

HACIA UNA POLÍTICA NACIONAL DE SUELO PARA BARRIOS POPULARES

Dr. Alfonso Iracheta Cenecorta^[1]

El Colegio Mexiquense

Algunos conceptos fundamentales para comprender el fenómeno del suelo en las ciudades mexicanas

A manera de justificación

En las últimas dos décadas se ha recrudecido dentro de la política mexicana una discusión que tiene como centro una presunta dicotomía entre mercado y Estado. Este falso dilema ha estado presente desde los años ochenta del siglo XX y ha tenido como piedra de toque una especie de estira y afloja entre partidos políticos, grupos de interés privado, funcionarios, académicos y políticos, respecto a cuánto más mercado o más Estado debiera promoverse como agente central en el proceso de desarrollo de la nación.

Mientras ocurren estas discusiones y se transforman en políticas públicas concretas, desde perspectivas más amplias aparecen discusiones, en ocasiones más certeras, sobre el papel de la sociedad en el desarrollo y por ello en estas disputas. Pareciera estar claro que se requiere de más sociedad en los procesos de desarrollo nacional y local en el sentido de involucrar a los ciudadanos en las decisiones que hoy surgen “mágicamente” del mercado o del Estado.

Nuevamente la sociedad y la política enfrentan un problema ideológico; por una parte están los defensores del mercado que han llegado al grado de asumir que éste y lo privado es bueno, es eficiente; lo que sea Estado es malo e ineficiente.

La derecha mexicana ha sostenido esta “tesis” por más de 20 años sin reconocer que cuando el liberalismo económico plantea menos Estado, lo que está produciendo es una jungla cada vez más farragosa y ahí donde se quería más libertad se ha dejado que se instale la ley del más fuerte. Las profundas crisis que ha enfrentado el sistema bancario mexicano o la “ley de la selva” que impera en múltiples mercados –el del suelo urbano, entre otros– son evidencia de que impulsar mercados reduciendo el papel del Estado, no ha sido solución. No puede haber más mercado sin un Estado fuerte. La economía de mercado globalizada necesita reglas, instituciones sólidas, estabilidad, una organización.

Como ha argumentado Jospin, las crisis financieras que ha enfrentado el mundo en los últimos 10 años, desde México hasta Argentina, pasando por Japón, entre otros casos, no nos llevan a la condena de la economía de mercado, que sigue siendo un instrumento indispensable de reparto de recursos. Sí nos llevan a proscribir la mercantilización total de una sociedad, a demostrar que no hay economía sana sin Estado sólido, sin norma de derecho aplicada para todos, sin cohesión y sin protección social, sin respeto a los pueblos y sin conciencia de la historia. En consecuencia, se requiere de una intervención del Estado para controlar, para orientar y para facilitar, pero también se requiere mucha más sociedad; es decir, más democracia para establecer los pesos y contrapesos entre los poderes formales y reales, no solamente para el Estado y para evitar corruptelas y la distribución inadecuada de los recursos o las políticas. También para ser un peso y contrapeso para el mercado, que ha sido extremadamente injusto en países como México.

Por estas razones, analizar el mercado de suelo urbano en México no es inútil, ya que sus peculiaridades, paradojas y contradicciones, nos llevan a concluir que requiere de una intervención enérgica, rigurosa y permanente del Estado para que funcione mejor y lo haga para todos los ciudadanos que requieren de un lote de tierra para asentar a una familia o una actividad económica o social. En otras palabras, no es posible que existan acciones de desarrollo urbano coordinadas, ordenadas, sustentables y equilibradas para todos los actores sociales, sin intervenciones públicas.

Algunos conceptos útiles sobre el suelo urbano

Se ha reconocido ampliamente que el suelo en el que se asientan las ciudades es mucho más que la base material, física y geográfica para dicho asentamiento. Es una mercancía con peculiaridades tales que exige un tratamiento especial. Sus principales peculiaridades son:

- Cada porción de suelo (predio, terreno) tiene una localización única no reproducible lo que provoca que se agudicen las tensiones por su apropiación y uso. Desde otro ángulo, asume un carácter estratégico para quienes necesitan o desean esa localización y adquiere también un precio monopólico que será proporcional a la necesidad o deseo del comprador (traducido en poder de compra); por el tipo de uso que se da a un pedazo de suelo o incluso, por las localizaciones diferenciales de unos terrenos frente a otros, aparecen diversos submercados que propician también oligopolios.

- Es finita la cantidad de suelo para la ampliación de una ciudad. Las inversiones en infraestructura, tradicionalmente a cargo del Estado (en sus tres niveles) y más recientemente, mediante fórmulas de responsabilidad compartida con otros agentes sociales, amplían la superficie de suelo urbanizado como recurso utilizable para el desarrollo urbano; quien toma la decisión de orientar el crecimiento urbano hacia un punto cardinal u otro, define en muchos sentidos el futuro de esa ciudad (hacia dónde, para quién). Esta ampliación de la frontera urbana, plantea un problema serio de distribución de los beneficios económicos que produce. ¿A quién corresponde el incremento de valor –medido por el incremento en el precio –de un predio, que se ha visto

beneficiado por la acción del Estado (obra pública) u otros agentes económicos y sociales (equipamientos y usos del suelo)? ¿Es correcto que los costos sean comunitarios (vía impuestos convertidos en obra pública) y los beneficios sean privados (a favor de propietarios, inversionistas y desarrolladores)?.

