGI, SEDESOL, CORETT, 2000.

La planificación urbana se ha centrado en tratar de definir los usos esperados en el muy corto plazo en las comunidades. No toma en cuenta la capacidad de compra de los habitantes de las ciudades, ni motiva el uso eficiente de la infraestructura urbana. Adolece de jerarquía sobre las instancias de transporte, infraestructura, ecología y del consenso de la población.

El esquema legal actual y las condiciones prevalecientes en los ejidos de México, no permiten incorporar estos a la oferta de suelo urbano en la medida en que lo requiere el crecimiento de las ciudades, la magnitud de proporción de dichos suelos ejidales es de tal grado que se hace necesario pensar en una reforma al esquema legal actual, que reconozca sobre todo la informalidad creciente y excluida de que tiene su población.

Las principales consecuencias son: 1. la especulación del costo del suelo, 2. el acceso negado de suelo a los mas pobres cuya vía de solución es la informalidad, 3. no existe seguridad en la tenencia de suelo para los pobres.

Las modificaciones de la Ley de Asentamientos Humanos para acelerar el proceso implicarían suprimir la tutela de la Secretaría de la Reforma Agraria de México (SRA) y dejar que los ejidatarios cambien el estatuto de sus tierras con la sola ayuda de un notario, modificaciones que sería difícil introducir, dado el problema de la jerarquía de leyes de Desarrollo Urbano y la Reforma Agraria de México, mismo que como ya se menciono ha dificultado la incorporación de suelo ejidal y su inscripción en el Registro Nacional Agrario (RAN).

La tierra ejidal colindante con los centros de población, hasta este momento ha sido aprovechada, en gran parte para hacer fraccionamientos irregulares en los que el ejidatario se asocia con algún líder social para vender tierra sin servicios a familias. De continuar con estas tendencias, se espera que el 60% del crecimiento futuro de las ciudades se realice en suelo ejidal y comunal, lo que provocará que la ZMVM siga siendo menos productiva, competitiva, sustentable y mas descoordinada.

3.3.4 Gestión de Suelo en la ZMVM.

Los asentamientos populares, que son el producto "natural" de un mercado excluyente, representan también el resultado de años de insuficiente voluntad política para promover iniciativas innovadoras y aplicar políticas preventivas con visión de largo plazo. Son también el resultado de sistemas de planeación que no consideran adecuadamente esta demanda de suelo para vivienda por parte de la población más pobre.

No obstante que los requerimientos de suelo para vivienda en la ZMVM corresponden a una población con ingreso promedio menor a cinco salarios mínimos, es decir, familias que se ubican por debajo de la línea de pobreza, la superficie que se destina dentro de los planes de desarrollo urbano apenas es de 1%, no contemplan en su zonificación y clasificación de usos del suelo a las áreas y densidades factibles que permitan crear proyectos habitacionales a estos sectores, por ello, se estima que aproximadamente mas del 77% de la vivienda producida en los municipios metropolitanos ha sido auto construida y al margen del sistema de planeación urbana.

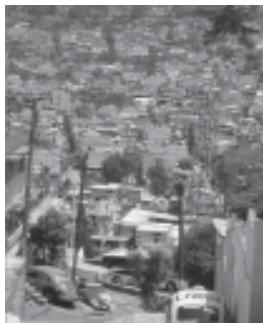


Foto 3 Vista de colonia periférica ya consolidada, por autoconstrucción del poniente de la ZMVM.

Desde otra perspectiva, considerando que mas de la mitad del suelo que se ha urbanizado en la metrópoli es de tenencia ejidal, sorprende que los planes de desarrollo urbano de los centros de población consideren muchas áreas de crecimiento urbano futuro precisamente en tierras ejidales, sin incorporar en su estrategia e instrumentación, por un lado, las posibilidades reales de que esas tierras se privatizan y su urbanización sea legal, y por otro, que se establezcan como obligatorios los trámites que permitan que esto se vuelva realidad. Al no hacerlo, los propios planes pierden capacidad de ordenación del crecimiento urbano.

