

13
29

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



**“ La Política de Reservas Territoriales del Estado
Mexicano (1982 - 1988)**

T E S I S

Que, para obtener el título de :

LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

P r e s e n t a :

Natalia Estenoz Carrasco

Asesor: Lic. Eduardo Sánchez García Cano

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

AGOSTO DE 1990



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE GENERAL

	Página
Introducción.	2
CAPITULO I : Marco Teórico	11
1. Aspectos Generales del Estado Mexicano	16
2. La cuestión de las rentas urbanas	23
a) El enfoque neoclásico	24
b) El enfoque marxista	30
CAPITULO II : El Mercado Inmobiliario en México.	44
1. El sector privado	49
2. El sector público	53
3. El sector social	58
CAPITULO III : La Política de Reservas Territoriales del Estado Mexicano.	
1. Antecedentes	67
2. La política de reservas territoriales en el período 1982 - 1988	76
3. Proceso para la constitución de reservas - territoriales patrimoniales.	79
4. Acciones realizadas en materia de reservas territoriales patrimoniales (1982 - 1988)	84
5. Análisis de la información	94
Consideraciones Finales.	105
Anexos	110
Bibliografía	112

I N T R O D U C C I O N

El proceso de urbanización constituye uno de los fenómenos de mayor trascendencia y complejidad del mundo contemporáneo, el cual se ha dejado sentir con mayor intensidad en los países de América Latina, como es el caso de México. Así, se le puede estudiar bajo diversas perspectivas de disciplinas científicas, como la economía, la sociología, la geografía y la arquitectura, entre otras.

La urbanización, fenómeno humano por excelencia, lleva implícita la necesidad de contar de manera prioritaria con tierra para llevar a cabo sus procesos de ocupación y expansión. Sin embargo, en la ciudad, este bien es limitado y además para que el suelo sea considerado como urbano, éste debe poseer ciertos atributos, a saber, infraestructura y equipamiento al servicio de grupos de seres humanos.

El suelo urbano, a diferencia del suelo agrícola, constituye el soporte físico para la realización de las diferentes actividades humanas que se desarrollan en aglomeraciones urbanas.

Los factores que intervienen en la ubicación de esas actividades son muy variados, y pueden ser de carácter económico, tal como la accesibilidad de los terrenos (distancia al lugar del empleo, a los centros comerciales, estado de la red de transporte, etc.) o de carácter social, como puede ser la influencia del vecinaje. El conjunto de estos factores socioeconómicos constituye una verdadera división económica y social del espacio urbano -- que va modulando el valor de la renta de la tierra en las ciudades.

La ampliación del espacio urbano se realiza captando tierra agrícola del ámbito rural que la rodea, frecuentemente sustrayendo de manera prematura tierras productivas e integrándolas a la ciudad mediante los mecanismos de producción que la despojan de su función originaria agrícola y le asignan nuevos usos y funciones urbanas.

Es mayoritariamente el Estado quien asume la ejecución de las obras de urbanización de las nuevas tierras incorporadas al espacio urbano y los costos que éstas implican. Este capital invertido por el Estado genera las condiciones de "edificabilidad" del suelo para satisfacer las necesidades de tierra en la ciudad, a la vez que lo valoriza.

La producción de suelo urbano, dado su carácter no renovable y de localización fija, se obtiene a través de dos principales procesos: incorporación al perímetro urbano de nuevas tierras dedicadas con anterioridad y en forma predominante a actividades agrícolas y, a través de la intensificación de la densidad de las tierras urbanas en uso.

Tanto la concentración espacial de capital en actividades industriales, comerciales, financieras, etc., como el elevado crecimiento natural y social de la población urbana actúan en la determinación sobre usos asignados al suelo urbano, sobre las formas de su producción y sobre el tipo de volumen de la demanda, controlados estos procesos a través de los aparatos jurídicos, los mecanismos del mercado y los conflictos de intereses sociales que convergen sobre el control y apropiación del suelo.

Así, el suelo urbano construido, la forma como se produce, los usos y destinos que se le asignan y las características de su consumo son reflejo del comportamiento del sistema de producción en el que está inserto.

En algunos estudios relacionados con la problemática urbana, así como en el discurso oficial, se considera que uno de los graves problemas, sino es que el principal, en las ciudades es la especulación del suelo.

Sin embargo, en estos estudios difícilmente se considera que el suelo, en una sociedad donde el sistema capitalista de producción es el dominante, es ante todo una mercancía. Y, por otra parte, que el llamado mercado inmobiliario no se limita a las diferentes transacciones realizadas por los dueños de los terrenos o los loteadores, sino que en él participan también los sectores industriales de la construcción y el sector financiero, quie-

nes junto con los dueños de los terrenos participan tanto en la configuración de la estructura urbana, como en la captación de las rentas de la tierra.

La articulación de las actividades de los diversos agentes que participan en el mercado inmobiliario, así como de sus racionalidades, da origen a diversas formas de integración del mercado que configuran un cuadro heterogéneo tanto entre diversas etapas del desarrollo de una ciudad, como entre submercados.

El Estado es un agente importante en el mercado de tierras de las principales áreas urbanas. De manera general, se pueden identificar dos grandes acciones dentro de la política de suelo urbano del Estado mexicano: 1) la constitución de reservas territoriales, acción preventiva; y 2) la regularización de la tenencia de la tierra, medida correctiva.

Con el presente trabajo se pretende identificar y describir las principales características de la política de reservas territoriales patrimoniales, tal como se manifestaron durante el período 1982-1988, que corresponden al sexenio de Miguel De la Madrid, y explicar tentativamente algunos de sus múltiples factores y componentes.

Se parte de la concepción de que México es un país capitalista, con las particularidades y especificidades que presenta el desarrollo del capitalismo en los países subdesarrollados y, que ha experimentado, a partir de 1940, un proceso de urbanización acelerado.

Existe la aceptación por parte del Estado de los problemas que acarrea la concentración territorial, por lo que se han establecido políticas encaminadas a corregir los desequilibrios regionales y, al interior de las ciudades, ordenar y controlar los procesos de urbanización.

Estas políticas se enmarcan en el contexto de un Estado que, por una parte, tiene que asegurar y facilitar la acumulación de capital, pero que tam

bién debe de atender las necesidades de la población, para lograr su legitimación y sobrevivencia.

Considerando el enfoque marxista sobre la urbanización capitalista se desprende que ésta se enfrenta a ciertas limitaciones o contradicciones, una de las cuales es la existencia de la propiedad privada sobre la tierra y - la consecuente generación y apropiación de rentas urbanas.

Es necesario señalar que en el proceso de generación de las rentas y en la apropiación de éstas, el papel del Estado es fundamental. Alquier (1), - comenta que toda política sobre la tierra se traduce por una acción sobre - una o varias fuentes de la renta. La significación de las medidas sobre - la tierra adoptadas por un gobierno se concretizan en los resultados que - tienen en lo que concierne a la renta diferencial I, la renta diferencial - II o la renta absoluta.

Desde esta perspectiva se pretende ver, hasta qué punto, una intervención - estatal sobre la tierra urbana, como es la política de constitución de re - servas territoriales, impide la formación de rentas urbanas o bien, permi - te la generación de las mismas y, en este caso, analizar quién o quiénes - se apropian de ellas.

En el desarrollo de la presente investigación se ha utilizado la teoría -- marxista como enfoque teórico, por considerar que ésta aporta los elemen - tos necesarios para el análisis realizado.

Sin embargo, los actuales acontecimientos mundiales, sobre todo aquellos - ocurridos en la U.R.S.S. y en los países socialistas europeos, han hecho - pensar que la teoría marxista está condenada a desaparecer y que el regre - so al capitalismo, de esos países, es inminente.

Pero, como lo comenta Gorbachov "...las medidas tomadas hoy por los países socialistas para utilizar las leyes del mercado, las categorías del valor, etc, pueden aparecer a un observador superficial un retorno en dirección -

al capitalismo. Es todo lo contrario... se trata de formas mercantiles en las que se mueve la economía socialista en tanto que la economía del trabajo social..." (2)

Estos hechos implican que actualmente en las ciencias sociales, principalmente, se cuestione no sólo la utilización de la teoría marxista dentro de las actividades académicas y de investigación, sino también la validez de seguirla enseñando en las universidades. A este respecto creemos que es necesario destacar algunas consideraciones.

En primer lugar, Marx creó un método para el análisis de las relaciones sociales y la transformación de la realidad. Marx y sus seguidores hasta -- Lenin desarrollaron el método del análisis materialista histórico, tomando como base el desarrollo capitalista en algunos países particulares, especialmente Inglaterra, para utilizarlo en el estudio e interpretación de -- esos mismos países. Es decir, que estos hombres de ciencia encontraron -- formas más exactas del conocimiento de la realidad social y se empeñaron -- en el cambio de tal realidad.

A pesar de que el materialismo histórico adolece de limitaciones y de que no fué precisamente desarrollado en este amplio contexto del mundo, su método aún puede ofrecer mayor capacidad de análisis que sus rivales económicos y políticos y sus aproximaciones y diagnósticos socio-culturales.

A este respecto González Casanova comenta que "...el marxismo es la única filosofía universal. Ninguna anterior ni religiosa ni laica, logró ser -- ecuménica y ésta que nació en Occidente, es ya de todos los puntos cardinales." (3)

En el campo específico de las cuestiones urbanas, Iracheta plantea que --- "...el único método capaz de unificar disciplinas de tal forma que estas -- puedan dar respuesta a temas como la urbanización, el desarrollo económico y el medio ambiente, es aquel fundamentado en una versión adecuadamente -- constituida del materialismo dialéctico tal como ha operado dentro de una-

totalidad estructural en el sentido en que Marx lo concibió." (4)

En segundo lugar, como lo comenta González Casanova "...entre las sorpresas históricas que hoy vivimos se encuentra un auge inesperado de la gran empresa privada, y hasta un endiosamiento de la economía de mercado y su empuje frente a la planificada y social." (5)

Este auge de la empresa privada implica un mayor desarrollo del modo de producción capitalista y, por lo tanto, una mayor agudización también de las contradicciones del capitalismo. Por consiguiente, creemos que, independientemente de lo ocurrido en los países socialistas y del camino que éstos vayan a seguir, la teoría marxista sigue vigente ya que gran parte de su análisis se centra en el modo de producción capitalista.

"Adolfo Gilly afirma que el marxismo -una teoría de la explotación, de la dominación, de la revolución y de la liberación- sigue vigente, pues a fines del siglo XX la explotación a los trabajadores asalariados por parte de los propietarios de los medios de producción sigue asimismo vigente: Los marxistas -reitera- no estamos de acuerdo con este estado de cosas. Así, el lugar del marxismo es el de la rebelión contra la opresión y la injusticia." (6)

La manera como se estructuró el trabajo es la siguiente: En el primer capítulo se presenta el Marco Teórico, en donde se consideraron dos aspectos fundamentales para abordar el estudio de la política de reservas territoriales del Estado mexicano: a) Algunos aspectos generales del Estado mexicano y cómo se ha dado la participación de éste en los procesos de urbanización del país, que permiten ubicar el contexto en donde se desarrolla la política de reservas territoriales; y b) La cuestión de las rentas urbanas, en donde se hace una revisión general de los enfoques neoclásico y marxista sobre el tema.

En el segundo capítulo se presentan, en primer término, algunas consideraciones generales sobre el sector inmobiliario y, en segundo lugar, el fun-

cionamiento del mercado inmobiliario en México.

Finalmente, el capítulo tercero contempla la política de reservas territoriales del Estado mexicano, en donde se consideran los antecedentes, el -- marco jurídico, el procedimiento administrativo para la constitución de -- las reservas y las acciones realizadas en esta materia durante el período- 1982-1988.

NOTAS DE INTRODUCCION

- 1.- Ver Alquier, Francois. Contribución al estudio de la renta del suelo urbano, Mimeo, s/f.
- 2.- Gorbachov citado en González, Casanova Pablo. Pensar en la Universidad, Mimeo, 16 de enero de 1990, p. 24.
- 3.- González, Casanova Pablo. "Recuerdo y Recreación del Clásico" en Revista Nueva Sociedad, Núm. 66, mayo-junio 1983, p. 45.
- 4.- Iracheta, Alfonso. Hacia una planeación urbana crítica, Ed. Gernika, 1988, p. 207.
- 5.- González. Casanova. op. cit., 1990. p. 22.
- 6.- Ochoa, Sandy Gerardo. "Sólo el marxismo dogmático ha muerto, sobrevive la explotación." en Revista Proceso, Núm. 708, mayo de 1990, p. - 44.