- Al necesitar todos absolutamente todos los seres humanos un pedazo de suelo donde habitar, y al ser insuficiente la acción del Estado en el control de la urbanización y del mercado inmobiliario, se dan las condiciones para un mercado distorsionado, en razón de lo siguiente:

- Toda la población y todas las actividades económicas y sociales son cautivas (como demandantes) de un mercado controlado por propietarios, desarrolladores, especuladores, lo que facilita la manipulación de los precios, inyectando o segregando suelo al mercado a voluntad.

- Permite invertir con bajo riesgo y ganancia proporcionalmente superior, a quienes ejercen control del mercado, por medio de la apropiación del suelo vacante con presiones de urbanización. Así, los rentistas y empresarios utilizan al mercado inmobiliario como remanso para sus capitales cuando existe incertidumbre económica o bajan las tasas de ganancias. Sin producir nada, con solo esperar que actúen otros agentes –especialmente el Estado– los especuladores ven incrementarse el valor del suelo, ¡su suelo!.

- Al ser cada pedazo de suelo una fuente de ahorro y acumulación de riqueza (valor de uso y valor de cambio), prácticamente toda la población considera su(s) propiedad(es), como base patrimonial. Cuando es claro que el suelo (predio) no se destruye durante su consumo con usos urbanos -bajo condiciones normales- y que tiene una perspectiva de muy alta duración como “objeto” y como mercancía, el valor de cambio que se le puede otorgar tiende a ser superior al de otras mercancías con cualidades similares (metales preciosos y joyas, obras de arte).

- A través de las inversiones y usos del suelo se generan externalidades y bienes colectivos. El carácter especulativo y monopólico (en cada localización) de este mercado, permite que las ventajas que debieran ser distribuidas a la comunidad, como producto de las inversiones en bienes colectivos, sean “expropiadas” por agentes privados.

- Finalmente, la población de menor ingreso no accede a suelo urbanizado. El problema del mercado inmobiliario es que no ofrece suelo servido al precio que cada estrato social y actividad urbana puede pagar, provocando la ocupación de suelo sin servicios, al margen de la ley (irregularidad e ilegalidad en la tenencia de la tierra).

Estas fallas e imperfecciones del mercado de suelo provocan paradojas y contradicciones que todavía no podemos explicar con claridad:

¿Cómo es posible que el precio de suelo urbanizado en México sea mucho más elevado que en ciudades de EUA, cuando las diferencias en el nivel de ingreso y el tamaño de la economía entre ambas naciones es tan grande?.

Probablemente descubramos que es la escasez de suelo urbanizado en México y las dificultades de urbanizarlo, frente a una amplia oferta de suelo servido en las ciudades de EUA lo que explica estas diferencias.

¿Cómo explicar que una economía tan abierta y privatizada como la mexicana, no atiende desde el mercado legal, a aproximadamente la mitad de los demandantes de suelo urbanizado y vivienda (los más pobres)? Si bien existen argumentos sobre la “cerrazón” de la economía mexicana, bajo el principio que su apertura no es compatible con los instrumentos para que opere, resulta sorprendente que sean “empresarios” fuera de la ley los que ofrezcan “soluciones” de suelo habitacional a los grupos sociales de más bajo ingreso, con costos que en diversos casos han probado ser más altos que los que pagaría el habitante pobre en el mercado formal o legal, especialmente cuando se integran los costos directos del lote con los de servicios básicos y otros factores como distancia (y por ello mayores costos de transporte) y acceso a equipamientos elementales (educación, salud, recreación, seguridad, etc.).

¿Cómo entender que ante una crisis permanente de las finanzas públicas y una dinámica de urbanización tan acelerada, no existan propuestas para reestructurar la imposición fiscal al suelo urbano, cuando además México es de los países que menos recauda impuesto predial? De los seis impuestos locales existentes en el país (hasta 2000), el impuesto predial es al que se le ha dado mayor relevancia. Sin embargo, la recaudación a nivel nacional por este gravamen es exigua. De los aproximadamente 869 mil millones de pesos recaudados por el gobierno federal en 1998, el ingreso por concepto del predial fue del orden de 7 mil 725 millones de pesos, es decir, sólo el 0.88 por ciento. Para 1993, en América Latina el promedio de recaudación por impuesto predial fue del orden de 0.48 por ciento respecto al Producto Interno Bruto (PIB). Tomando como base este resultado, tenemos que México registró en ese año tan sólo el 0.20 por ciento con respecto al PIB, es decir, menos de la mitad del promedio para Latinoamérica, inferior a países como Argentina (1.47%), Paraguay (1.19%) y Uruguay (1.1%). La comparación a nivel internacional es más drástica. El promedio de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es de 2.02 por ciento con respecto al PIB, es decir, diez veces más que el de México^[2].

Estas fallas han impedido que las ciudades mexicanas se desarrollen de acuerdo con las necesidades de la colectividad y del ambiente donde se localizan. Como consecuencia, el suelo urbano y urbanizable se ha convertido en México –al igual que la mayor parte de las sociedades capitalistas– en estratégico para el desarrollo urbano.

Por ello, es necesaria la intervención del Estado por medio de la regulación del mercado inmobiliario y la inducción a la sociedad, para que el ejercicio de los derechos de la propiedad ocurra con pleno cumplimiento de los deberes que impone un régimen legal que reconoce a la urbanización como destino de la sociedad.

¿Qué tipo de intervención del Estado requiere el mercado de suelo urbano?