El precarismo urbano es también producto de un fenómeno demográfico extremadamente rápido que no se ha correspondido con la dinámica económica. Las presiones de urbanización metropolitana se concentran en los municipios del Estado de México. Por ello, el gobierno estatal realizó un análisis para identificar los puntos precisos sujetos a mayor riesgo de invasión para construir vivienda precaria, e igualmente, aquellos sujetos a presiones para ser

regularizados, de esta información destaca lo siguiente:

1. La superficie identificada no es toda la que se encuentra bajo intensas presiones de urbanización popular, lo estaría además todos aquellos predios que sin generar presiones fuertes se encuentran en condiciones de estar ocupados, mas que invadidos de manera regular o ilegal; estaría también la irregularidad "hormiga" en pequeños asentamientos; y finalmente, las presiones que también persisten aunque en menor medida dentro del Distrito Federal.

2. Se confirma que prácticamente no existe oferta de suelo en la metrópoli para la población mas pobre. Al respecto, los retos para el periodo 2001 - 2006 según el Sistema Urbano Nacional es la ampliación de su extensión territorial en 95 mil hectáreas, de estas, cerca de 57 mil hectáreas es decir, el 60% serán destinadas a uso habitacional, y el 40% equivalente a las 38 mil hectáreas restantes para la industria, los servicios, el comercio y el equipamiento de la ciudad (ver Cuadro 7).

	REQUERIMIENTO DE SUELO 2001 - 2006							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL	
	Hectáreas	Hectáreas	Hectáreas	Hectáreas	Hectáreas	Hectáreas	Hectáreas	
TOTAL SUELO	15,833.33	15,833.33	15,833.33	15,833.33	15,833.33	15,833.33	15,833.33	95,000.00
PARA VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO*								
SUELO PARA VIVIENDA	9,500.00	9,500.00	9,500.00	9,500.00	9,500.00	9,500.00	9,500.00	57,000.00
SUELO PARA DES. URB.	6,333.33	6,333.33	6,333.33	6,333.33	6,333.33	6,333.33	6,333.33	38,000.00

*Incluye 60% suelo para vivienda y 40% suelo para desarrollo urbano.

Cuadro 7 Requerimiento de Suelo 2001-2006 Sistema Urbano Nacional, SEDESOL, México, D.F.

Lo que han venido haciendo los gobiernos federales en los últimos tres años del 2002 - 2004 es abatir la necesidad de suelo para vivienda en un 16.98% aproximadamente lo que equivale a 4,841.97 hectáreas de suelo con respecto al requerimiento de 28,500 hectáreas en los tres años citados, considerando que el requerimiento anual de desarrollo urbano es de 15,833.33 hectáreas aproximadamente, de las cuales se destina solo el 60% para uso habitacional como se muestra en el cuadro 7, haciendo la aclaración de que esto no incluye la reserva de suelo de los Gobiernos Estatales, la cual de acuerdo a estimaciones de los Institutos de Vivienda a Noviembre del 2004 ascendía a 33,400 hectáreas aproximadamente de las cuales 20,040 hectáreas corresponden al 60% habitacional. Por lo que se observa que aún el suelo del gobierno federal mas el suelo del gobierno estatal no es suficiente para alcanzar las metas que se requieren.

3. Y que la irregularidad y el precarismo urbano se han "institucionalizado" y considerado a tal grado normales en el proceso de construcción de la ciudad, que se ha generalizado en todos los puntos de la periferia metropolitana el riesgo de invasiones, con la impunidad y falta de respeto por los arreglos institucionales y los usos establecidos en los planes que esta situación implica.

3.3.6 La irregularidad de la tenencia de la tierra y el precarismo urbano.

La irregularidad de la tenencia de la tierra y el precarismo urbano son producto de un mercado de suelo

que surgió como respuesta a una demanda masiva de lotes para vivienda por parte de grupos sociales de muy reducido ingreso, marginados del mercado legal por su incapacidad para pagar los precios exigidos. En términos estrictamente económicos, este mercado ofrece un producto que es masivamente demandado, si bien de muy poca calidad y al margen de las normas de planeación urbana. Este producto es, en teoría, de menor precio que las opciones que ofrece el mercado legal, y por ello es ampliamente demandado.