CAPITULO I MARCO TEORICO

MARCO TEORICO

Los análisis del fenómeno urbano realizados por la sociología clásica hasta la década de los sesenta se centraban básicamente, como lo comenta Topalov, en el estudio de los comportamientos y actitudes de los habitantes en el medio urbano. (1)

Esta corriente estaba basada en ciertas conceptualizaciones aceptadas comúnmente:

a).- Los patrones de movilidad y asentamiento dentro de la ciudad se asumieron como dados.

b).- Había una equiparación entre cambios de urbanización en el nivel social, tecnológico y cultural; es decir, la urbanización se asumía como igual a la modernización.

c).- La introducción de valores subjetivos en el análisis social urbano fué identificada en términos de preferencias y toma de decisiones al nivel del individuo.

d).- Las crisis sociales y personales fueron vistas como mal funcionamiento de la vida urbana. Estas crisis fueron analizadas en términos de medio ambiente o ecología humana en lugar de estructuras sociales o modos de producción.

e).- El acercamiento a la cuestión urbana se caracterizó por la ausencia de crítica, ignorando el papel del Estado como creador de infraestructuras así como su relación con la economía y con la forma urbana. (2)

Sin embargo, a partir de la década de los setenta diversos autores, como Lojkine, Topalov y Harvey, entre otros, introdujeron los conceptos básicos de la teoría marxista en el análisis de los fenómenos urbanos de las sociedades capitalistas. (Aún cuando algunos de ellos sean críticos y ubicados como funcionalistas).

Estos investigadores "... tratan de utilizar el materialismo histórico como método de trabajo; tratan de partir de la producción, de estudiar la ciudad como el resultado de procesos de urbanización capitalista y no de considerarla como una realidad ya dada." (3)

Desde esta perspectiva teórica, la ciudad es el lugar donde se concentran las condiciones generales de la producción capitalista. Estas condiciones son, por un lado, condiciones para la producción y circulación del capital, y, por otro, las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo.

"Desde el punto de vista de la producción capitalista, la fuerza productiva socializada de la ciudad es un conjunto de elementos bien concretos.

Es, ante todo, una concentración de mano de obra disponible en las diversas calificaciones que la producción necesita. Esta mano de obra se produce gracias a la existencia de medios de consumo socializados, así como de formación, de aculturación y encuadramiento, de transporte hacia los lugares de producción, etc. La ciudad debe, por lo tanto, proveer al capital las condiciones de la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo." (4)

El proceso de reproducción de la fuerza de trabajo en su nivel más simple incluye la satisfacción de necesidades básicas como alimentación, vestido, etc., y en un nivel ampliado incluye la satisfacción de necesidades orientadas a la reproducción generacional de la fuerza de trabajo tales como: la educación, la salud, la cultura, etc. Este proceso de reproducción ampliada se da a través del consumo colectivo.

Sin embargo, el papel del Estado como proveedor de medios de consumo colectivos no sólo está orientado a reproducir la fuerza de trabajo, sino que también está encaminado a proveer a los capitalistas con facilidades necesarias en el proceso mismo de producción, facilidades que no son rentables, y, por lo tanto no pueden ser provistas por el capital privado. En este sentido Iopalov comenta lo siguiente:

"La ciudad es también la existencia de un conjunto de medios de producción preconstituídos que requieren las empresas industriales: suministros de energía y de agua, medios de transporte de mercancías. Todo esto supone no sólo la existencia de infraestructuras industriales, sino también su funcionamiento, mantenimiento y expansión." (5)

Ahora bien, los autores neomarxistas consideran que las relaciones de producción capitalista entran en contradicción con el movimiento de socialización urbana de las fuerzas productivas (Topalov), o bien como lo plantea Lojkin que el proceso de acumulación capitalista imprime una triple limitación a toda organización racional, socializada de la urbanización.

"-Un límite ligado al financiamiento de los diferentes elementos que dan a la vida urbana capitalista su carácter propio.

-Un límite ligado a la división social del trabajo en todo el territorio y por consiguiente a la competencia anárquica entre los diferentes agentes que ocupan o transforman el espacio urbano.

-Finalmente, un límite nacido de la misma propiedad privada de la tierra." (6)

El primero de los límites se refiere a que el capital no producirá los elementos no rentables de la estructura urbana, por una parte, infraestructuras productivas y, por la otra, equipamientos colectivos de consumo.

La búsqueda de ganancias por encima de cualquier otra consideración, explica la diferencia entre sectores altamente rentables y el sector de consumo colectivo cuya rentabilidad es restringida y, por lo tanto, no atractiva - al sector privado, no obstante el papel fundamental que juega este sector en la reproducción global de las estructuras capitalistas.

El segundo límite está relacionado con la anarquía en las relaciones entre unidades de producción. La obtención de ganancia como motivo fundamental del sistema capitalista provoca que las inversiones se den en localizaciones favorables al capital y que les permita obtener condiciones de rentabi

lidad superiores a la media.

Como consecuencia, cada día es más claro que los criterios de localización utilizados por las empresas, están en contradicción con las necesidades sociales y con la necesidad de una cooperación desarrollada en la escala del territorio nacional.

El tercer límite que las relaciones de producción capitalistas oponen a la socialización urbana de las fuerzas productivas, es la apropiación privada de la tierra y, más específicamente, las acciones de los agentes económicos que actúan en el mercado del suelo en las ciudades.

"Consecuencia de la apropiación privada de la tierra, la fragmentación de este valor de uso, cuyo consumo por definición sólo puede ser colectivo, será un obstáculo, dentro del mismo modo de producción capitalista, para el desarrollo de las fuerzas productivas sociales." (7)

A pesar de que en el mercado de suelo participan un gran número de agentes de los grupos sociales medios, los grandes grupos monopólicos dominan el mercado de suelo urbano. En este sentido, Lojkin comenta que la colectivización en el uso del suelo urbano, choca menos con la pequeña propiedad urbana, que puede ser expropiada gracias a la existencia de un arsenal legislativo "eficiente", frente a la propiedad privada monopólica que supone la abolición del modo de producción capitalista como tal.

Los límites del desarrollo urbano capitalista enunciados anteriormente, no pueden ser resueltos por agentes individuales como tampoco por el libre funcionamiento del mercado.

De ahí que, como lo comenta Lojkin, es necesaria la intervención del Estado para resolver, aunque sea temporalmente, el financiamiento de los medios de consumo colectivo y de la infraestructura necesaria; la coordinación en la localización de los diferentes agentes en la estructura urbana; y la contradicción entre el valor del uso colectivo de la tierra y su apropiación privada.

La posición de Lojkin en cuanto al papel del estado en la urbanización ca

pitalista se inscribe en la concepción tradicional marxista sobre el Estado, la cual considera que éste es el representante de la clase dominante. En este sentido, la política urbana es definida por este autor como "contratendencias" creadas por el propio modo de producción capitalista para atenuar los efectos negativos de la urbanización.

Sin embargo, el desarrollo del capitalismo también trae aparejado el desarrollo de la fuerza de las clases populares, lo que implica que las necesidades más elementales de la población; como la vivienda, la educación, la salud, etc., sean reconocidas por la ideología dominante.

Por lo anterior, Jordi Borja agrega una cuarta contradicción o límite del desarrollo urbano capitalista:

"El rol del Estado es además especialmente contradictorio. Debe cumplir a la vez y con los mismos aparatos, funciones que se oponen entre sí: asegurar la reproducción de los medios de producción, pero servir a la realización de acumulación de capital a través del uso desenfrenado del suelo; garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo pero sin medios suficientes para crear y mantener el equipamiento colectivo, organizar la ciudad al servicio de la producción (con la consiguiente concentración de actividad y población) pero procurando que al mismo tiempo se asegure el control represivo (militar incluido) e ideológico de las clases populares. El desarrollo urbano aumenta a la vez la importancia de las tareas contradictorias del Estado y las presiones que se ejercen sobre éste al mismo tiempo que aumentan también las limitaciones que se oponen al cumplimiento de estas tareas." (8)

Así, el papel desempeñado por el Estado capitalista moderno tiene una doble significación: propiciar la acumulación de capital y garantizar la paz social.

Para comprender la participación del Estado en los procesos de urbanización, y particularmente las políticas relacionadas con el suelo urbano, --

consideramos que es necesario, por un lado, retomar los aspectos más generales sobre el Estado mexicano y, por otro, ver la cuestión de las rentas urbanas.

ASPECTOS GENERALES DEL ESTADO MEXICANO.

México es sin duda un país capitalista. Lo era desde hace por lo menos -- un siglo. "El modo de producción capitalista era el dominante en la formación socioeconómica del país a través de un proceso largo, dificultoso y no exento de rudas contradicciones y conflictos sociales y políticos, tanto durante las dos últimas décadas del siglo XIX como en la actualidad y durante el período porfirista que se prolonga desde finales del siglo hasta 1910." (9)

En el caso mexicano, el Estado, desde las postrimerías del porfiriato, participa en un incipiente "capitalismo de Estado"; esto, no obstante que los autores clásicos que han estudiado el capitalismo monopolista de Estado, han atribuido esta categoría como exclusiva de los países más desarrollados.

En el capitalismo mexicano, los impulsos monopolistas nacionales y extranjeros se entrelazan y vinculan estrechamente con el Estado, y esto se expresa en la esfera política con la concentración del poder en el gobierno.

"A partir de la primera guerra mundial el hecho estructural más sobresaliente del imperialismo viene a ser el creciente entrelazamiento de los monopolios con el Estado en las escalas nacional e internacional y, como lo demostró Lenin, la conversión del capitalismo monopolista, en capitalismo-monopolista de Estado, a partir de ese período, primero en algunas metrópolis europeas, más tarde en las demás y luego, ya en la segunda posguerra, también en dependencias subdesarrolladas como México." (10)

Sin embargo, no se puede pensar que el desarrollo del capitalismo en Méxi-

co dependa únicamente del exterior, ya que en el país existe una burguesía local, que aunque dependiente en muchos aspectos de la burguesía monopolística mundial, ejerce al interior de la sociedad su dominación apoyada en el estado.

La Revolución Mexicana y, más específicamente la Constitución de 1917, permitieron una amplia intervención estatal en todos los órdenes de la vida económica del país.

Esta intervención ha estado destinada a procurar la acumulación capitalista, ya que el Estado interviene en la producción de una serie de elementos que le son necesarios al capital, pero que a éste le resultan poco atractivos, por un lado, por las grandes inversiones que suponen y, por otro, debido a la poca "rentabilidad" de las mismas.

Como se vió en el apartado anterior, este aspecto cobra una gran relevancia en los procesos de urbanización.

En este punto nos parece importante señalar que es, precisamente a partir de estos procesos económicos que se empiezan a gestar en el país como consecuencia de su inserción en el capitalismo mundial, cuando el proceso de urbanización empieza a tomar gran importancia, ya que no hay que olvidar que el modo de localización de las empresas tanto industriales como de servicios, tendrá un importante impacto en el desarrollo de las ciudades.

Por otra parte, después de la revolución, dada la debilidad de las clases sociales en el país, surgió una capa burocrática que consolidó al Estado mexicano y corporativizó las expresiones políticas de las clases. Al respecto Bartra comenta lo siguiente:

"Hace más de medio siglo se inició la institucionalización del sistema político autoritario que perdura hasta nuestros días; a fines de los años veinte el general Plutarco Elías Calles, en medio de una profunda crisis política-precipitada por el asesinato del general Álvaro Obregón-, logró domesticar a las fuerzas revolucionarias y colocarlas bajo la estrecha vi-

gilancia y control de la nueva burocracia gubernamental. Con esta finalidad se creó el Partido Nacional Revolucionario (ancestro del Partido Revolucionario Institucional PRI)..." (11)

Así pues, el Estado mexicano para consolidarse se ha apoyado en el movimiento organizado y corporativizado de obreros y campesinos, principalmente. El vínculo entre Estado y trabajadores representa, por un lado, control político y barreras a la difusión de ideologías ajenas a la oficial - pero, a la vez, garantiza la permanencia de cierto contenido popular, liberal y nacional en el comportamiento gubernamental.