En primer lugar, las peculiaridades del suelo como elemento material para el asentamiento y como mercancía, le plantean al Estado retos diferentes a los que enfrenta en cualquier otro mercado y en consecuencia exige tratamiento especializado.

Entre los retos destacan los siguientes:

- Las estrategias de imposición fiscal al mercado de suelo (y a sus diversos submercados) requieren considerar las peculiaridades anotadas de este “objeto-mercancía-base material de todas las actividades urbanas”.
- La definición de políticas para ofrecer suelo servido a grupos del más bajo ingreso, implica reconocer que el mercado actual es excluyente y por tanto la acción estatal se soportaría en principios de “justicia social” y en consecuencia, se debiera orientar a corregir las fallas del mercado y a subsidiar a aquellos que han sido desposeídos por el propio modelo económico que soporta a dicho mercado. Es decir, implica reconocer que la “expulsión” hacia suelo ilegal de los más pobres en las ciudades, se da principalmente por la vía del precio de la tierra urbana –no alcanza su ingreso y capacidad de pago para pagar el precio del lote más barato dentro del mercado formal para su vivienda.

En estos casos, no es cuestión de trasladar experiencias de otros mercados o sectores de la función pública, sino analizarlo en lo particular, entenderlo y diseñar políticas e instrumentos propios que difícilmente se parecerán a los aplicados en otras esferas del quehacer público.

Esto exige del Estado contar con expertos, métodos de trabajo e información especializados en esta materia, y con programas, políticas, proyectos e instrumentos expresamente diseñados para atender los problemas, necesidades y oportunidades que tiene el mercado inmobiliario urbano y sus submercados.

En segundo lugar, la inmovilidad y localización única de cada predio, hace que una vez construido sobre él una infraestructura o edificio, tiendan estas facilidades a ser permanentes y por ello, muy difíciles de revertir, cuando han sido construidas en sitios inadecuados.

La intervención del Estado debe tener claridad sobre esta tendencia a la permanencia, haciendo de la planeación preventiva una herramienta fundamental. Una vez consolidado un barrio en un lugar con riesgos o cualquier otra característica física de localización no deseable, las posibilidades de actuación gubernamental se limitan a reconocerlo como un hecho dado y regularizar o corregir hasta lo posible. El resultado neto es una reducción de la calidad de vida de los habitantes y una pérdida más en la aplicación del estado de derecho. Esta situación la enfrenta la mayor parte de los asentamientos irregulares –habitacionales y de otros usos– haciendo profundamente

contradictoria la política de regularización de la tenencia de la tierra, cuando en muchos casos existen inclusive riesgos físicos diversos y/o costos exageradamente altos de urbanización (Valle de Chalco Solidaridad en el Estado de México por poner un ejemplo paradigmático).

Cada propietario intenta decidir que uso dará a su(s) predio(s). El producto será la suma de decisiones individuales con objetivos igualmente individuales que no necesariamente coincidan con los objetivos de convivencia comunitaria. La consecuencia es una tendencia al desorden urbano y a la incompatibilidad entre usos del suelo dentro de las ciudades.

La intervención del Estado exige reconocer el carácter individual de las decisiones de localización y de construcción sobre el suelo y las presiones que se ejercen en el sistema de planeación urbana. Si las políticas no resuelven la paradoja y/o contradicción entre las necesidades comunitarias y las decisiones individuales de uso del suelo, la planeación pierde sentido y se pone en riesgo la gobernabilidad y la sustentabilidad de las ciudades.

En tercer lugar, como fuente de ahorro, de acumulación de riqueza y de remanso de capitales, la propiedad y tenencia del suelo urbano y urbanizable adquiere un nivel ideológico y político desproporcionado con relación a otros mercados.

Las distorsiones del capitalismo mexicano, sumadas a la exacerbación de la ideología de la propiedad privada, hacen que cada propietario perciba en su(s) predio(s) una fuente de riqueza prácticamente intocable, con lo cual la planeación de las ciudades se vuelve casi impracticable, simplemente porque nadie acepta que en su terreno se definan usos del suelo distintos a los deseados por los propietarios.

Por otra parte, es necesario reconocer que la inversión inmobiliaria es un sustituto de mecanismos eficaces de ahorro y crédito. Si el sistema de ahorro privado operara con la confianza que opera el mercado inmobiliario, se podría “desviar” capital a los bancos que de otra forma se invierte en suelo. Al ser muy limitada esta posibilidad, a mayor capital especulativo en el mercado inmobiliario, mayor será la tendencia a la agudización de los problemas e imperfecciones de este mercado con sus consecuencias en el desarrollo de las ciudades.

La intervención del Estado en el control y reducción del capital especulativo resulta de la mayor importancia, ya que se esperaría que el capital en suelo sirviera para desarrollar las ciudades y no para elevar artificialmente los precios y ampliar el carácter excluyente que ya presenta.

En cuarto lugar, con la escasez de suelo urbanizado en relación al crecimiento de la población y las actividades socio-económicas, al suelo apto para usos urbanos se le imponen sobreprecios que nada tienen que ver con el esfuerzo y trabajo de sus propietarios, sino que derivan de una demanda creciente que enfrenta una oferta limitada que además, en cada localización - única, exclusiva- puede imponer condiciones de mercado. Esta oferta limitada

es claramente controlada por los oferentes -propietarios, desarrolladores, inversionistas- a fin de mantener los niveles de precio que mejor convengan a sus intereses. Como consecuencia, el mercado inmobiliario es altamente especulativo.