Para ubicarse en un nivel de precio accesible a estratos de ingreso muy por debajo de los que atiende el mercado formal, esta oferta se limita a lotes sin servicios, sin autorizaciones de ningún tipo y en sitios que, por sus cualidades desfavorables de localización o ecológicas, resultan de menor costo.

Existe, sin embargo, información que contradice lo anterior y que por ello requiere explicación; es el caso de suelo irregular que muchas veces tiene precios mas elevados comparativamente con terrenos en los que empresarios y/o autoridades ofrecen suelo con servicios mínimos para estos estratos sociales, dentro de márgenes comerciales. Un ejemplo claro de esta situación ocurre en municipios metropolitanos del Estado de México que forman parte de la ZMVM ▶ 30.

3.3.7 Servicios Básicos.

Por otro lado la introducción de servicios e infraestructura en las comunidades en México se hace por lo general, de manera reactiva y no proactiva. Esto causa especulación alrededor de las necesidades futuras.

El alto costo de cumplir con los requisitos de los fraccionamientos ha ocasionado y motivado el fraccionamiento irregular de predios. Los predios irregulares, sin escritura y sin servicios se venden a las familias bajo mecanismos de muy fácil realización y con financiamiento acorde a la capacidad de la familia.

El crecimiento explosivo de Ciudad de México, así como de la mayoría de las ciudades mexicanas, ha rebasado su capacidad de reacción y financiamiento. La mayoría de las obras de infraestructura son financiadas para toda la ciudad por los compradores de unas pocas casas, de tal forma que encarece la vivienda y proporciona servicios municipales regulares pero solo para algunas partes de la ciudad, es decir para las zonas con crecimiento formal.

El desarrollo de las delegaciones que conforman el Distrito Federal es limitado, no tiene mecanismos de inversión para hacer más atractivas sus delegaciones para la inversión productiva, no generan fuentes de empleos mediante la oferta a infraestructura urbana y equipamiento.

Legalmente son entidades autónomas, en la práctica, su casi total dependencia de las partidas presupuestales federales y del Gobierno del DF las hace dependientes económicos, lo cual les impide planear, promoverse, resolver sus problemas y crecer. Sus fuentes naturales de recursos son los prediales, registros, pago de licencias y derechos. Los catastros en casi todas las delegaciones son anacrónicos y no revelan la verdadera situación de las propiedades en el municipio.

3.3.8 Impacto Ambiental.

El crecimiento y desarrollo de la ciudad de México se ha dado sin tomar en cuenta su impacto ambiental, por lo recursos naturales disponibles, la calidad de vida de la población y la imagen urbana se han visto afectados negativamente. Las leyes y reglamentos en materia de impacto ambiental que han introducido las autoridades los últimos años al desarrollo urbano, tiene la mejor de las intenciones, sin embargo, algunas de ellas resultan inoperantes.

Se ha manifestado un proceso peligroso para el futuro de la ciudad, relacionado con la ocupación de áreas naturales que restan posibilidades para que se cuente con los suficientes servicios ambientales que requiere la población, principalmente en materia de agua y de ecosistemas arbolados que contribuyan a absorber la alta contaminación atmosférica y a responder a la necesidad de oxígeno.



Foto 4 Vista de la zona central de la ZMVM, en donde se aprecia la capa de contaminación sobre la ciudad.

El abastecimiento de agua es un aspecto fundamental y central para la Ciudad, ya que no cuenta con fuentes propias para su abasto y depende de ecosistemas cada vez más lejanos y con creciente resistencia a entregar el vital líquido a la capital mexicana. Así mismo la sobreexplotación de los mantos acuíferos locales ha contribuido al hundimiento de la ciudad, -que en el siglo pasado fue de 10 metros-, con los daños colaterales al patrimonio construido.