Roger Bartra comenta que la gran crisis mundial de 1929 evidenció "...la necesidad de avanzar en las reformas sociales y económicas que, aún con --- orientación capitalista, apuntalasen los cimientos populares legitimadores del nuevo Estado... Así, las grandes nacionalizaciones y los grandes repartos de tierras consolidaron la base campesina y obrera y sentaron las bases para el desarrollo de un Estado capitalista moderno... la matriz del Estado autoritario se encuentra en esa peculiar fusión del monolitismo político con el reformismo social que ocurrió durante la década de los años treinta." (12)

De lo anterior se desprende que el Estado mexicano, debido a su ideología "revolucionaria" y a su alianza con las clases subalternas, se ha visto -- en la necesidad de ir más allá de las funciones tradicionales del Estado capitalista, derivadas de la necesidad de garantizar la expansión y la acumulación del capital. Por ello ha creado organismos e instituciones para la defensa de los intereses populares. En esta alianza reside, fundamentalmente, la fuerza del Estado mexicano.

Esto le ha permitido mantener una autonomía relativa frente a la burguesía y una autonomía mucho mayor, frente a las clases dominadas.

Bartra considera que en el análisis del Estado mexicano es necesario retomar la ecuación gramsciana que considera que Estado=sociedad política + socie-

dad civil.

"Resulta que las reglas del juego político sólo tienen sentido si se en --
tendrán en la red que une a la máquina de gobierno con la sociedad civil; --
concretamente, con las organizaciones del movimiento obrero y campesino, --
con las organizaciones empresariales y con la iglesia, para mencionar sólo
las más evidentes. Habría que agregar -entre otros muchos factores- las --
formas de estructuración de la cultura y la educación, que no por sutiles --
son menos importantes. De esta forma completaríamos los elementos de la
ecuación gramsciana". (13)

Queda ahora por definir cuál ha sido y cómo se ha dado la participación --
del Estado mexicano en los procesos de urbanización del país.

México experimenta un proceso de urbanización acelerado. Por una parte, -
existe un alto grado de concentración territorial de la población, lo cual
se refleja en los datos arrojados por el X Censo de Población y Vivienda -
que señala que para 1980 más del 27% de la población total se concentraba
en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, y que 34% de la pobla-
ción total del país vivía en 110,000 localidades con menos de 2,500 habi -
tantes. Esto significa que el 66% de la población del país se encontraba
ubicada en centros urbanos.

Por otra parte, la concentración territorial también se da "...en la acti-
vidad económica (industria, comercio, finanzas, servicios, etc.), el em -
pleo generado y so otra cara, el desempleo y sus actividades de subsisten-
cia, las condiciones generales de la reproducción de la formación social -
(infraestructura, servicios económicos y sociales), la vida cultural, el -
poder político y sus aparatos. Las áreas metropolitanas de la ciudad de -
México, Monterrey, Guadalajara y Puebla, en grados diversos, son los pun -
tos territoriales dominantes (no los únicos) del proceso concentracionalis-
ta, y los estructurantes del "sistema urbano" nacional..." (14)

La excesiva concentración de las actividades dinámicas y de alta producti-

vidad en unas cuantas ciudades, implica que el resto del país se conformepor regiones retrasadas que carecen de los elementos necesarios para desarrollarse, o en todo caso, su desarrollo es comparativamente más lento. Nos encontramos así, ante el llamado "desequilibrio regional" de la economía mexicana.

En otras palabras, este desequilibrio regional no constituye un problema -- per se o desarrollado en forma autónoma, sino que en realidad ese desequilibrio es el resultado y la consecuencia lógica del modelo de desarrollo adoptado por el país a partir de 1940, y que tuvo como objetivo fundamental el crecimiento y la integración del aparato productivo nacional.

"En la posguerra, el desarrollo capitalista agrario orientado al suministro de alimentos a la nueva población urbana, la provisión de materias primas agrícolas a la industria interna y las exportaciones, la industrialización por sustitución de importaciones, la correlativa ampliación del mercado interno y la reestructuración de las relaciones fronterizas con los Estados Unidos, fueron las fuerzas determinantes de la organización del territorio y de la conformación del sistema de ciudades." (15)

Sin embargo, el desequilibrio regional es sólo una de las caras de la moneda, la otra es que al interior de las ciudades existen grandes y crecientes disparidades sociales y económicas. Los procesos de urbanización agudizan serios problemas como la escasez de empleo, costos de urbanización elevados que están fuera de las posibilidades financieras del país y, en general problemas político-administrativos, ecológicos y sociales.

La problemática antes expuesta conlleva la necesidad de la intervención del Estado para regular las contradicciones generadas por el modelo de desarrollo económico seguido por el país.

Se pueden distinguir, con fines de análisis, tres etapas en las políticas urbanas y regionales del Estado mexicano:

a).- La primera etapa de 1920 a 1940 en la que los gobiernos revolucionarios tuvieron como principal objetivo la creación y consolidación de los requisitos mínimos para el desarrollo del país, entre los cuales habría -- que destacar la consolidación institucional de los regímenes de gobierno y el establecimiento de una infraestructura socio-económica mínima.

"...La política urbana y regional estaba fundamentalmente encaminada a --- obras públicas de infraestructura que sirvieran de base al desarrollo industrial y la creación de una red de comunicaciones, sobre todo en el período de la presidencia de Cárdenas (1934-1940)." (16)

b).- La segunda etapa de 1940 a 1970 en la que, con motivo de la Segunda-Guerra Mundial, se presentaron determinadas características económicas en los mercados internacionales y nacional, que propiciaron la adopción del -- modelo sustitutivo de importaciones y que permite la consolidación y am -- pliación del aparato productivo nacional.

Una vez establecidos los requisitos mínimos del desarrollo económico, el -- Estado mexicano intensificó sus esfuerzos en la promoción, acondicionamiento y protección de la actividad económica privada, que van desde el casi -- irrestricto cierre de las fronteras a los productos competitivos del ex --- terior, hasta la minimización de los impuestos por pagar.

A las anteriores concesiones hay que agregar, por supuesto, las cuantiosas inversiones del sector público cuyo objetivo fundamental ha sido el de facilitar la actividad económica privada y la capacidad productiva del país.

"Así pues, durante más de cincuenta años, la política urbana y regional -- del Estado mexicano oscila entre la prioridad absoluta a los medios de producción e intercambio y el favorecimiento preferencial de la acumulación -- capitalista. A partir de 1970, un nuevo período se abre, una nueva política urbana se desarrolla durante la presidencia de Luis Echeverría." (17)

c).- La tercera etapa a partir de 1970 representó una transformación cua-

litativa profunda en las políticas urbanas y regionales del Estado. Cas--
tells considera que las principales expresiones del cambio de estas políti-
cas fueron:

- 1.- La aparición de un verdadero programa público, de amplias pro-
porciones, de vivienda para los trabajadores.
- 2.- Una política de regularización de la tenencia ilegal del suelo
urbano.
- 3.- Una política de descentralización regional y de desconcentra --
ción urbana.
- 4.- Desarrollo de un nuevo aparato institucional de decisión políti-
ca y de control técnico.
- 5.- Intento de creación de un marco jurídico global capaz de susten-
tar legalmente las iniciativas reformistas en materia de política --
de territorio, constituido básicamente por la promulgación, en 1976,
de la Ley General de Asentamientos Humanos. (18)

Esta etapa, sin embargo, presenta algunas diferenciaciones en el tiempo.
El período de 1970 a 1975, puso un mayor acento en lo regional; en el pe-
ríodo 1976 a 1982 lo urbano cobra preeminencia, y en el período de 1982 a-
1988 la preocupación regional vuelve a cobrar importancia.

En el primer período, y congruentemente con la prioridad asignada al desa-
rrollo regional, se intensificó notablemente la acción gubernamental en el
desarrollo regional. Así a partir de 1970 se pusieron en marcha múltiples
programas y se crearon nuevas instituciones e instrumentos de política.
(Creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y de la Dirección
General de Desarrollo Regional; instalación de los Comités Promotores del-
Desarrollo Socioeconómico de los estados COPRODES). (19)

A partir de 1976, se produce un marcado cambio a favor de la planeación Urbana; este nuevo enfoque, consideraba la problemática urbana, la "calidad de vida" en los asentamientos humanos, más que los problemas del desarrollo regional desequilibrado o la incorporación de la dimensión espacial en la programación del desarrollo.

El tercer período, que inicia en 1982 con el sexenio de De la Madrid, vuelve a poner a la cuestión regional en el centro de las preocupaciones.

Por un lado, se asiste, como lo comenta Daniel Hiernaux, a la estabilización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología como una dependencia cada vez más normativa, relegada a la elaboración del discurso y obras urbanas. Por otro lado, desde la Secretaría de Programación y Presupuesto, se establece la nueva ideología regional. La cuestión regional adquiere gran importancia, ya que el Sistema Nacional de Planeación Democrática, da un lugar a la creación de planes regionales. (20)

En la primera parte del capítulo III de este trabajo se desarrollarán con más detalle los cambios en la política urbana a partir de 1976 y, específicamente, lo relacionado con el suelo urbano. Por ahora, sólo queremos recalcar que es en este contexto en donde se ubica la política de suelo urbano del Estado mexicano.

LA CUESTION DE LAS RENTAS URBANAS.

El estudio de la renta de la tierra se puede dividir en dos grandes corrientes: a) la marxista y b) la neoclásica.

"El análisis de la renta de la tierra corresponde al estudio de la distribución funcional del ingreso, es decir, a las teorías que conducen a enunciar los principios que regulan las proporciones en que se distribuye el producto entre los distintos factores de producción de la economía." (21)

a).- El Enfoque Neoclásico.

La teoría neoclásica parte de los conceptos de David Ricardo sobre la renta de la tierra.

"De acuerdo con Ricardo la renta de la tierra nace de una circunstancia básica: su escasez. Este economista considera que la renta se origina por el hecho de tener que cultivar tierras cada vez menos fértiles; o por el hecho de tener que aplicar cada vez más unidades de capital-trabajo a una dotación fija de tierra." (2?)

Ricardo considera que el agricultor que cultiva la tierra menos fértil, no paga renta. La venta de su producción apenas cubre los salarios de los -- trabajadores y la remuneración ordinaria del capital.

En cambio, el propietario de la tierra más productiva exigirá que su inquilino le pague una renta que será proporcional a la ventaja que tenga sobre el agricultor marginal.

La renta es igual a la diferencia de la productividad existente entre la tierra marginal y la tierra mejor. En consecuencia, el agricultor marginal y el más favorecido obtendrán la misma tasa de beneficio.

Desde el punto de vista de los neoclásicos el precio de los terrenos urbanos y el nivel general de las rentas urbanas están determinados, como el precio de cualquier otra mercancía, por la oferta y la demanda.

Richardson considera que la oferta de tierra urbana es fija y su valor está determinado por la demanda de espacio central. La naturaleza de la renta urbana quizá resulte más clara si consideramos un tipo de utilización del suelo urbano: el comercio minorista. En palabras de Chamberlin se plantea:

"El factor de localización explica la renta de los terrenos urbanos de un-

modo total, y la de los terrenos agrícolas en parte... La renta urbana -- surge porque una parcela de tierra puede vender más: está mejor situada -- dentro de una determinada zona comercial con relación a una parte de los -- compradores... El mercado al por menor... contiene elementos de monopolio, porque el factor de comodidad diferencia el producto en el espacio... La renta de cualquier sitio urbano es una expresión del valor de privilegio - monopolístico de proveer servicios al por menor en ese sitio determinado. La competencia entre los empresarios para obtener estos beneficios de monopolio es la fuerza que les pone en manos de los propietarios del suelo."- (23)

Por lo tanto, la base de la renta urbana se encuentra en la productividad urbana ("ser urbanos nos permite aumentar nuestra productividad"), debido a que la ciudad permite economías de escala y economías de aglomeración. Lo que explica las variaciones de los niveles de renta entre diferentes -- sitios, son las diferencias en productividad que a su vez pueden atribuirse a diferencias de accesibilidad.

En el mercado de terrenos urbanos existen una serie de elementos que alteran el juego de la oferta y la demanda y que conforman un mercado de competencia monopolística, a diferencia del mercado de terrenos agrícolas que es puramente competitivo.