Al no desarrollarse ampliamente los derechos y deberes en el aprovechamiento (privado y social) de la propiedad por insuficiencias en la intervención del Estado, la captura por parte del gobierno, especialmente local, de los incrementos de valor del suelo o plusvalías generadas, se ve fuertemente reducida, con lo cual se confirma por una parte, el carácter social y económicamente injusto y desequilibrado del mercado inmobiliario y, por la otra, se reducen drásticamente las perspectivas de la hacienda pública de recibir recursos adicionales para el desarrollo urbano, no obstante que ha sido básicamente con recursos públicos que los incrementos de valor del suelo se han logrado.

En este contexto, un estado de derecho limitado, con relación al suelo urbano, reduce el impacto de las acciones y políticas públicas para alcanzar una reforma urbana, lo que aunado a una dinámica de urbanización muy acelerada, acerca a muchas ciudades mexicanas más a la crisis que a la sustentabilidad integrada.

Finalmente, la escasez de suelo servido y la operación de un mercado inmobiliario prácticamente sin control que se traduce en altos precios y especulación, produce una ciudad fragmentada en cuanto a que las localizaciones –de la mejor a la peor– son ocupadas socialmente de acuerdo con la capacidad de compra de los ciudadanos.

En este mercado, quien tiene mayor capacidad de compra adquiere la mejor localización (entendida como el área mejor comunicada, mejor servida con infraestructura, con las mejores condiciones ambientales) y aquel cuya capacidad de compra es mínima (entre 60 y 70 por ciento de los mexicanos), ni siquiera encuentra un lote dentro de este mercado, teniendo que acudir a los mercados informales e ilegales de suelo que por naturaleza ofrecen localizaciones con las peores condiciones y que sin embargo, “son una solución” ante la ausencia de oferta adecuada a su capacidad de compra desde el Estado y desde el mercado inmobiliario legal.

La intervención del Estado radica entonces en garantizar una oferta de suelo urbanizado adecuada a la capacidad de compra de todos los estratos sociales y, por otra parte, replantear las estrategias de regularización de la tenencia de la tierra, de lo que en el pasado nació con diversos grados de ilegalidad.

Principales características del suelo urbano en México

México se ha caracterizado por tener una problemática de suelo urbano muy peculiar, derivada de la visión histórica que se ha tenido sobre la tierra en

general y la existencia de regímenes de propiedad desconocidos en otras latitudes, en particular el ejidal y comunal.

En primer lugar, la historia social mexicana ha estado íntimamente relacionada con la tierra. Los antiguos mexicanos la vieron como asiento de naciones, fuente de vida y alimento y como símbolo de pertenencia e identidad. La época colonial estuvo plagada de diferendos y confrontaciones por la tierra. Las encomiendas y mercedes recibidas por los conquistadores confrontaron la visión indígena y despojaron a los pueblos de la “madre tierra”. Los múltiples códigos del tipo “Techialoyan”, narran estas confrontaciones y son testigos y documentos que aún hoy en el siglo XXI, las comunidades autóctonas utilizan para la defensa de sus tierras. La revolución mexicana de 1910-17 tuvo como motor principal el reparto de la tierra a los campesinos. La Reforma Agraria desencadenó este reparto, dotó ejidos y reconoció y restituyó tierras comunales; muchas de estas acciones se dieron en el entorno –entonces lejano– de las ciudades.

En segundo lugar, el resultado de la relación sociedad-tierra en México ha sido un fenómeno contradictorio o cuando menos paradójico. La revolución produjo más de un millón de muertes, una reforma agraria que dotó y restituyó casi 103 millones de hectáreas equivalentes en un poco más de la mitad del territorio nacional (INEGI,1994: Estadística Histórica de México, tomo I) y había constituido hasta 1991 prácticamente 30 mil predios ejidales (INEGI, 1994: VII Censo Agrícola y ganadero, Estados Unidos Mexicanos, 1991).

Generó también una legislación en la que la propiedad privada de la tierra es una concesión del Estado; es decir, la Nación es la propietaria original de la tierra y mediante la trasmisión de dominio a los particulares constituye la propiedad privada.

No obstante esto, o precisamente por esta política “socializante”, la ideología de la apropiación privada se afirmó y profundizó al grado que una parte importante de los diferendos sociales y la violencia –en el campo y en las ciudades– se relaciona con la tierra, porque todo propietario la percibe como patrimonio y/o riqueza, más que una mercancía claramente regulada por mercados transparentes, y saca provecho de ella independientemente que estén claros o no los derechos de propiedad y uso.

En tercer lugar, la expansión urbana a partir de la segunda mitad del siglo XX alcanzó a los ejidos, sin que el Estado Mexicano contara con políticas para enfrentar los problemas que esto implicó. Tal vez es más correcto interpretar que se aplicó la política “dejar hacer, dejar pasar”; es decir, ante el crecimiento acelerado de la población, las altas tasas de urbanización y la escasa oferta de suelo para los pobres de las ciudades, estos TUVIERON que asentarse donde sus condiciones de ingreso y capacidad de compra lo permitieran.

Estas localizaciones fueron ejidos y tierras comunales principalmente, cuyo bajo precio se origina en que por ley son inenajenables, imprescriptibles e inembargables y carecían además de permisos y licencias para usos urbanos. Otras localizaciones correspondieron a predios de propiedad estatal y de

particulares, accediendo las familias pobres a ellos por medio de compras ilegales y, en menor medida por invasiones la mayoría de las veces organizadas por personajes con propósitos políticos y partidistas.