Además de la segregación ecológica que provoca el mercado de suelo, ha producido una importante acumulación de capital por la vía de la generación y apropiación de plusvalía, sin que exista una congruente reciprocidad con las aportaciones fiscales de los propietarios de suelo y los promotores privados legales, y mucho menos de los clandestinos.

Se suma de esta forma a la problemática de la ZMVM la no sustentabilidad del crecimiento de la ciudad existente, en definitiva si se aspira a un desarrollo sustentable para ésta megalópolis, será necesario cambiar el patrón de asentamiento actual, cuando cerca de 20% del crecimiento urbano se ha producido en zonas periféricas en suelo de conservación, lo que acarrea deterioro ecológico, disminución y contaminación de las zonas de recarga acuífera, incremento de viajes entre estas zonas y los centros de trabajo y de equipamiento urbano que utiliza esa población, ampliación de las redes de servicios y de transporte por encima de sus capacidades, y por lo tanto, mayores inversiones e impactos en el entorno natural.

4. CONCLUSIONES

Las consecuencias del crecimiento urbano expansivo de la ZMVM.

El proceso desordenado de concentración y centralización de la población, los ingresos, las actividades económicas y la infraestructura en algunas delegaciones del Distrito Federal y los municipios conurbanos, ha tenido como consecuencia una estructura urbana altamente conflictiva, lo que se refleja en los problemas de empleo, transporte, deterioro del ambiente y los recursos naturales, déficit de suelo y vivienda para la población de menores recursos, y en general, en una situación socioeconómica y política altamente compleja y difícil de gobernar, que mantiene en especial a las delegaciones y los municipios mas pobres en permanente situación de conflicto debido a los escasos beneficios del desarrollo y la metropolización.

Ante este panorama, las opciones para generar el crecimiento urbano que se han dado históricamente en la metrópoli, solo han agudizado el problema urbano, en detrimento de las condiciones materiales de vida de la mayoría de sus habitantes.

Estas tendencias se han fundado en una escasa participación del Estado en el control y la orientación del desarrollo y la urbanización, así como en un predominio de las acciones de mercado, actuando con excesiva libertad, lo que ha provocado desorden generalizado, múltiples carencias y la ausencia de proyectos a largo plazo.

El crecimiento demográfico acelerado y la falta de oportunidades económicas para generar empleo suficiente, han exacerbado la situación problemática metropolitana, especialmente en los municipios conurbados. Es indudable que la manera en que se está urbanizando la metrópoli resulta inadecuada, por lo que se requiere un replanteamiento general y un proyecto distinto.

El comportamiento de los mercados de suelo en México, como se ha esbozado, tiende al desorden y a los excesos especulativos, no solo por falta de reglas de operación del mercado de suelo y edificios, sino por la estructura misma de este mercado en una realidad económica y social como la de México. En ella predominan las decisiones individuales de propietarios, promotores, financieros, e incluso instituciones y funcionarios públicos, por encima de una visión comunitaria previamente acordada en leyes y en documentos de planeación, cuando se trata de comerciar con suelo urbano y urbanizable. En consecuencia, los arreglos institucionales y las políticas públicas diseñadas para enfrentar las presiones del mercado de suelo urbano, difícilmente operan, y cuando lo hacen es de una manera imperfecta.

Esta es la razón por la que en México las ciudades son más densas en cuanto a edificaciones, y carecen de espacios abiertos; es la razón de la creciente segregación ecológica de los pobres e informales hacia las periferias urbanas en terrenos ilegales y carentes de infraestructura.

Prospectiva 2020 para la ZMVM.

La corrección de estas contradicciones estructurales rebasa los planes y programas; el

crecimiento urbano en la ZMVM habrá de continuar, en tanto no se modifiquen sus causales estructurales, la mayor parte de su crecimiento se prevé que se concentrará en los municipios conurbados del Estado de México, en particular la región oriente, no en el D.F., en donde la demanda de suelo será de 20% a 40% incorporándose el suelo ejidal a la mancha urbana con todas sus implicaciones, de continuar estas tendencias, el crecimiento previsto magnificará, hasta límites insostenibles, los problemas económicos, sociales, ambientales y políticos que padece la metrópoli.