Un factor determinante en la imperfección del mercado es la especulación de terrenos que los encarece excesivamente. "Los propietarios practican la retención de los terrenos, que reservan en espera de futuras alzas al parecer inevitables. Los márgenes, a menudo excesivos, que descuentan los agentes inmobiliarios, alientan a estos últimos a especular por su propia cuenta en lugar de cumplir con su función de intermediarios." (24)

Otro factor más, es la liga del mercado de terrenos al mercado de la construcción, en la medida en que los fraccionadores-constructores, fijan el precio de oferta de un terreno en función del precio de reventa probable de las construcciones nuevas (casas o edificios). En otras palabras, no es el precio alto de los terrenos lo que ocasiona el precio elevado de las viviendas, sino exactamente lo contrario, de suerte que los desequilibrios del mercado de viviendas se transmiten al mercado de terrenos.

Los factores antes mencionados: imperfección, especulación y relación con el mercado de la construcción provoca que el mercado de terrenos urbanos esté fuertemente orientado al alza.

"...Estas distorsiones no alteran el rasgo central del mercado de suelo urbano: que el precio (renta) del suelo es una función inversa (típicamente una función exponencial negativa), de las distancias al centro de la ciudad.

Esta función renta/distancia refleja en primer lugar la influencia de dos factores principales: las economías externas y los costos de transporte."- (25)

Desde la perspectiva neoclásica la demanda de suelo es rígida en razón del carácter imperioso de la necesidad de alojamiento; es también, como se comentó anteriormente, una demanda derivada ligada a la demanda final de oficinas, tiendas, viviendas y otros usos del suelo. Entre los factores que influyen en la demanda de suelo se pueden considerar el crecimiento de la población urbana, la saturación del núcleo central de la ciudad, el aumento de los ingresos y el incremento en los sistemas de transporte.

En cuanto a la oferta de terrenos urbanos considera que es esencialmente fija en el centro de las ciudades, y que la oferta de estos puede aumentar anexionando más tierras en las afueras de la ciudad, lo que puede estar limitado por la existencia de cinturones verdes o controles de planificación.

Por último, esta teoría establece, como se mencionó anteriormente, que el precio de los terrenos urbanos está determinado por la oferta y la demanda. El precio debe fijarse entre un límite superior correspondiente al precio máximo que un comprador está dispuesto a pagar y un límite inferior, precio mínimo en que un vendedor está dispuesto a vender. Los componentes del precio del suelo son, según Derycke (26), los siguientes:

- 1).- El valor agrícola del suelo (como límite inferior)
- 2).- Los gastos de urbanización del terreno
- 3).- Las rentas de escasez y de situación:
 - a).- rentas de escasez: por escasez real y de retención para futuras alzas.
 - b).- Rentas de situación: particularidades del terreno.
- 4).- Accesibilidad:
 - a).- Distancia geográfica
 - b).- Distancia por carretera más corta
 - c).- Tiempo de trayecto más corto
 - d).- Costo de transporte menos elevado.

Una buena parte de la teoría del uso del suelo urbano desde la perspectiva neoclásica está basada en una serie de modelos.

De acuerdo con Richardson, hay dos tipos de modelos:

- 1).- Los que han enfocado el problema de la localización de las familias desde el punto de vista de la estructura macroespacial; y
- 2).- Los que centran la atención en las elecciones y preferencias como -- la base de las decisiones de localización, y que podría llamarse microeconómica.

"El primer tipo de modelos presenta los costes de desplazamiento al lugar-

de trabajo (medidos en dinero y/o en tiempo) como la principal variable -- explicativa. En versiones extremas eso significa explicar las decisiones de localización de residencia por la minimización de los costes de desplazamiento; en sus formas más modernas y aceptables, estos modelos acentúan la importancia de un equilibrio o compensación entre los costes de desplazamiento y los costes de vivienda..." (27)

El propio Richardson hace una crítica a estos modelos, partiendo de que -- la hipótesis manejada en estos, es que las familias viven lo más cerca posible de su lugar de trabajo lo que no es congruente con la observación empírica.

El segundo tipo de modelos argumenta que para las familias "...las preferencias de vivienda (incluidos el tipo de zona y la calidad del medio ambiente que la familia desea) y las limitaciones financieras, que son ingresos y las condiciones y disponibilidad de financiación hipotecaria, constituyen las variables independientes primordiales, y que los costes de desplazamiento del lugar de trabajo son a lo sumo una determinante secundaria, y en muchos casos están determinados residualmente y no tienen ningún valor explicativo." (28)

El enfoque neoclásico estudia el problema de la renta de la tierra en el contexto del equilibrio parcial, es decir, en condiciones de "ceteris paribus" respecto a las variables de los demás mercados. Este tipo de análisis supone necesariamente que las variables de los otros mercados no se modifican, ni perturban significativamente las variables del mercado estudiado.

Sin embargo, como lo comenta Paul Vielle en un estudio sobre la ciudad de Teherán (29), la conformación del espacio no puede entenderse solamente -- por los factores físicos, sino que deben incluirse factores históricos y -- sociológicos. Esto, desde luego, no es contemplado en un simple análisis de oferta y demanda de suelo al estilo de los neoclásicos.

Como se mencionó al inicio de este apartado, esta teoría considera que la renta de la tierra proviene de la escasez de la misma. "La argumentación contraria a los marginalistas señala que la escasez es producida socialmente y no proviene de un factor natural, fuera de las decisiones humanas." -- (30)

Por otra parte, la teoría neoclásica contempla la renta como la recompensa que recibe la tierra misma por una contribución que es conceptualmente comparable a la del trabajo y el capital, lo que no puede aceptarse, ya que, como veremos más adelante, la renta no brota del suelo mismo sino del trabajo invertido en la tierra.

Asimismo, los modelos del uso del suelo urbano parten de una serie de supuestos que no son congruentes con la realidad, es decir, son modelos ideales. Además, no contemplan que el suelo y las edificaciones que se hacen sobre él, tienen diversas características y que los actores sociales tienen diferentes percepciones sobre estos.

Finalmente, estos modelos del uso del suelo urbano asumen la localización de viviendas, a través de comportamientos utilitarios de maximización, --- "...el problema del suelo para los neoclásicos se reduce a idealizados mecanismos de mercado, capaces de generar un equilibrio urbano basado en la maximización de la utilidad. Es la apología de la ciudad capitalista. Es decir, se piensa que la mejor ciudad es la que proviene de un complejo sistema especulativo. Para los neoclásicos la especulación con tierra y las consecuentes elevaciones de precios, y las ganancias que lo acompañan resultan benéficas para la ciudad en la medida que esas actividades permiten reservar espacios para usos futuros más intensivos y productivos...Es decir, se argumenta que el mercado de tierra sirve a la ciudad, cuando en la práctica representa uno de sus más graves problemas, ante lo cual no podemos dejar de observar el fuerte peso ideológico de estas teorías." (31)

Harvey por su parte, distingue dos tipos de análisis en la teoría del suelo urbano: 1) los que centran su atención en las características del valor

de uso; 2) los que se centran en las características del valor de cambio. Y considera que una adecuada teoría del uso del suelo urbano requiere una síntesis de ambos aspectos, de manera que se pueda comprender el proceso social de cambio de mercancías en el sentido concebido por Marx.

b).- El Enfoque Marxista.

Marx desarrolló en el tomo III del Capital la teoría de la renta de la tierra. Para algunos autores, la teoría marxista de la tierra es una adaptación de la teoría del "Excedente" de Ricardo.

La teoría marxista difiere de la neoclásica que considera la renta como la ganancia producida por un factor de producción escaso, factor comparable al trabajo y al capital.

"La renta capitalista del suelo expresa las relaciones entre tres clases de la sociedad burguesa: los obreros asalariados, los capitalistas y los terratenientes. La plusvalía creada por el trabajo de los obreros asalariados va a parar, ante todo, a manos del arrendatario capitalista. Este se queda con una parte de ella, en concepto de ganancia media sobre el capital. La otra parte de la plusvalía que es un remanente sobre la ganancia media, tiene que entregarla al arrendatario, al propietario de la tierra, en concepto de renta del suelo. Renta capitalista de suelo es la parte de la plusvalía que queda después de reducir la ganancia media correspondiente al capital invertido en la explotación agrícola y que se abona al propietario de la finca." (32)

La renta en un sistema capitalista es definida por Marx, como un ingreso que perciben los terratenientes y que logran arrebatárselo a quienes - - - desean hacer uso de sus tierras. La renta es considerada tanto el resultado de un monopolio de la clase terrateniente sobre un recurso natural, como una sustracción de plusvalía que, de otro modo, resultaría en beneficio de la clase capitalista.

"No tiene nada que ver, por lo tanto, con una supuesta e intrínseca productividad de valor por parte de la tierra, ni de una "remuneración" al papel del terrateniente en la producción, que es absolutamente pasivo." (33)

Esta situación se presenta debido a que la tierra es una condición necesaria para la producción, pero no se puede reproducir por el capital y, además, puede ser monopolizada.

Cuando el propietario, en lugar de dar sus tierras en arrendamiento, contrata obreros y los explota él mismo, se apropia el sólo la renta y la ganancia.

Marx postula la existencia de tres modalidades de renta: la renta diferencial, la renta absoluta y la renta de monopolio.

Renta Diferencial:

La renta diferencial es el excedente de la ganancia sobre la ganancia media, obtenida en las tierras explotadas en condiciones más favorables de producción; esta renta constituye la diferencia entre el precio general de producción, determinado por las condiciones de ésta en las tierras peores, y el precio individual de producción en las tierras mejores y medianas. (34)

El capital que se invierte en condiciones de producción más ventajosas, además de la ganancia media sobre el capital invertido, obtiene una ganancia adicional; el precio general regulador de la producción (gasto de producción más ganancia media) de los productos agrícolas no depende de las condiciones de producción en las tierras medias, sino de las peores tierras cultivadas.

Esto es así, porque en primer lugar, las mejores tierras no alcanzan a cubrir la demanda, y en segundo lugar, porque sino se obtiene la ganancia media en los peores terrenos, el capital se traslada a otra rama de la economía.

Existen dos formas de renta diferencial:

- a) La renta diferencial I; y
- b) La renta diferencial II.

La renta diferencial I se halla relacionada con la diferente fertilidad del suelo y la diferente situación de las tierras con respecto al mercado de -- venta de los productos.

La renta diferencial II es producto de la inversión de trabajo y medios de producción adicionales en la misma área de tierra, es decir, de la intensificación de la agricultura. (35)

Este tipo de ganancias extraordinarias existirían dice Marx, independientemente de la propiedad de la tierra; la propiedad solamente permite la transformación de esta ganancia extraordinaria en renta.

Renta Absoluta:

Marx, contrariamente a Ricardo, piensa que el terreno menos productivo si - produce renta.

De hecho, el propietario no ofrecerá su tierra a menos de cobrar una renta. La propiedad jurídica sobre la tierra le confiere el poder de "...sustraer su tierra a la explotación mientras las condiciones económicas no le permitan valorizarla de tal modo que deje un remanente." (36)

El terrateniente podrá de un cierto modo provocar "Escasez" artificial de tierra y esperar que suban suficientemente los precios para cobrar un sobreprecio, la renta absoluta, al productor.

Por otra parte, para Marx, la tasa de ganancia en la agricultura es supe---

rior a la de la industria. Esto supone una tasa de plusvalía elevada acompañada de una composición orgánica de capital baja. Esta baja composición -- orgánica se debe fundamentalmente a factores de atraso del capitalismo en la agricultura y a las trabas de la propiedad territorial.

Así, la renta absoluta tiene que ver más estrechamente con la propiedad -- privada de la tierra, siendo el monopolio de la propiedad territorial el -- que genera este tipo de renta, aunado a la baja composición orgánica del -- capital en la agricultura.

Renta de Monopolio:

La renta de monopolio es el ingreso adicional obtenido cuando el precio es superior al valor de la mercancía, gracias a condiciones especialmente favorables. Las mercancías producidas en estas condiciones naturales favorables suelen venderse a precios de monopolio. Los precios de monopolio ---- "...se determinan exclusivamente por la apetencia de compra y la capacidad de pago de los compradores, independientemente del precio general de producción o el valor de los productos.

Una viña que produce vino de una calidad excepcional y que sólo puede producirse en una cantidad relativamente escasa, podrá imponer un precio de monopolio." (37)

Este concepto de renta monopólica es muy contradictorio en el pensamiento marxista de la renta, y suele provocar ciertas confusiones, ya que la renta absoluta tiene elementos monopólicos.

La renta del suelo no existe solamente en la agricultura. La perciben también los propietarios de aquellos terrenos de cuyo subsuelo se extraen -- materias primas (minerales, carbón, petróleo, etc) y también de los terrenos en la ciudades, en los que se construyen viviendas, industrias, comercios, edificios públicos, etc.