Con ello se creó un mercado paralelo al legalmente reconocido, en el que ejidatarios y comuneros, así como propietarios privados, promovidos y auspiciados por funcionarios, líderes políticos partidistas, así como fraccionadores, ofrecieron suelo a estos pobladores de muy bajo ingreso.

Así, mientras en otras ciudades latinoamericanas con fenómenos similares, esas ocupaciones ilegales se tradujeron en algunos casos en represión gubernamental (cuando existieron invasiones principalmente) ya que la propiedad de la tierra era básicamente privada, en México la urbanización de los pobres ha transcurrido generalmente en paz, obsequiando a algunos ejidatarios y comuneros –ya que muchos fueron engañados– y a los fraccionadores y promotores, ganancias ilegales y al gobierno mexicano una válvula de salida para una demanda masiva y creciente.

En cuarto lugar, es a partir de la década de los años 70 que el fenómeno de la urbanización, especialmente en la capital nacional, se aprecia como un problema. Los textos académicos y gubernamentales de entonces claramente aludían a un fenómeno de alto riesgo por las tendencias explosivas de crecimiento poblacional y urbano y la ausencia de políticas para su control y orientación. Lamentablemente, a diferencia de otras intervenciones gubernamentales, como en la economía, no se comprendió la magnitud del problema urbano y se dejó agudizar hasta nuestros días.

¿Cuál ha sido la acción del gobierno mexicano?

Frente a esto, el gobierno mexicano ha aplicado cuatro grandes estrategias:

Planeación Urbana: Esta estrategia se centró en la elaboración formal, sistemática y generalizada de planes para el ordenamiento de las ciudades a partir de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 desde las oficinas del propio gobierno.

Esta planeación nació desvinculada de los procesos sociales y económicos que generaron el fenómeno urbano; es decir, no consideró los mecanismos y procesos que animaban y orientaban los mercados de suelo (resultado de una reunión en Chipinque, Monterrey en 1976, se eliminaron del proyecto de Ley General de Asentamientos Humanos, las menciones a la regulación al mercado inmobiliario); tampoco los factores que fomentaban o inhibían la urbanización, ni las relaciones entre la economía, los procesos sociales y las condiciones ambientales de cada ciudad y su entorno con el proceso de urbanización.

En síntesis, fue -y sigue siendo en buena medida- una planeación física que a través de la zonificación establece usos, densidades, y otras regulaciones, pero que carece de los instrumentos para orientar, controlar, inhibir o fomentar el desarrollo urbano de manera integrada.

Reserva territorial: Si los más pobres de las ciudades carecían de oferta de suelo urbanizado por parte del mercado inmobiliario, la “solución” fue la aparición de los asentamientos irregulares e ilegales. Frente a esto, se constituyeron reservas territoriales para el crecimiento de las ciudades en tierras ejidales. Esta oferta sin embargo, se dio en magnitudes menores a las necesidades de la urbanización precaria, no obstante que entre 1983 y 1988 se constituyeron con la conducción del gobierno federal del orden de 20 mil hectáreas, con lo cual a la población de bajo ingreso se le generó oferta de suelo en diversas ciudades -Aguascalientes, Torreón, Mérida, entre otras- atendándose a una parte de la demanda (la solvente), aunque no se evitó que continuara la urbanización precaria e irregular en casi todas las ciudades del país. En muchos casos, las expropiaciones se hicieron con indemnizaciones a los ejidatarios en montos menores a los precios de la propiedad privada en el mercado inmobiliario ya que el objetivo de origen del gobierno –y de los desarrolladores beneficiados– era “adquirir” suelo a precios baratos, con lo cual se fue creando un sentimiento de oposición a estas políticas –vía expropiación– por parte de los ejidatarios y comuneros que mostraron su magnitud por ejemplo, en la confrontación por la construcción del nuevo aeropuerto de la ZMVM en 2002.

A partir de 1989 se redujo el gasto federal para adquisición de suelo y se intentó aplicar los escasos recursos a la habilitación de reservas con infraestructura. Adicionalmente, las políticas económicas exigieron de manera creciente al gobierno, asumir los principios de negocios de la empresa privada, impactando esta política a la reserva territorial en cuando menos dos sentidos:

- Exigiendo a los beneficiarios que pagaran a precios de mercado el bien –lote habitacional– y las infraestructuras que se les ofrecían.
- Adquiriendo suelo el gobierno en el mercado inmobiliario –en muchos casos a precios inflados– y alejándose de otras figuras como la expropiación de tierra por causa de utilidad pública.

El resultado fue que los más pobres quedaron fuera de esta política y la recurrente crisis financiera del gobierno tendió a eliminar la reserva territorial de los planes gubernamentales.

Regularización de la tenencia de la tierra. Esta política nace como una respuesta para enfrentar los asentamientos irregulares e ilegales de bajo ingreso. De inicio enfrentó una contradicción que ha persistido hasta ahora: regularizar -hacer legal- un asentamiento que de entrada no cumple con las prescripciones legales sobre la transmisión de la propiedad, el uso de suelo, el fraccionamiento y la edificación y que no ofrece condiciones dignas de habitabilidad para las personas.

Se planteó como una política temporal que regularizaría por una parte, y prevería por la otra, los asentamientos para estos estratos de ingreso, mediante la planeación urbana y la constitución de reservas territoriales. La prevención no ha funcionado por la baja eficiencia de la planeación urbana y la

casi desaparición de la oferta de suelo por parte del gobierno a favor de los grupos de menor ingreso en las ciudades.