Ello impone la necesidad de actuar para reducir su crecimiento y para eliminar o mitigar los efectos más negativos de sus patrones y mecánicas actuales de poblamiento.

Para reducirlo, debe reducirse parte del crecimiento metropolitano en las ciudades de su corona regional, en el marco de una visión megapolitana y retener en el Distrito Federal parte de la población que está expulsando.

Para atenuar sus efectos negativos y potenciar sus posibilidades de desarrollo, es imperativo reorganizar su expansión futura.

La reorientación de la expansión metropolitana en la ZMVM y en específico la región oriente presupone la transformación radical de la forma como se han venido dando los procesos urbanos; implica modificar las políticas de expansión simple de la mancha urbana y transformarlas en políticas y estrategias tendientes a "hacer ciudad", promoviendo simultáneamente las actividades agropecuarias y la preservación de sus recursos naturales.

Para transformar efectivamente los patrones y mecánicas de poblamiento en la ZMVM, así como en el país en general hay que reconocer primero que el modelo de planeación urbana vigente y en especial sus mecanismos de gestión ha mostrado graves limitaciones, por lo cual debe ser renovado.

Para lograrlo se debe reconocer el suelo como soporte del desarrollo urbano, como factor estratégico del que dependen el ordenamiento y acondicionamiento del territorio, de acuerdo a lo estudiado, quien controla el suelo, controla los procesos urbanos.

Aceptarse que no existen instituciones solventes en nuestro país que articulen las acciones de gobiernos, propietarios, inversionistas, desarrolladores y grupos organizados, que les aseguren una distribución equitativa de costos y beneficios y hagan efectivo el derecho de las mayorías a un lote donde construir su vivienda y a un desarrollo sustentable.

Precipitar la determinación política para generar iniciativas innovadoras y previsoras de ordenamiento y acondicionamiento del territorio, sustentadas en visiones de largo lazo.

Debatir sobre la forma de instaurar en México políticas e instrumentos de suelo urbano, para lograr que la planeación urbana transite de una planeación reglamentaria a una planeación operativa y traiga como resultado un desarrollo sostenible, incluyente y sustentable.

Una visión estratégica para la sustentabilidad de la metrópoli: Política de Suelo.

Una visión estratégica para la metrópoli se debe enmarcar dentro del Sistema Metropolitano de Planeación y debe surgir como un compromiso de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, para mejorar las condiciones materiales de vida de la población, especialmente la de menor ingreso, así como la articulación y asociatividad con el sector privado, financiero, instituciones académicas, etc.

La base de la estrategia para estos grupos debe ser la generación de empleo, el incremento de la productividad y la creación de infraestructura que impulse las actividades productivas. Debido a las características de la estructura productiva y de la Población Económicamente Activa (PEA), el enfoque principal podrá ser hacia la microempresa localizada en los tres sectores económicos, con énfasis en la industria y los servicios, con principal interés en reubicar nuevamente en la economía global a la creciente informalidad (comercio ambulante).

La propuesta de desarrollo sostenible, deberá enmarcarse en una estrategia que integre el desarrollo económico y social con la sustentabilidad del ambiente y el ordenamiento territorial. En este entorno, las acciones de generación de empleo y de desarrollo urbano en sentido amplio, requieren ser incorporadas paralelamente a las propias del desarrollo agropecuario de alta rentabilidad y de bienes ambientales con el propósito de generar actividades productivas que compitan con la urbanización y que permitan conservar el ambiente.

Una estrategia así se deberá basar en los siguientes aspectos:

1. Planear la totalidad con una visión metropolitana, es decir, se requiere considerar a la ZMVM como una unidad socioeconómica, geográfica y funcional, generada por la creciente homogenización del territorio urbano.

2. Planear globalmente, para ello, se requiere integrar a las políticas de desarrollo social y económico, aquellas que inciden territorialmente debido a que la sectorización presente en los sistemas de planeación rompe con la unidad orgánica requerida. Una estrategia fundamental deberá ser entonces territorializar las políticas de desarrollo socioeconómico, bajo una visión amplia del espacio que incorpore las concepciones de la planeación urbana y de la sustentabilidad del ambiente.