La teoría de la renta de la tierra elaborada por Marx tiene un doble carácter como lo comenta Jaramillo. Por una parte, "...constituye una teoría general, pues suministra los elementos básicos para la comprensión de la existencia social de la propiedad territorial en el capitalismo; pero, por otra parte, su exposición apunta a la explicación de una de sus manifestaciones, la renta del suelo agrícola." (38)

Es importante por lo tanto, comenta este autor, establecer la distinción en la exposición de Marx de aquellos elementos generales y aquellos que sólo - están conectados con el caso agrícola.

Las rentas urbanas y las rentas rurales constituyen dos modalidades de presentación de un mismo fenómeno: la existencia social de la propiedad territorial en el capitalismo.

Por lo tanto, no es posible trasladar mecánicamente el estudio sobre la renta agrícola al estudio de la renta urbana. El suelo agrícola constituye -- realmente un insumo a la producción de granos mientras que el suelo en la industria de la construcción sirve solamente de soporte a los edificios sin entrar realmente en el proceso productivo.

En el caso urbano, "...la relación humana con la tierra adquiere otro sentido; ya no van a ser las propiedades vegetales de ésta las que tienen que -- ver con su objetivación, sino otra de sus características: su potencialidad de proporcionar espacio, lugar físico para desarrollar actividades." -- (39)

Las Rentas Urbanas:

El origen de las rentas diferenciales, que existen independientemente de la propiedad del suelo, es distinto en el caso agrícola y en el urbano. En el primero, proviene de las distintas productividades de los suelos de diferentes calidades y de su localización. En el segundo, las rentas diferencia -

les derivan de una serie de mecanismos que actúan interdependientemente. Veamos algunos conceptos de diferentes autores sobre este tipo de rentas -- urbanas.

Para López Román (40), la renta diferencial I surge por factores de localización, dentro de la ciudad, de determinados lotes y parcelas. Las ventajas de constructibilidad y accesibilidad, por una parte, y las de situación social, por otra, son las dos manifestaciones que alimentan a este tipo de renta diferencial.

La renta diferencial II es producto de las diferencias entre parcelas por concepto de inversiones de capital, ya sea en el lote (construcciones, conexiones domiciliarias, etc.) o en la ciudad (equipamiento, infraestructura y servicios). (Los subrayados son del autor).

Alquier comenta que "... el concepto de localización es utilizable (en el caso urbano), con la condición de dar a la renta diferencial I una significación distinta cuando se pasa el límite de la aglomeración". Por otro lado, "... el concepto de fertilidad con un contenido diferente, permanece válido. Los coeficientes de ocupación de los suelos, por ejemplo, confieren a los terrenos una cierta fertilidad intrínseca; el término más apropiado será, entonces, el de constructibilidad." (41)

Por su parte, Lipietz considera que las ganancias extraordinarias generadas por la propia industria de la construcción están moduladas por factores locales que conducen a rentas diferenciales. Este autor divide estos factores locales en exógenos y endógenos.

Los primeros son los que dependen de la voluntad del financista y promotor y los otros son los que no dependen de su voluntad.

Como factor exógeno tenemos, por ejemplo, el caso de construcciones que dependen de la naturaleza del suelo sobre el cual se va a construir el edifi-

cio. Si el suelo es de mala calidad, los costos de construcción serán mayores y bajarán las ganancias extraordinarias y las rentas en este punto. (análoga a la renta diferencial I agrícola).

Hay también factores endógenos en la construcción, que nacen de las distintas intensidades de construcción. En un lote específico se construyen edificios más altos que en otra parte y se necesita un uso más intensivo de capital para construir la obra. La cantidad de capital invertido depende de la voluntad del constructor, sin embargo depende también y, sobre todo, de las normas legales que limitan la densidad de construcción. (análoga a la renta diferencial II de la agricultura). (42)

La confusión presentada entre la renta absoluta y la monopólica en el caso de la agricultura es aún más complicado en el caso urbano.

Cisneros comenta que algunos autores marxistas sobre la renta urbana, como Topalov, Smolka, Jaramillo y otros, aceptan la existencia de una renta monopólica urbana. En cambio, otros como Yujnovsky, Lipietz, Hardoy y otros, consideran que esta entra en la concepción de la renta absoluta.

Al igual que en el estudio de la renta agrícola surge en el caso urbano como problema importante el pos. rezago tecnológico de la industria de la construcción respecto a las demás industrias y posibles diferencias en sus respectivas composiciones orgánicas de capital, lo que provocaría una ganancia extraordinaria.

Sin embargo, la renta (sobreganancia) provocada por este factor, como lo comentan Lipietz y Topalov, no pasa a manos del terrateniente sino que el capital inmobiliario se apropia prácticamente de esta renta. Eventualmente el terrateniente se podría apropiarse de este tipo de renta si supiera con exactitud que tipo de construcciones se van a realizar sobre el terreno -- que vende al capital inmobiliario, lo que puede ser difícil, debido a que éste adquiere con mucha anticipación los terrenos, como se da, por lo general, en el caso de México.

déficit de estos bienes, lo que conduce a una situación donde los precios de los mismos pueden estar determinados por "la apetencia de compra y la capacidad de pago de los compradores, independientemente del precio general de producción", es decir, a precios de monopolio; lo que puede suponer que la renta de la tierra adquiera un carácter monopolístico.

Sin embargo, no hay que olvidar que ese déficit de vivienda y de la tierra urbana es, finalmente, provocado por los propietarios que rehusan operar en el mercado de tierra hasta tanto exista escasez, con el fin de obtener mejores precios.

Esto no quiere decir que, en el caso urbano, no puedan presentarse rentas de monopolio. "...las rentas de monopolio se deben a la condición privilegiada y única que tiene una parcela con respecto a las demás, por las condiciones que sean." (44)

Podría ser, por ejemplo, un terreno con una vista excepcional. Pero lo importante, lo que hay que destacar, es que si bien podría haber rentas de monopolio en los terrenos de las ciudades, en el caso urbano las rentas absolutas y diferenciales, serían las determinantes.

- 14.- Pradilla y Castro. "Límites a la desconcentración territorial.", en Revista Ciudades, Núm. 3, julio-septiembre 1989, p. 3.
- 15.- Pradilla y Castro. "Crisis y reestructuración económica y territorial", en Revistas Ciudades, Núm. 1, enero-marzo 1989, p. 6.
- 16.- Castells, Manuel. "Crisis urbana y cambio social," Siglo XXI, México, 1981, p. 131.
- 17.- Ibid., p. 134.
- 18.- Ver Castells, op. cit., Cap. 3.
- 19.- Ver Rébora, Alberto. "El ordenamiento territorial y urbano en México" en Revista de Comercio Exterior, Vol. 28, Núm. 10, México, octubre -- de 1978.
- 20.- Ver Hiernaux, Daniel. "La ideología urbano-regional del Estado" en Revista Ciudades, Núm. 1, enero-marzo de 1989.
- 21.- Frey, Pierre. "Introducción a la Teoría de la renta," SIAP, Buenos -- Aires, 1989, p. 15.
- 22.- Sunkel y Paz. El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, Siglo XXI, México, 1986, p. 123.
- 23.- Richardson, Harry. "Economía del Urbanismo," Alianza Editorial, Ma -- drid, 1975, p. 53.
- 24.- Derycke, Pierre Henri. "La Economía Urbana," Instituto de Estudios -- de Administración Local, Madrid, 1971, p. 113.
- 25.- Richardson, op. cit., p. 20.

- 26.- Ver Derycke, op. cit., Primera parte del Cap. III.
- 27.- Richardson, op. cit., p. 23.
- 28.- Ibid., p. 29.
- 29.- Ver Vielle, Paul. "Teherán. Mercado de Suelo y Sociedad Urbana," -- Gustavo Gilly.
- 30.- Cisneros, Sosa Armando. "La participación de la renta del suelo en la producción social del Estado," Mimeo, s/f., p. 19.
- 31.- Ibid., p. 19.
- 32.- Academia de Ciencias de la URSS. "Manual de Economía Política," -- Editorial Progreso, Moscú, p. 178.
- 33.- Jaramillo Samuel. "El precio del suelo urbano y la naturaleza de - sus componentes," en Relación Campo-Ciudad, SIAP, México, 1983, p.- 146.
- 34.- Academia de Ciencias de la URSS, op. cit., p. 180.
- 35.- Ibid., p. 181.
- 36.- Marx, Carlos. El capital," Vol. III, Sección Sexta, F.C.E., México- 1976.
- 37.- Ibid., p. 719.
- 38.- Jaramillo, op. cit., p. 147.
- 39.- Ibid., p. 151.

- 40.- Ver López, Román. "Control de la Rentas Urbanas: el caso de Nicaragua," en Relación Campo - Ciudad, SIAP, México, 1983.
- 41.- Alquier, Francois "Contribución al estudio de la renta del suelo urbano," Mimeo, s/f., p. 10.
- 42.- Ver Lipietz, Alain. "Le Tribut Foncier Urbain," Documents et Recherches d' Economie et Socialisme, Ed. Fr. Maspero, París, 1974.
- 43.- López, Román, op. cit., p. 446.
- 44.- Ibid., p. 448.

CAPITULO II EL MERCADO INMOBILIARIO EN MEXICO

EL MERCADO INMOBILIARIO EN MEXICO.

El mercado de suelo urbano está integrado por una gran cantidad de submercados, tales como son: el habitacional, industrial, comercial, etc., los que a su vez se subdiviven según los estratos de ingresos a quienes se dirige la oferta.

La demanda principal de suelo urbano es la habitacional. Un importante sector demandante de este recurso es el constituido por la población migrante que viene a integrarse, por lo general, a las áreas que circundan las ciudades, aunado al crecimiento natural de la población en las propias ciudades.

Debido a que los problemas más agudos de la demanda de suelo se presentan para la vivienda y, dado que la política de reservas territoriales está en camino a cubrir esas necesidades, en este trabajo se hará referencia solamente al mercado habitacional.

"El mercado de tierras es el ámbito en donde se encuentran los promotores individuales, los sectores sociales y la política del Estado. Por mercado de tierras debe entenderse no el ámbito de encuentro entre la oferta y la demanda, sino el ámbito donde se realiza la plusvalía.

La tierra es una mercancía de características particulares, pues se configura como un valor de uso (las actividades humanas no pueden prescindir de un soporte material) no producido por el trabajo humano, pero no obstante, es susceptible de ser monopolizada y enajenada. Es, por lo tanto, una mercancía, y como tal deberá ser estudiada." (1)

Como el de las demás mercancías, el mercado de suelo varía con los ciclos de auge y de depresión de la economía con la característica peculiar de -- que este mercado es un retugio de inversiones improductivas sometido a la especulación, durante un largo período de años, por la creciente demanda y el proceso de crecimiento de las ciudades.

"...la especulación inmobiliaria urbana, de modo general, es, en el marco del capitalismo, una forma por la cual los propietarios de la tierra reciben una renta transferida de los otros sectores productivos de la economía, especialmente por medio de las inversiones públicas en infraestructura y servicios urbanos... Esa ganancia, derivada de una mejora pública, es la que definimos como especulativa, ya que no es el resultado de inversiones de sus propietarios, sino de la colectividad." (2)

Geisse y Sabatini comentan que la especulación adopta dos modelidades: --- la "monopólica" y la "competitiva".

La primera se refiere a que gran parte de la tierra disponible para el crecimiento urbano está bajo el control de unas pocas familias o empresas loteadoras y constructoras, lo que hace posible que unos pocos afecten directamente los precios de mercado.

La especulación competitiva se da cuando amplios sectores de ingresos medios, se suman a los inversionistas de altos ingresos en la compra de tierras ante la seguridad de que su valorización se elevará por encima del ritmo inflacionario. (3)

La especulación inmobiliaria tanto con la tierra rural, en las inmediaciones de las ciudades, ante la expectativa de que se transforme en urbana, como en las tierras urbanas al interior de las ciudades, implica que la mayoría de la población no tenga acceso a este recurso.

Asimismo, ha contribuido a minar la eficiencia de las inversiones públicas en infraestructura, en la medida en que áreas equipadas no son utilizadas, otras deberán ser incorporadas con la consecuente extensión de la infraestructura y los servicios.