Como consecuencia, la regularización se convirtió en los hechos en “la política de suelo para los más pobres en las ciudades” y en la estrategia más permanente del gobierno. Por ello se pervirtió, ya que creció la dinámica de la urbanización precaria y con ella la irregularidad a velocidades muy superiores a la capacidad del Estado, al grado de rebasar las acciones de regularización. En la práctica, esta política ha actuado como facilitadora y promotora de la propia ilegalidad e irregularidad, sea por su inadecuado diseño y operación, su baja eficiencia o simple corrupción. El resultado se podría expresar en la siguiente frase: *Asiéntate en cualquier lugar, que el gobierno algún día te regularizará.*

Liberalización del mercado inmobiliario. Más que una política explícita y conciente orientada a las ciudades, la estrategia del Estado Mexicano ha sido de “dejar hacer” en varios sentidos:

- En primer lugar, al no vincular al mercado inmobiliario con los procesos urbanos, las políticas dirigidas al suelo antes descritas, han actuado aisladas de este mercado.
- En segundo lugar, al no considerar a este mercado como fuente de recursos públicos o instrumento de orientación de la urbanización por la vía de la imposición fiscal a la propiedad raíz, además de no captar recursos públicos (vía impuesto predial o impuestos a la plusvalía principalmente), se ha perdido la oportunidad de aprovechar la fuerza del fisco como instrumento para inhibir o promover usos de suelo en las ciudades.
- Finalmente, al no imponer a los propietarios y desarrolladores en tierra de propiedad privada, un conjunto de normas relativas al ejercicio de los derechos y obligaciones para el aprovechamiento privado y social de la propiedad (usos de suelo, plazos para construir en suelo vacante, etc.), que en otras sociedades capitalistas son normales, se ha reducido de manera muy importante la capacidad pública para planificar las ciudades de acuerdo con las necesidades de la comunidad y no sólo para intereses individuales.

En síntesis, las políticas para enfrentar la urbanización en México, no han tenido al suelo como eje, lo que muestra que no se ha logrado precisar su papel en este proceso. Ello explica la ausencia –o cuando menos insuficiencia– de una política integrada de suelo que considere las necesidades habitacionales y las generales del desarrollo urbano asociada a la planeación urbana, las políticas de vivienda, de infraestructura y servicios básicos y las de imposición fiscal a la propiedad raíz.

El resultado es doble:

- Por un lado, se carece de instrumentos y una cultura de desarrollo urbano (urbanización anárquica).

Por el otro, del orden de 60 por ciento de los mexicanos carecen de oferta legal de un lote habitacional donde asentar a su familia que puedan pagar, con lo cual se ha disparado la informalidad e ilegalidad en la tenencia de la tierra (urbanización descapitalizada) proceso que no termina y ha creado un círculo vicioso en el que el ingreso anual de nuevas familias a lotes con diversas formas de ilegalidad es mayor o igual a los esfuerzos de regularización. Con ello, el rezago no tiene posibilidad alguna de ser resuelto. El riesgo latente es alejamiento del desarrollo sustentable y acercamiento a la ingobernabilidad en muchas ciudades.

¿Los temas de hoy en relación con el suelo urbano?

A diferencia de otras épocas en que los problemas del suelo se restringían a buscar ampliar la regularización de la tenencia de la tierra, constituir alguna reserva territorial o mejorar en alguna medida los procesos de planeación urbana, en la actualidad el fenómeno ha adquirido un carácter estratégico y de seguridad nacional en buena parte de las ciudades del país que exige de acciones mucho más integradas, firmes y generalizadas.

La transición demográfica que vive México nos plantea noticias paradójicas. Probablemente hacia 2040-50, México alcanzará su crecimiento poblacional máximo. Es decir, ya no seguiremos creciendo. El reto sin embargo, es que la maduración y envejecimiento de la población ocurrirá a tasas muy aceleradas.

Por otra parte, la urbanización es el destino de la mayoría de los mexicanos; en 20 años (2000/2020) se duplicará el número de hogares y casi de viviendas, lo que implica construir la misma cantidad de viviendas que las que existen en la actualidad a un promedio anual de aproximadamente 800 mil unidades.

Tomando como base las condiciones actuales y el hecho que un cambio social de fondo requiere de plazos largos (una generación cuando menos), es probable que más de la mitad de estos hogares serán pobres y sus viviendas se producirán con las manos de sus ocupantes y, si la situación no cambia, se asentarán en terrenos irregulares o ilegales, sin servicios públicos básicos y con grandes problemas de habitabilidad y riesgo físico.

Tomando como indicador solo para estimar magnitudes una densidad de 100 viviendas por hectárea y considerando 20 millones las viviendas a producir entre 2000-2020, será necesario urbanizar solo para este uso, del orden de 200 mil hectáreas en 20 años; es decir, aproximadamente 10 mil por año.