3. Planear a largo plazo. Aunque mucho se menciona desde el Estado y otros espacios sociales la necesidad de planeación a corto, mediano y largo plazos, la realidad es que son pocos los ejercicios de largo plazo que han sido exitosos en la ZMVM. Para una estrategia como la sugerida resulta absolutamente fundamental una visión de largo plazo, por que ninguna de las políticas o los proyectos exigidos sería realizable en el corto plazo. De ahí que la transexenialidad (periodos de seis años de gobierno presidencial) debería ser un objetivo que garantice la continuidad de dicha estrategia, independientemente de los períodos municipales, estatales y federales.

4. Concertación e integración. Un punto esencial desde el diseño y especialmente durante la ejecución de la estrategia, debe ser la participación efectiva de los tres ámbitos de gobierno, de la iniciativa privada y del

sector social como mencionaba anteriormente. Si bien la promoción y orientación del desarrollo corresponde al Estado, se debe abrir un espacio muy relevante para la promoción privada y social de proyectos, en la medida en que ante las críticas condiciones económicas que enfrenta el gobierno mexicano en sus tres ámbitos, es imposible enfrentar retos como el que plantea la metrópoli sin la participación del resto de los actores sociales. En consecuencia, la administración de la estrategia tendrá que ser necesariamente mixta, por medio de una organización novedosa que garantice los criterios anteriores.

Probablemente el elemento más importante de una estrategia de desarrollo sostenible que permita el acceso a suelo y vivienda para los sectores informales en el caso de estudio de la Ciudad de México, en cuanto a sus perspectivas de ejecución en el mediano y largo plazos, es precisamente la política de adquisición y control del suelo. Si se consideran las condiciones en que opera el proceso de urbanización en México, en general, y en la ZMVM, en particular, resulta esencial el control de superficies muy grandes de suelo como vía para garantizar al menos el desarrollo de programas de impacto masivo.

Existe plena conciencia de que quien controla el suelo conduce el desarrollo urbano, por lo que la integración de acciones que permitan sumar y reparcelar predios, incorporar a propietarios y otros agentes, adquirir o garantizar suelo en la metrópoli de acuerdo con la localización de los paquetes de desarrollo, es de máxima importancia.

La adquisición o garantía de utilización de grandes reservas de suelo deberán ser marco obligado de la

estrategia, pues será fundamental que el Estado o los propietarios, inversionistas y promotores asociados, bajo reglas claras y compartidas aporten, adquieran y/o preserven grandes extensiones de suelo necesario para reordenar, crear infraestructura o nuevos espacios urbanos; y sobre todo para garantizar que no ocurrirán conurbaciones indeseadas, que se preservará y desarrollará la actividad agropecuaria y forestal, así como todas aquellas adecuadas para el mejor equilibrio ambiental.

Se debe prevenir la especulación inmobiliaria que históricamente ha sido factor nocivo en la ejecución de programas de desarrollo con enfoque territorial. El suelo deberá ser un activo cuya plusvalía creada por las propias estrategias se revierta a favor de la población.

El suelo debe ser un factor clave en la generación de recursos para el Estado y para la comunidad, dado que mediante la obra pública se valoriza y genera plusvalía. Se requiere crear las condiciones para que el Estado sea capaz de recuperar para si una parte de esta plusvalía a favor de quienes más necesitan de condiciones óptimas para el asentamiento. La generación de empleo y la preservación del ambiente serán las directrices para la definición de usos y destinos del suelo, así como para su estrategia de control y adquisición.

Una superficie importante del suelo en la ZMVM es de tenencia ejidal, la que a partir de las modificaciones a la legislación agraria de 1992, podrá pasar a ser propiedad privada. Este proceso deberá comprender mecanismos de control precisos para evitar que los cambios en la tenencia impliquen transformaciones de usos distintos a los establecidos en los planes.