Por otra parte, es posible distinguir dos tipos de mercados de tierra para vivienda. "...el mercado convencional que provee de tierra y vivienda a la demanda solvente, y el mercado no convencional que en razón directa a su

magnitud, atiende a sectores de muy bajos ingresos y también a aquellos situados en el límite de la insolvencia para una oferta dada de tierra ." --

(4)

Antes de iniciar el análisis del mercado de suelo urbano en México, creemos necesario hacer algunas consideraciones generales sobre el sector inmobiliario.

El capital inmobiliario es una parte especializada del capital social que - está sujeto a las leyes generales de la acumulación capitalista y, por lo tanto, sujeto a sus contradicciones.

Topalov define al sector inmobiliario como "...el sector que produce y hace circular las mercancías inmobiliarias. Este sector incluye, claro está, la industria de la construcción y, también, todas las otras actividades capitalistas que intervienen en el ciclo de conjunto del capital en el sector: la promoción inmobiliaria, los rentistas inmobiliarios y el crédito inmobiliario." (5)

Como se desprende de esta definición, en el sector inmobiliario participan tres tipos de capitales: el capital invertido en terrenos, el capital de la construcción y el capital financiero.

El promotor inmobiliario es aquel que libera el terreno para destinarlo a - un nuevo uso, y hace así posible la producción sobre el terreno. En términos generales, el promotor compra un terreno y concibe un programa, contrata arquitectos para realizar el proyecto y luego la construcción. Una vez - construido vende recuperando el capital comprometido más la ganancia, como lo comenta Topalov, "el motor de la operación es la valorización del capital de promoción."

La racionalidad empresarial de una promotora inmobiliaria, que Topalov denomina como "el cálculo hacia atrás", puede resumirse esquemáticamente en las siguientes fases: (6)

1).- El promotor inmobiliario concibe un programa; cuántos metros requiere para cada producto inmobiliario (viviendas, comercio, etc.).

2).- Evalúa los precios que va a poder cobrar por cada uno de sus productos. A partir de aquí comienza el cálculo hacia atrás.

3).- A partir del precio tentativo de venta deduce el costo de construcción de los edificios.

4).- De lo que resta, deduce el acondicionamiento del terreno que incluye el costo de conexión de las redes y el costo de equipamiento e infraestructura necesarios (sólo del terreno en cuestión), y que puede variar según las localizaciones, lo que permite una sobreganancia de localización.

5).- Después de restar los costos de acondicionamiento al precio tentativo de venta, el promotor tiene una estimación de un "remanente" a repartir entre el precio a pagar por el terreno y la ganancia bruta de promoción.

Esta última tendrá que ser equivalente a la tasa media de ganancia de la economía, porque de lo contrario el promotor inmobiliario trasladaría su inversión a otra rama de la economía.

6).- La diferencia es lo que puede repartirse entre el promotor y el propietario: la sobreganancia localizada, la renta del suelo, que no pone en juego la ganancia media. Por lo tanto, no es la renta la que determina el precio del terreno, sino que es la ganancia del capital la que determina la formación y el volumen máximo de la renta.

El grado en que el promotor deba compartir las ganancias rentistas del proyecto con el propietario original de los terrenos, depende básicamente del momento en que se compra el terreno. Si los terrenos son adquiridos con muchos años de anticipación, con seguridad habrá cedido al propietario del suelo una parte menor del remanente, que si el terreno se compra para la ejecución inmediata.

Debido que la tierra no es susceptible de ser usada para fines urbanos sin un mínimo de inversiones, consistentes en infraestructura y servicios y - finalmente viviendas, el capital inmobiliario tiene que establecer relaciones con otras fracciones del capital, como el capital industrial de la - construcción y el capital financiero.

La industria de la construcción participa en el mercado de suelo urbano y edificios actuando específicamente dentro de la esfera de la producción. - "...el capital industrial de la edificación encuentra una de las condiciones de la producción, el suelo, como un obstáculo recurrente que reaparece al comienzo de cada ciclo productivo.

El promotor compra, en un primer momento, un terreno. Luego encarga y compra el edificio al industrial de la construcción. El capital de promoción funciona, por lo tanto, para el capital industrial, como un capital de circulación, es decir, como un capital que toma la forma de mercancías antes - que esta mercancía encuentre los fondos del usuario final." (7)

Por otra parte, el largo período de rotación del capital en la industria - de la construcción hace indispensable la participación del capital crediticio. La intervención del capital bancario en la circulación del suelo urbanizado con construcciones, facilita la realización de la ganancia especulativa que obtiene el capital inmobiliario.

El mercado inmobiliario tiende a una creciente integración de las diferentes actividades y agentes en torno al capital financiero.

Como se puede observar, los capitales invertidos en el sector inmobiliario residencial pueden ser de tres tipos. De ahí que se pueden identificar - - tres fuentes principales de ganancia en la actividad inmobiliaria: la renta de la tierra, la utilidad del capital invertido en la construcción y el interés del capital financiero.

Esta división de capitales no implica necesariamente que estos estén en - -

diferentes manos, ya que se puede dar el caso de "proyectos integrados" en donde una sola empresa coordina la ejecución de las distintas fases.

En estos casos la distribución de la renta entre agentes es más difusa. Pero, como lo comentan Geisse y Sabatini, se puede "...fundamentar la hipótesis - de que la renta de la tierra captada en un proyecto "integrado" excede del pago al propietario del terreno. Los agentes promotores, financistas y otros intermediarios, también participan en la apropiación de la renta de la tierra. Esto, porque sus ganancias excederían la tasa media de los capitales - comprometidos por ellos en el proyecto. La razón detrás de esta afirmación - es que los usos de la tierra cambian con las inversiones de capital que sobre ellas se realizan bajo la presión de la demanda. Los cambios de uso van acompañados de una valorización de la tierra." (8)

El Mercado Inmobiliario en México.

En México, se pueden identificar tres grandes grupos de sectores que participan en el mercado de tierra, de acuerdo al tipo de acciones que realizan en torno al suelo: el privado, organizado a través de la actividad inmobiliaria; el público y el social.

Los dos primeros grupos se ubican dentro del mercado convencional y el último en el mercado no convencional, definidos anteriormente.

"En cuanto a la incorporación de tierra al crecimiento urbano del país, la acción pública, a través de los programas de vivienda, produce cerca de 14% de los incrementos; la acción privada, a través de la actividad inmobiliaria y fraccionamientos, genera cerca del 32%. En consecuencia, el 54% del crecimiento urbano se produce fuera del mercado formal." (9)

a).- Sector privado.

Dada la capacidad financiera de los agentes privados, a través del capital -

inmobiliario, y a las características jurídicas del régimen de propiedad privada en el país, un volumen importante de la oferta de tierra es dominada por este sector, determinando el comportamiento al que se encuentran sujetos los agentes de los otros sectores.

Esta fracción del capital surge de manera importante en el país a partir de 1960, año en que las ciudades, y sobre todo la ciudad de México, reciben un gran impulso. "...en los años setenta comienza a activarse en grande el negocio de las fraccionadoras, cuando menos en cuanto a la superficie promedio por fraccionamiento, y es posible observar fuertes lazos entre grupos económicos poderosos y promotoras privadas. Por otra parte, comienzan a intervenir activamente en el mercado de suelo y vivienda urbana el capital financiero y el de la construcción." (10)

Las inversiones inmobiliarias privadas se convirtieron así, en una vía de acumulación privada de capitales, fundamentalmente por la apropiación de la plusvalía generada por la tierra urbana en el proceso de su explotación como soporte físico de las actividades urbanas.

"De acuerdo con el monto de su capital, las características de los bienes que ofrecen, las superficies de los fraccionamientos y las clases sociales a las cuales se dirige el producto, existen todo tipo de fraccionadoras, desde la gran empresa capitalista moderna hasta los pequeños promotores individuales que operan en el mercado de suelo y vivienda urbanos." (11)

Las empresas inmobiliarias privadas realizan grandes inversiones en la compra de terrenos no urbanizados, generalmente en la periferia de las ciudades, en espera del crecimiento de la mancha urbana y la introducción de infraestructura.

Las prácticas especulativas y monopólicas que ejerce el capital inmobiliario se manifiestan a través de la concentración de grandes extensiones de tierra, en especial para vivienda, lo cual posibilita la elevación de los precios del suelo y la apropiación del valor generado por factores de loca

lización y accesibilidad de los terrenos y por los servicios introducidos por el Estado.

Esta concentración de tierras por parte de este sector ha sido constituida, en muchos casos, por terrenos de origen ejidal y comunal aldeaño a las ciudades. En este sentido, las autoridades "...no sólo contribuyeron a expandir la mancha urbana habitacional al conceder autorizaciones de fraccionamientos de grandes extensiones de tierra, en la gran mayoría de los casos a capitalistas privados, sino que también contribuyeron a revertir el proceso de "colectivización" de tierras emanado de la revolución, al aceptar-reintroducir en el mercado privado grandes extensiones de tierra que pertenecían a la sociedad como un todo, al formar parte de un régimen de propiedad ejidal, comunal o estatal." (12)

Lo anterior se puede constatar con los siguientes datos para el caso de la Ciudad de México y para el Estado de México, que aparecen en un artículo de Martha Schteingart. (13)

En el Distrito Federal, la transformación de los terrenos ejidales y comunales a usos urbanos se ha producido de la siguiente manera: Para uso habitacional ha cubierto, en general, más del 85% de la superficie ejidal -- urbanizada, pero entre 1950 y 1960 esa proporción desciende al 62%, debido al gran aumento experimentado en la superficie destinada a la industria y los servicios, que en esos años alcanzan el 10.8% y 26.1% del total, respectivamente. En años posteriores a esta época, y hasta 1975 (período considerado para el análisis por la autora) los porcentajes son mucho menores para la industria, entre el 1% y 4%, y alrededor del 9% para los servicios, anulándose en los últimos años del período considerado.

En cuanto a la utilización de terrenos ejidales por tipo de colonias se tienen los siguientes porcentajes: colonias populares entre el 1.7% y 8.1%; para vivienda de clase media oscila entre el 80.3% y el 36.7% durante el período, por lo que se observa una tendencia a decrecer; la vivienda para sectores de altos recursos ha ocupado aproximadamente entre el 7.5% y el

13% del total, exceptuando los años cincuenta en los que cubre casi el 23%.

Los terrenos comunales tienen también una alta proporción de usos habitacionales (entre el 77% y el 88%) con un mayor peso de colonias populares (entre el 5.6% y el 12.8%) y con porcentajes similares a los de los terrenos ejidales para la vivienda de ingresos medios (63% y 72% del total).

En el Estado de México, la transformación de los terrenos ejidales y comunales a usos urbanos se ha producido de la siguiente manera: por una parte, se presenta también aquí una gran preponderancia de usos habitacionales (74.8% en el caso de la tierra ejidal y 86.3% en la comunal) y un peso mucho menor de la industria y los servicios (17.4% y 13% para la industria; 7.8% y 0.7% para los servicios, sobre terrenos ejidales y comunales, respectivamente).

Al mismo tiempo se da dentro de la utilización habitacional de los terrenos ejidales, un gran porcentaje dedicado a asentamientos residenciales para estratos de altos ingresos (40.8% del total) mientras las colonias populares sólo cubren el 10%. La distribución es más favorable a los sectores populares en el caso de los terrenos comunales (un 26.4% del total ha sido ocupado por asentamientos residenciales y un 20.6% por colonias populares).

De lo anterior, se desprende que en el D.F. del 48 al 31% de la mancha urbana que ha ocupado terrenos ejidales y comunales en las diferentes etapas analizadas, no ha comprendido usos de "utilidad pública" o "interés social", tal como es contemplado por la Ley. En el Estado de México ese porcentaje es muy superior, alcanzando casi el 70%.

Así, las inversiones en infraestructura urbana y la privatización de la tierra colectiva ha apoyado la formación y la apropiación de elevados niveles de rentas absolutas y diferenciables por parte de los sectores dominantes, representados en este caso por el capital inmobiliario.

La lógica de operación de las empresas inmobiliarias se traduce, por un la

do, en la canalización de inversiones hacia actividades no productivas y, por otro, en la subutilización de la infraestructura y el equipamiento, en contraste con el crecimiento de las ciudades y las crecientes demandas de vivienda, en especial de la población de menores ingresos.

b).- Sector Público.

El Estado actúa tanto como regulador de las características del suelo, como directamente en su proceso de producción; son los casos de los fraccionamientos con fines habitacionales y de obras públicas.