Desde otra perspectiva y con cálculos que conducen a magnitudes mayores, para alojar el crecimiento previsto en las ciudades del Sistema Urbano Nacional (SUN) solo para el periodo 2001-2006, el gobierno federal ha considerado que se requieren 16 mil hectáreas por año, es decir, 95 mil en el periodo. De acuerdo con la misma fuente, si se considera que 2/3 de la tierra urbanizable en las ciudades del SUN es de tenencia ejidal y que la necesidades de suelo de los más pobres son de aproximadamente 29 mil hectáreas, la complejidad

del fenómeno urbano y las condiciones de dotación de suelo para la expansión de las ciudades se hace mayor porque:

- Ampliar la frontera de la urbanización en 16 mil hectáreas cada año, implica tener definido ya, los usos y condiciones en que se continuarán urbanizando las ciudades del SUN. Es decir, exige saber DONDE SÍ Y DONDE NO se puede urbanizar y contar con los instrumentos, la voluntad política y los acuerdos entre autoridades, y entre estas y los propietarios, ejidatarios y desarrolladores, para ofrecer SOLO ese suelo autorizado y preservar el resto.
- Dado que dos de cada tres hectáreas urbanizables son de tenencia ejidal, debe definirse en cada predio ejidal cuál exactamente es factible para ser urbanizado e iniciarse los procedimientos para incorporarlo al desarrollo urbano, lo que incluye además de su transformación a propiedad privada, su inclusión en los planes urbanos respectivos (si cuenta con las condiciones adecuadas) y la construcción de las infraestructuras que permitan servirlo e integrarlo al mercado inmobiliario.
- Ya que las necesidades de suelo para la población más pobre son de aproximadamente 29 mil hectáreas en el periodo de 6 años, es necesario desarrollar las estrategias para ofrecerla con derechos de propiedad claros, los servicios elementales para que pueda ocuparse y a precios que correspondan con su capacidad real de pago (considerando ingresos del orden de 3 veces el salario mínimo (vsm) o menos).

Lo anterior implica desarrollar las posibilidades de crear un nicho en el mercado inmobiliario para la población de menor ingreso. Éste debiera partir del precio del bien –lote de suelo habitacional urbanizado que puede ser pagado por el demandante– para luego desarrollar las políticas y estrategias para su “producción, distribución y consumo”.

Por las circunstancias actuales del mercado inmobiliario mexicano y los procesos de producción de vivienda popular y de efectividad de la planeación en las ciudades, resulta fundamental reconocer que es necesario aplicar una estrategia de apoyos y subsidios para estos grupos de muy bajos ingresos, así como la financiación de los mismos, lo que implica vincular estrategias, con las políticas de imposición fiscal a la propiedad raíz.

Todas estas acciones gubernamentales deberán promoverse en paralelo a la atención a los problemas de irregularidad de la tenencia de la tierra y las necesidades de adecuación del marco jurídico y administrativo de la planeación urbana, ya que ambos requieren de profundas reestructuraciones para atender, desde nuevas perspectivas, las exigencias de un país ya urbano que además vuelve a acelerar el proceso de urbanización.

¿Qué hacer?: A manera de provocación para la acción

Como producto de la experiencia histórica respecto al papel del Estado Mexicano con relación al suelo urbano, pareciera estar claro que se requiere una política nacional en la materia dotada de los instrumentos para su aplicación en todos los órdenes y en los tres niveles de gobierno. Una política de esta naturaleza, debiera recoger las experiencias, conocimientos y propuestas acumulados en México –y en otras latitudes- y orientarse enfáticamente a la atención de las necesidades de las familias de menores ingresos. Un esfuerzo de esta magnitud, exige:

- Reconocer que ya se tiene un conocimiento razonable sobre el fenómeno, aunque por su complejidad y “abandono” gubernamental, se carezca de muchas explicaciones, siendo necesario poner en valor el conocimiento vigente como fuente de propuestas de política y de mayores estudios.
- Es posible integrar una estrategia para conformar las políticas e instrumentos para atender las necesidades del suelo urbano en México que enfatice:
 - Las bases de una agenda legislativa y jurídica en los tres niveles de gobierno. En este sentido, es necesario recuperar el Estado de Derecho y acordar las normas y procedimientos para ejercer derechos y obligaciones relacionados con la propiedad inmobiliaria.
 - La organización administrativa para atender las necesidades de suelo urbano en general, suelo habitacional y dentro de este los requerimientos de la población de menor ingreso con clara relación con las estructuras responsables del desarrollo urbano y la vivienda.
 - Las orientaciones para redefinir, reestructurar o transformar los planes urbanos y las políticas y programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana reconociendo que estas ya cumplieron su ciclo y que es necesario algo distinto que enfatice la oferta de suelo urbanizado y la terminación de la regularización.
 - Las orientaciones para redefinir las política de “Reserva Territorial” con una participación más enérgica de mercado inmobiliario y evaluando las perspectivas de ampliar la incorporación de suelo social-ejidal y comunal- al desarrollo urbano.
 - Las orientaciones para vincular de manera institucional y legal las políticas de suelo con:
 - La política de desarrollo urbano local.
 - La política de sustentabilidad ambiental urbana.
 - La política de imposición fiscal a la propiedad raíz (impuesto predial, captura de plusvalías) y
 - La política de vivienda popular.

- Ya es posible actuar sobre diversos problemas. Sólo a manera de ejemplo, en los siguientes:
 - La disociación entre las necesidades de suelo urbano y la planeación urbana y ambiental –federal, estatal y municipal.
 - La ausencia de una relación entre la producción de suelo para el desarrollo urbano desde el Estado y las políticas de imposición fiscal a la propiedad raíz.
 - El aprovechamiento de las experiencias mexicanas e internacionales de buenas prácticas que sean replicables al SUN.

Igualmente, es posible actuar de inmediato en varias líneas de atención que se ubican desde la formación de los profesionales –técnicos, universitarios– para enfrentar el fenómeno del suelo para los pobres de la ciudad, hasta la aplicación de nuevos instrumentos para manejar el suelo desde la planeación urbana, la política de vivienda o la fiscal.