Así mismo, se deberán considerar acciones que eviten que se repita la historia de la urbanización del Valle de México, especialmente en los municipios contiguos al Estado de México, en el sentido de que el gobierno perdió la oportunidad de generar reservas territoriales y conducir el desarrollo urbano cuando de manera masiva se expropiaron, por causas de utilidad pública, miles de hectáreas ejidales en las que se crearon espacios habitacionales, principalmente.

Estos espacios fueron vendidos por el gobierno a los promotores y desarrolladores, a precios muy bajos y casi sin condiciones que garantizaran la creación de espacios urbanos adecuados. El propio Estado no utilizó adecuadamente estas reservas para orientar los usos, para aportar terrenos a los colonos pobres, o para localizar de manera masiva usos de tipo regional o para infraestructuras.

La incorporación de grandes extensiones de tierra permitirá tener acceso a suelo a bajos costos, en localizaciones carentes de ventajas y facilidades en la actualidad, pero consideradas estratégicas para el ordenamiento metropolitano, y el restringir de alguna manera que solo en esas extensiones de tierra sea hacia donde se dé el crecimiento de la ciudad, asegurarán su ordenamiento.

Los recursos adicionales provenientes del incremento del valor del suelo, podrán asignarse al financiamiento de obras que su naturaleza requieran de un subsidio inicial, como es el caso de parques urbanos, equipamientos, de salud, educación, etc. De la misma manera, la plusvalía, que generarían, permitirá tener acceso a reserva territorial adicional ubicada en otros

espacios, que de acuerdo con las políticas metropolitanas deberán alojar el futuro crecimiento población. La estrategia debe ser entendida, en lo general, como una fuente de recursos públicos, también, en la medida que el Estado participa con suelo y recursos diversos, al igual que otros agentes inversionistas.

Algunos criterios que se podrán aplicar, en principio corresponden a incrementos en los impuestos a la propiedad a raíz en los lotes baldíos, o facilidades de pago en los impuestos y derechos diversos en los usos de suelo deseados. La administración del suelo será fundamental para los logros de una estrategia como esta, puesto que de ella dependerá evitar la ocupación y venta clandestina de la tierra. Se necesitarán mecanismos de control estricto, organizado de la estructura gubernamental, con apoyo de los entes responsables de ejecutar y administrar los paquetes de desarrollo.

En síntesis la existencia de una política de suelo para la ejecución de una estrategia metropolitana que tiene un componente particularmente urbano, es absolutamente esencial, en complemento, se hace necesario profundizar en los temas tratados en el presente trabajo, a través de futuras investigaciones, de tal forma que de respuesta a las preocupaciones fundamentales de toda nación, independientemente de su estado de desarrollo, tal como es para el caso de México que no tiene una política de suelo definida: ¿Cuándo comenzaremos a darle respuesta efectiva?, ¿Qué se espera para encontrar las fórmulas de organización social que den respuesta a nuestros numerosos problemas urbanos en el que destaca el del

acceso a suelo y vivienda para los sectores informales y la población más pobre?.

5. BIBLIOGRAFÍA

1. ADOR,S.C.Asesores en Desarrollo Social Sustentable en coparticipación con Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL),2004, "Procesos de Urbanización y su Impacto Ambiental", México.
2. ARRIAGADA,C.,Documento Docente No.7:"Pobreza Urbana en América Latina", CEPAL, Chile. 2004.
3. BBVA Bancomer, "Informe Inmobiliario: Mercado de Suelo en México", Noviembre 2004.
4. BETETA,I., "Vivienda y Crédito Hipotecario en México", El Economista y Centro Urbano, México. 2004.
5. BURGUES, R., Documento Docente No.13: "Ciudad y Sostenibilidad", CEPAL, Chile. 2004.
6. CLICHEVSKY, N., "Informalidad Urbana en América Latina", CEPAL, Chile. 2000.
7. CONAFOVI,"Diagnóstico nacional de los Organismos Estatales de Vivienda", 2002.
8. DE SOTO, H., FERNÁDEZ E., "La influencia de El Misterio del Capital", Londres: Bantam Press. 2001.
9. Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal, México, D.F.
10. DUHAU, E., "La Ciudad Informal, El Orden Urbano y Derecho a la Ciudad", UAM, México. 2003.
11. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal de México (FIFONAFE).