Las acciones del sector público en relación al suelo urbano fueron clasificados por la Subsecretaría de Asentamientos Humanos dependiente de la SAHOP durante el sexenio de 1976 a 1982, en directas, reguladoras e inductivas. (14)

Se entiende por acción directa aquella que parte de la adquisición del suelo para conseguir un uso determinado, ya sea mediante la concesión, la venta o la renta del mismo.

Dentro de estas acciones se encuentran la expropiación y la regularización de la tenencia de la tierra, funciones exclusivas del sector público. La compra venta es la única acción sobre la tierra que realiza tanto el sector público como el privado y el social.

Los organismos públicos que ejercen una acción directa sobre la tierra son aquellos, con facultad para tramitar expropiaciones con un fin público específico. Dentro de las expropiaciones se encuentran aquellas de tierra ejidal o comunal que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos, o donde existan asentamientos humanos irregulares.

Otro grupo de agentes que intervienen con acciones directas sobre la tierra, lo comprenden los organismos públicos que realizan operaciones de com

pra venta de tierras o reciben expropiaciones a su favor. Los organismos-públicos también intervienen en acciones directas en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra.

Por otro lado, se encuentran los agentes públicos que intervienen en el -- mercado de suelo a través de acciones reguladoras. Se entiende por acción reguladora el definir las normas aplicables a los diferentes usos estableciendo sus posibilidades y limitaciones en función de normas de comportamiento y de la intensidad de acuerdo a la infraestructura, el equipamiento y los propósitos generales de desarrollo urbano; quien realice un desarrollo ya sea público o privado tiene la obligación de ejecutar las -- obras correspondientes de acuerdo a los destinos establecidos.

Los agentes públicos son los únicos capaces de establecer este tipo de acciones. Ejecutan acciones reguladoras y de control en el nivel estatal -- los registros públicos de la propiedad y los catastros fiscales de acuerdo a la Ley General de Asentamientos Humanos. También se llevan a cabo este tipo de acciones a través de los registros de los planes de desarrollo urbano en sus tres niveles: el federal, el estatal y el municipal.

Finalmente, se encuentran las acciones inductivas que son aquellas que ejecutan organismos que pertenecen a otro sector de la administración pública, pero que producen efectos marcados sobre el sector de asentamientos humanos. Estas acciones se realizan básicamente mediante el régimen fiscal y los regímenes crediticio y financiero.

Para fines de este trabajo nos referiremos exclusivamente a las acciones directas que el sector público realiza sobre el suelo urbano, ya que la -- constitución de reservas territoriales está dentro de este tipo de acciones.

El Estado reconoce que se deben de seguir dos líneas dentro de la política de suelo urbano: una orientada a las situaciones de urgencia, creadas por las presiones demográficas y sus desequilibrios y, la otra orientada a

la prevención y regulación de los asentamientos humanos. Es decir, que son necesarias acciones correctivas y también acciones preventivas.

Dentro de estas últimas se encuentra la constitución de reservas territoriales, a la cual haremos referencia ampliamente en el capítulo III de este trabajo.

En cuanto a las acciones correctivas, los procedimientos de expropiación y regularización de la tenencia de la tierra han adquirido en los últimos años una creciente importancia, ya que involucran una acción masiva del Estado sobre las relaciones sociales de la propiedad en torno al suelo.

Las demandas de suelo para desarrollo urbano de los diferentes sectores de la población, como se mencionó anteriormente, se han solucionado, en general, a través de la expropiación de terrenos de propiedad ejidal o comunal más próximos a las áreas urbanas.

"En el Distrito Federal, entre 1940 y 1975, el crecimiento de la mancha urbana se produjo en un 52.8% sobre propiedad privada, en un 26.5% sobre tierra comunal y en un 20.7% sobre propiedad ejidal. Es decir, que un poco menos de la mitad del crecimiento urbano se ha dado sobre tierra de carácter colectivo." (15)

Por su parte, el crecimiento de la mancha urbana sobre el Estado de México se ha dado en forma total o parcial sobre doce municipios. "Ese crecimiento se ha dado en un 21.9% sobre tierra ejidal, en un 27.5% sobre tierra comunal, en un 27.8% sobre tierra estatal (producto de la desecación del Lago de Texcoco) y en un 22.8% sobre tierra privada." (16)

Sin embargo, la desvinculación entre las políticas de expropiación y las políticas de desarrollo urbano, ha reforzado el carácter especulativo del mercado inmobiliario, ya que la expropiación permite incorporar terrenos agrícolas a este mercado, implicando que la propiedad social agraria se sujete a los mecanismos de la oferta y la demanda.

" El tratamiento jurídico-administrativo al suelo incorporado de esta manera (expropiación), presenta una dualidad, según se considere agrario o urbano. La Ley de la Reforma Agraria regula los regímenes ejidal y comunal, la Legislación de Asentamientos Humanos regula y ordena el crecimiento y el desarrollo de los centros de población, con lo cual se presentan situaciones de simultaneidad de atribuciones sobre las mismas áreas, debido particularmente a la indefinición de la legislación sobre atribuciones y responsabilidades. No se establece en que fase del proceso el suelo ejidal pasa a ser regulado por la planeación y ordenamientos urbanos; los mecanismos y dependencias son muchas, con atribuciones, funciones y competencias poco definidas, produciéndose multiplicidad de instancias administrativas que prolongan y hacen más costoso el proceso." (17)

Por lo tanto, la expropiación de la tierra ejidal y comunal que debería constituirse en un instrumento para la incorporación oportuna y adecuada de suelo al crecimiento urbano, es realizada en forma descoordinada.

Por otra parte, "...los programas de regularización han sido la razón de ser fundamental para la intervención del Estado, a fin de enfrentar los problemas de los servicios públicos generados por la expansión desmedida y no controlada de las ciudades y por la dominación de un mercado privado de tierra urbana que obliga a grandes sectores de la población a invadir o adquirir en forma ilegal o irregular un espacio en donde asentarse.

La regularización se ha convertido en la más común de las acciones institucionales respecto a las adquisiciones o invasiones irregulares de predios ejidales, comunales, estatales y privados." (18)

En un artículo publicado recientemente por Ma. Eugenia Moreno aparecen los siguientes datos sobre lotes irregulares en algunas ciudades del país:

En el D.F. el número de lotes irregulares asciende a más de 300 mil; en Guadalajara alrededor de 500 mil; en Puebla se calculan 65 colonias irregulares trazadas sobre una cifra indeterminada de predios, pero en los que se

asientan más de 50 mil familias y, solamente en 16 municipios conurbados del Estado de México con el D.F., se calculan cerca de 700 mil predios irregulares en donde viven poco más de 4.5 millones de personas. (19)

La regularización de la tenencia de la tierra tiene como objetivo poner término a la situación de ilegalidad de la mayoría de los nuevos asentamientos urbanos. Sin embargo, la legalización de la propiedad de la tierra conlleva una serie de gastos para sus ocupantes.

En primer lugar, la entrega del título correspondiente implica un pago. Pero, hay que señalar que los ocupantes ya han pagado, en general, el derecho de ocupar el terreno. Por otra parte, deben de cubrir los gastos de los servicios esenciales (agua, luz, drenaje) y, finalmente, la legalización implica el pago del impuesto predial.

Esto hace que, frecuentemente, la regularización se acompañe de la insolvencia de los nuevos propietarios, que son incapaces de hacer frente a los diferentes pagos y abandonen sus terrenos o los vendan a fraccionadores.

"Con la transformación del suelo en propiedad privada, lograda a través de la política estatal de regularización, el terreno adopta su carácter más desarrollado de mercancía valorada y legitimada jurídicamente para intercambiarse libremente en el mercado capitalista de suelo; se ha logrado liberarla de un mercado inmobiliario popular, para introducirla, como objeto mercantil, al mercado capitalista de suelo, transformándola así en soporte futuro del mercado inmobiliario del capital." (20)

Sin embargo, hay que considerar que, "...la posterior intervención del Estado, que en su conjunto arroja como saldos la transformación efectiva del espacio en áreas aptas para el desarrollo urbano y la consecuente valorización del suelo, no necesariamente se realiza en el sentido de la lógica de la modernización capitalista ni, por ello mismo, tampoco se traduce automáticamente en una ampliación de las áreas objeto de la promoción inmobiliaria.

La política urbana ha de responder también a los objetivos de orden social que la legitiman, además de que ésta generalmente se enfrenta a la acción de grupos organizados que con frecuencia oponen fuerte resistencia a las acciones gubernamentales que la orientan, más si éstas son exponentes de --- propósitos excluyentes y/o ajenos a los de los grupos mayoritarios." (21)

Finalmente, es necesario señalar, que la demanda de tierra de los organismos institucionales de vivienda, que juegan un papel importante en las acciones públicas sobre la tierra, han sido canalizadas a través de la compra de terrenos dentro del mercado inmobiliario privado.

Así, los altos costos de la tierra determinan la imposibilidad de disminuir los costos finales de la vivienda de interés social y de atender las necesidades de la población de menores recursos, a la vez que su participación en el mercado implica el reforzamiento de su carácter especulativo.

c).- Sector Social.

Las organizaciones sociales no institucionalizadas, denominadas sector popular o social, generan el mayor crecimiento urbano, ocupando tierra tanto en zonas ejidales y comunales como en zonas federales y particulares. Estas constituyen las modalidades de "ciudades perdidas" y "colonias proletarias o populares", y se encuentran frecuentemente alrededor de las ciudades del país.

El carácter capitalista del suelo y la limitada regulación del Estado dentro del mercado han reforzado el desequilibrio entre los precios del suelo y el ingreso real de la población. Así, se observa que los precios de la tierra se han incrementado a un ritmo mayor que el nivel de ingresos de la población y sobre el índice general de precios.

Este incremento constante y desmedido de los precios del suelo recae fundamentalmente sobre los sectores con menores ingresos, quienes deben aceptar localizaciones inadecuadas y transacciones inmobiliarias al margen de la --

ley.

"En un análisis reciente, considerando la tierra de menor valor en el mercado formal, se pudo identificar que en 84 localidades del país no pueden acceder al suelo la población con un ingreso menor a una vez el salario mínimo; en 21 localidades, entre 2.5 y 2 veces salario mínimo; y en 4 localidades 2.3 veces." (22)

Lo anterior se traduce en el hecho de que una gran parte de la población - se vea en la necesidad de satisfacer sus requerimientos de vivienda a través de la adquisición o apropiación ilegal de terrenos.

Dentro de este contexto, aún cuando los diversos regímenes de propiedad se ven afectados por la ocupación irregular, la propiedad ejidal y comunal es la que ha sido objeto en mayor proporción de este fenómeno. Ello se debe a que su acceso implica un costo menor para la población de escasos recursos por ser suelo periférico, generalmente más barato, y por estar legalmente fuera del mercado.

"Para conocer el tamaño y gravedad de la incorporación de tierra de origen ejidal al mercado libre, es necesario tener presente que, entre 1929 y -- abril de 1980, se realizaron un total de 5,463 solicitudes de expropiación por 177 promotores; de éstas, se han decretado 2,528 expedientes, afectando a un total de 2,976.3 millones de metros cuadrados, y existe un rezago de 2,935 expedientes, de los cuales, 2,032 corresponden a solicitudes realizadas en los últimos diez años." (23)

La proliferación de asentamientos irregulares generados a través de este proceso, implica diversos problemas entre los que destacan la inseguridad jurídica de la propiedad y la mala calidad de la vivienda.

Dichos asentamientos se localizan, en general, en terrenos carentes de obra de urbanización, de difícil acceso e incluso no aptos para su uso habitacional, lo cual repercute en el tipo de construcción de vivienda -----

que se realiza, esto es, autoconstruyen viviendas que no reúnen las normas mínimas de habitabilidad y se generan localizaciones inadecuadas de usos del suelo y trazas urbanas desordenadas.

"Los procesos de urbanización que lleva a cabo la organización popular se inician, en la práctica, a través del control del acceso a la tierra. El conjunto de acciones respecto a la tierra constituye, en realidad, la esencia de la promoción inmobiliaria popular, en tanto convierte a los dirigentes y organizaciones populares en auténticos promotores inmobiliarios, única vía a través de la cual amplios sectores de la población tienen la posibilidad de acceder a un terreno donde habitar." (24)

La sola presencia de los asentamientos anticipa beneficios de explotación (promoción y ventas), puesto que ya garantizan expectativas y demandas de inversión de capital en obras de urbanización. La ocupación produce un efecto valorizador del terreno "en breña" en la medida en que maximiza las expectativas de uso urbano del área y abre un nuevo frente de acumulación-especulativa.