- En este sentido, entender los fenómenos del suelo, especialmente para la vivienda de los grupos sociales de menor ingreso, exige que las instituciones de educación superior formen profesionales ad-hoc. Desde planificadores urbanos hasta arquitectos “viviendistas”, contadores y economistas expertos en cuestiones de imposición fiscal inmobiliaria o expertos en negociación de conflictos de tierra.
- Reconocer que la producción social de vivienda y la autoconstrucción son el MODO DE PRODUCCIÓN mayoritario, y no lo reconoce ni la ley, ni el gobierno, ni la iniciativa privada. La asesoría técnica, los proyectos tipo, los bancos de materiales, entre otras, son acciones que debieran ofrecerse de manera masiva a la población de menor ingreso en las colonias y barrios populares de las ciudades.
- Determinar donde sí y donde no urbanizar en cada ciudad y concentrar TODOS los apoyos donde sí y restringir rigurosamente donde NO.
- Aprender de otros. Existen experiencias exitosas replicables como el caso de los Institutos Municipales de Planeación –IMPLAN. Entre sus ventajas destaca que tienden a concentrar e integrar los tres tipos de planeación municipal (del desarrollo, urbana y ambiental); su gobierno es ciudadanizado pero con clara presencia de la autoridad municipal; su enfoque es técnico y de solución directa de los problemas urbanos; integra los proyectos de desarrollo local y gestiona su realización.
- Desarrollar el NICHOS DE MERCADO de vivienda por debajo de 150 mil pesos (15 mil dólares), que es el monto de vivienda más económica que ofrece el mercado formal, para atender a los más pobres de la ciudad, por medio de:
 - Proyectos integrales cuya escala permita sinergia, de manera que los usos de medio y alto ingresos subsidien el suelo para los pobres.

- Nuevos diseños y nuevas tecnologías en lugar de sólo reducir el espacio por vivienda. En este sentido, la crisis hidráulica y de energía que enfrenta México y que tiende a agudizarse en el corto plazo, obliga a considerar la autonomía hidráulica y energética en las viviendas y los conjuntos, como objetivo estratégico.
- Nuevos diseños institucionales. Es necesario reconstruir el tejido institucional e instrumental relativo al suelo y la vivienda para la población de bajo ingreso. Las normas urbanísticas, los permisos, licencias y escrituras, debieran adecuarse a la necesidad de los pobres y buscar reducir sus costos y tiempos de respuesta casi a cero.
- Aplicar nuevos instrumentos para el manejo del suelo:
 - Derechos de vía. Las formas y caminos para su concertación y aprovechamiento debieran considerar políticas de suelo para evitar su invasión y mal uso y al tiempo hacer de ellos fuentes de recursos públicos por la vía de proyectos inmobiliarios.
 - Integración de parcelas y predios cuando los proyectos de desarrollo urbano lo exijan, reduciendo la tendencia a que cada desarrollador y propietario realice proyectos donde está su predio y no donde debieran realizarse por razones de ordenamiento y sustentabilidad urbanas.
 - Suspensión temporal de licencias y permisos para preparar los grandes proyectos, gestionar control de suelo y reducir la especulación.
 - Acuerdos ciudadanos para recuperar plusvalías y aplicar los recursos obtenidos de manera etiquetada a favor de quienes han aportado el recurso.
 - Desgravar y facilitar la construcción de vivienda en predios urbanos (baldíos) para elevar densidades y reducir inversiones en infraestructura. Al mismo tiempo, cuando así convenga a la política urbana general de una ciudad, inhibir la expansión de la frontera urbana por medio de acciones de planificación, fiscales y de programación de infraestructuras.

Una característica de la ciudad moderna es que para establecer una política integrada para el suelo urbano y las agendas que la complementen y hagan operativa, se requiere del consenso de los actores principales: gubernamentales, privados y sociales, involucrados en el fenómeno del suelo urbano (asociaciones de municipios, partidos políticos, legisladores, desarrolladores, Secretaría de la Reforma Agraria, Sedesol, CONAFOVI, fiscalistas, investigadores académicos, etc.).

Ha llegado la hora de avanzar con rapidez en los cambios que México requiere para hacer de las ciudades espacios más ordenados y equilibrados; más habitables y sustentables. No es posible olvidar que nuestro país ya es mayoritariamente urbano y que en las ciudades habitan muchos mexicanos en condiciones precarias. La certidumbre en los derechos y deberes de la propiedad inmobiliaria, la apertura de nuevos mercados de suelo para las

familias más pobres y la atención al problema de la irregularidad e ilegalidad de la tenencia de la tierra con visiones más imaginativas que permitan alcanzar los resultados por todos esperados, son caminos que deben recorrer los actores que propician la urbanización a favor de un México más justo para todos.

^[1]Arquitecto, Maestro en Planeación Urbana y Doctor en Estudios Regionales. Fundó la Maestría en Planeación Metropolitana en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y fue Director Fundador de la Escuela de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha publicado 8 libros y más de 60 artículos. Actualmente, es Coordinador del Programa de Estudios Urbanos y Ambientales de El Colegio Mexiquense e Investigador Nacional Nivel II.

^[2]INEGI no registra en publicaciones recientes (INEGI, 2003: *México en el mundo*, Aguascalientes) información sobre impuesto a la propiedad y su comparación con otras naciones.