12. Instituto Nacional de Estadística Geográfica de México (INEGI), 2000, "XII Censo General de Población y Vivienda", México.
13. IRACHETA, X.A., "Los pobres de la ciudad de la tierra", México. 2000.
14. MAC DONALD, J., Documento Docente No.6: "Pobreza y Ciudad en América Latina y el Caribe", CEPAL, Chile. 2003.
15. MALDONADO, M. "Operación urbanística Nuevo Usme: Provisión de suelo urbanizado para vivienda de interés social, a partir de la redistribución social de plusvalías", Lincoln Institute of Land Policy, Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá , CIDER, Universidad de los Andes, Fedevivienda, Bogotá, Junio de 2004
16. MORALES, C., "La renta del suelo, las finanzas urbanas y el municipio mexicano", UNAM, México. 2004.
17. SEDESOL, "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio" México, 2001-2006.
18. SEDESOL, CONAPO, INEGI, "Delimitación de las zonas metropolitanas de México", México,
19. RÉBORA, A., "Hacia un Nuevo Paradigma de la Planeación de los Asentamientos Humanos", Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, México, D.F. 2000.
20. Registro Agrario Nacional de México (RAN).
21. SABATINI, F, "La Segregación Social del Espacio en las Ciudades de América Latina", Instituto de Estudios Urbanos Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile. 2003.
22. SANDRONI, Paulo, "Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de Sao Paulo", Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass, 2002.
23. SAN MARTIN, I., "Urbanismo: función pública y protección de derechos individuales", Universidad Menéndez y Pelayo, 1996.
24. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 2001-2006, "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006", México.
25. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 2001-2006, "Inventario de Suelo de la Secretaría de Desarrollo Social", México.
26. SMOLKA, M. "Informalidad, Pobreza Urbana y Previos de la Tierra". Enero 2003.
27. SUNKEL, G., Documento Docente No. 8: "La Pobreza en la Ciudad: Capital Social y Políticas Públicas", CEPAL, Chile. 2004.
28. UNIKEL Y COLS., Colegio de Arquitectos de México, "El Desarrollo Urbano en México, Unikel y Cols., México. 2000.
29. www.corett.gob.mx Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).
30. www.sra.gob.mx Secretaría de la Reforma Agraria de México (SRA).
31. ZAPATA, I., "Vivienda Social y Ciudad: ¿Habitantes pobres o sujetos excluidos de la sociedad?", Boletín No.38 del Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile, Chile. 1999.

6. APÉNDICE - ABREVIATURAS

AG	Asamblea General del Ejido	LA	Ley Agraria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
CFE	Comisión Federal de Electricidad	LGBN	Ley General de Bienes Nacionales
CNA	Comisión Nacional del Agua	OREVIS	Organismos Estatales de Vivienda
CODEVUSU	Convenios de Coordinación para el Desarrollo de la Vivienda y del Suelo	PA	Procuraduría Agraria
COFETEL	Comisión Federal de Telecomunicaciones	PDU	Programa de Desarrollo Urbano
CONAE	Comisión Nacional para el Ahorro de Energía	PEA	Población Económicamente Activa
CONAFOVI	Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda	PEDU	Programa Estatal de Desarrollo Urbano
CONAPO	Consejo Nacional de Población	PIB	Producto Interno Bruto
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	PMDU	Programa Municipal de Desarrollo Urbano
CRE	Comisión Reguladora de Energía	PNDU-OT	Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial
DF	Distrito Federal	PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares
FIFONAFE	Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal	PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
IIE	Instituto de Investigaciones Eléctricas	RAN	Registro Agrario Nacional
IMT	Instituto Mexicano del Transporte	RPP	Registro Público de la Propiedad
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua	SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
INE	Instituto Nacional de Ecología	SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática	SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
ISAI	Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles	SENER	Secretaría de Energía
		SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
		SUN	Sistema Urbano Nacional
		UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
		ZM	Zonas Metropolitanas
		ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México