"En esta etapa del mercado inmobiliario, el valor de la tierra representado a través del precio que adquiere el derecho de posesión (se ocupe o no el terreno) llega a un límite, tanto en su monto como en sus incrementos. Se hace, por lo tanto, necesario, desde el punto de vista del proceso de acumulación de valorización del incipiente capital inmobiliario ya invertido, una nueva valorización de la tierra con inversión de capital más desarrollado; esto es, pasar a la etapa de la edificación consolidada." (25)

La segunda etapa se caracteriza por la participación de los pobladores en el acondicionamiento del terreno (emparejamiento, lotificación, etc.) para poder empezar a construir, precisamente, sus viviendas y en la autoconstrucción de sus primeros servicios mínimos. Esta etapa se identifica por la presencia de mecanismos de valorización del suelo, autogenerado por los propios pobladores de estos asentamientos.

Posteriormente surgen diversas formas de coacción y presiones, básicamente para la legitimación de los predios, que conllevan a la tercera etapa que consiste en la regularización de la tenencia de la tierra.

Las diversas fases que transcurren durante este largo proceso llevan paralela la consolidación de las viviendas, por la seguridad que plantea la legitimidad de los terrenos a largo plazo y su potencial de libre introducción al mercado.

"La regularización de la tenencia de la tierra urbana es un acto jurídico-promovido por el Estado, que se ubica en la lógica de la valorización de la tierra. Dos aspectos definen la función del Estado dentro de esta lógica capitalista.

Uno, la transferencia de la propiedad social de la tierra en propiedad privada, y el surgimiento de nuevas rentas absolutas de la tierra. El proceso de regularización consiste (por lo general) en transferir la propiedad social (o original) de la tierra a dos instancias sucesivas: a la dependencia pública encargada de la regularización, y posteriormente al colono ocupante del terreno.

La intervención del Estado en la regularización no se presenta en el sentido de suprimir la renta absoluta, como debería suponerse y sucede en ---- otros países a través de la nacionalización de la tierra; sino en sentido contrario. El Estado mismo se encarga de valorizar con este acto - no precisamente de regulación del mercado, sino de reactivación- una mercancía cuyo valor se incrementa considerablemente." (26)

Esta etapa concluye en el momento en el que los habitantes reciben sus títulos de propiedad con las cargas fiscales correspondientes y se caracteriza por la demanda de servicios de infraestructura que legalmente les corresponden como propietarios del predio.

"El valor comercial del terreno, expresado jurídicamente en las escrituras

que amparan su propiedad privada, no proviene de condiciones ficticias del mercado, ni de los documentos en abstracto, sino, precisamente, del trabajo y el capital que, en forma potencial, contienen todas las obras realizadas o cubiertas por los propios pobladores; es decir, del esfuerzo físico y económico invertido durante largos años por sus propios ocupantes, que no es reconocido económica, jurídica ni socialmente. El colono paga con ello una mercancía valorizada por su propio trabajo; se paga así mismo su propio valor." (27)

La lentitud con la que se lleva a cabo la legalización de la tierra y la introducción de servicios de infraestructura, repercute en altos costos -- tanto económicos como sociales para sus habitantes.

NOTAS DEL CAPITULO II

- 1.- Saffer, Nirce. "Estudio del mercado de tierras en Porto Alegre: período 1964-1979." en Relación Campo-Ciudad, SIAP, México, 1983, p. 358.
- 2.- Malta, Campos. "El proceso de urbanización visto desde el interior de las ciudades brasileñas." en Relación Campo-Ciudad, SIAP, México, 1983, p. 169 y 179.
- 3.- Ver Geisse y Sabatini. "Renta de la tierra y heterogeneidad urbana" en Revista Interamericana de Planificación, Núm. 59, Sep. 1981.
- 4.- Ríofrío, Gustavo. "El Estado y las políticas de tierra urban." en Relación Campo-Ciudad, SIAP, México, 1983, p. 269.
- 5.- Topalov, Christian. "La urbanización capitalista." Edicol, México, 1979. p. 109.
- 6.- Ibid., Cap. 7.2.
- 7.- Ibid., p. 118.
- 8.- Geisse y Sabatini, op. cit., p. 18.
- 9.- Covarrubias, Gaytán. "La problemática de la tenencia y uso de la -- tierra urbana." en Relación Campo-Ciudad, SIAP, México, 1983, p. -- 473.
- 10.- Iracheta, et. al. "El suelo recurso estratégico para el desarrollo - urbano" Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 1984, p. 95.
- 11.- Ibid., p. 97

- 12.- Ibid., p. 85.
- 13.- Ver Schteingart, Martha. "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra: el caso de la Ciudad de México." en Revista Interamericana de Planificación, Núm. 60, Dic. 1981.
- 14.- Ver SAHOP. "Suelo Urbano." Mimeo, s/f.
- 15.- Schteingart, op. cit., p. 170.
- 16.- Ibid., p. 172.
- 17.- Covarrubias, op. cit., p. 474.
- 18.- Iracheta, op. cit., p. 400.
- 19.- Moreno, Ma. Eugenia. "Promoción Inmobiliaria y promoción de la marginalidad social." en Revista Ciudades, Núm. 1, enero-marzo 1989, --- p. 53.
- 20.- Legorreta, Jorge. "El acceso a la tierra urbana y el mercado inmobiliario popular." en Relación Campo-Ciudad, SIAP, México, 1983, p. -- 442.
- 21.- Moreno, op. cit., p. 53
- 22.- Covarrubias, op. cit., p. 474.
- 23.- Ibid., p. 475.
- 24.- Legorreta, op. cit., p. 417.
- 25.- Ibid., p. 434.

26.- Ibid., p. 434.

27.- Ibid., p. 441.

**C A P I T U L O I I I L A P O L I T I C A D E R E S E R V A S T E R R I T O R I A L E S
D E L E S T A D O M E X I C A N O .**

LA POLITICA DE RESERVAS TERRITORIALES DEL ESTADO MEXICANO.

ANTECEDENTES.

Puede considerarse que desde 1917, el fundamento legal del uso del suelo urbano estuvo incluido en el artículo 27 Constitucional pero el tema urbano en sí no fue considerado específicamente, porque la propiedad de la tierra y su finalidad fundamental se orientó a la solución del problema agrario.

Sin embargo, dicho artículo Constitucional fundamentó la propiedad urbana al señalar que la propiedad de las tierras corresponde originalmente a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitirla a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Esta consideración implícita permitió que se le regulara a través de disposiciones locales que generalmente atendían aspectos parciales de la cuestión urbana. De esta manera se configuró una legislación dispersa, que por su concepción limitada del problema, resultó insuficiente para resolverlo, tanto en el nivel local como en el nacional.

En este sentido, Joaquín Álvarez comenta que: "La mayoría de las respuestas legales que se fueron presentando fueron específicas, es decir, respondían a un objeto concreto, y sin ligarse con otras piezas legales en la materia, a veces eran respuestas a problemas de vivienda, a veces a cuestiones de zonificación y planeación, o reglamentos de construcción." (1)

El año de 1976, sin embargo, constituye un parte aguas en lo relacionado a los asentamientos humanos, por varias razones. En primer lugar, el 26 de mayo de 1976 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos. Por otra parte, en junio de ese mismo año se realizó en Vancouver, Canadá la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT). Asimismo, durante el sexenio de López Portillo (1976-1982) se creó la Subsecretaría de Asentamientos Hu

manos, la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (1977), y se publicó el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978). Este primer plan sufrió varias modificaciones, presentándose su versión definitiva en 1982.

A continuación se hace una descripción general de los aspectos más importantes de dichos acontecimientos,

Ley General de Asentamientos Humanos.

En 1976 (6 de febrero), se introdujeron reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política Mexicana, que establecieron las bases para estructurar la legislación específica de los asentamientos humanos y los centros urbanos.

El párrafo tercero del artículo 27 Constitucional establece que: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población."

La fracción XXIX-C, adicionada al artículo 73 Constitucional, faculta al Congreso para expedir las Leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los 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 de la Constitución.

Finalmente, la fracción IV adicionada al artículo 115 otorga facultades -- a los Estados y Municipios, para que en el ámbito de sus competencias, expidan las Leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, en lo que se refiere a los centros urbanos y de -- acuerdo con la Ley Federal de la materia.

De esta manera, el origen de la legislación sobre asentamientos humanos es el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución. En este orden, el ejercicio de las facultades previstas en el artículo 73 dió origen a la -- Ley General de Asentamientos Humanos, y del cumplimiento del artículo 115 emanaron las Leyes Estatales de Desarrollo Urbano.

La Ley General de Asentamientos Humanos, desde su publicación ha sufrido -- varias adiciones y modificaciones. En septiembre de 1981 fue adicionado -- el Capítulo V, denominado De la Tierra para la Vivienda Urbana (artículos 48 al 59), y en febrero de 1984 se publicaron diversas reformas y adicio -- nes a la misma.

El artículo 1º de la L.G.A.H., publicada en 1976, determinaba como objetivo de la misma: "...establecer la concurrencia de los Municipios, las Enti -- dades Federativas y la Federación, para la ordenación y regulación de los -- asentamientos humanos; fijar las normas básicas de la acción pública para -- la fundación, planeación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los -- centros de población, así como definir los principios mediante los cuales -- el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes -- provisiones, usos, reservas y destinos de las áreas y predios."

Uno de los objetivos centrales de la Ley es el de regular el mercado de -- tierra, evitando su especulación y la de inmuebles destinados a la habita -- ción popular, lo cual, entre otras cosas, provocó protestas por parte de -- algunos sectores de la población, principalmente de aquellos que controlan el poder económico.

Estos grupos sostenían que la L.G.A.H. iba en contra del derecho a la propiedad privada, y por ende a la Constitución mexicana. Sin embargo, si bien la Ley expresa claramente la intención de poner fin o, por lo menos, controlar el acaparamiento y la especulación excesiva de la tierra urbana; los señalamientos jurídicos ofrecen muy pocas indicaciones de los mecanismos específicos que se proponen aplicar para este fin.

Antonio Azuela comenta: "Esta Ley ha tenido efectos importantes sobre el ejercicio profesional de la planificación urbana: el primero de ellos es que ésta ha adquirido un "estatus jurídico" que antes no tenía, lo cual ha implicado, al mismo tiempo, que la planificación tenga ahora que constreñirse a los marcos de los textos legales...se ha generalizado la idea de que la ley que nos ocupa introduce cambios jurídicos que, de tener plena aplicación, producirán una reorientación del proceso urbano en beneficio de los sectores mayoritarios. Esta expectativa...ha ido convirtiéndose en desencanto conforme se han hecho evidentes los obstáculos legales que impiden el desarrollo de un tipo de planificación que beneficie a las mayorías urbanas." (2)

Este autor considera que es necesario distinguir entre el discurso de un texto legal y el contenido jurídico (normativo) de la Ley. En este sentido se puede observar que la L.G.A.H. está impregnada de frases que, a pesar de su tono reformador, no constituyen normas jurídicas que hagan viables reformas significativas.

Y agrega que "...los cambios jurídicos introducidos por la Ley General de Asentamientos Humanos no rebasan el ámbito de las relaciones entre los diversos aparatos del Estado; que esta ley no trajo modificaciones jurídicas sustanciales al régimen de propiedad del suelo,...que es sólo el discurso de la ley lo que ha propiciado la idea de que a partir de ella pueden introducirse cambios sociales significativos en la dinámica de la urbanización." (3)

Si bien es cierto que la Ley General de Asentamientos Humanos enfrenta una

problemática no considerada o considerada parcialmente en el marco jurídico mexicano, esto no implica necesariamente la solución de esa problemática. Lo importante no es el contenido de las medidas propuestas, sino la reforma y los mecanismos como se vayan a instrumentar y que, o bien, no son lo suficientemente claros en la Ley o, incluso, inexistentes en la misma.

Conferencia de Vancouver (HABITAT).

Del 31 de mayo al 11 de junio de 1976 se realizó en Vancouver la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos.

Alberto Rébora comenta que en México "...a partir de 1976 y en mucho propiciado por la Conferencia Mundial de HABITAT de la ONU, de la cual emanó el término "asentamientos humanos", se produce un marcado cambio en favor de la planeación urbana." (4)

Uno de los temas tratados en esta Conferencia fué el relacionado con el suelo urbano. En esta foro se señaló que la tierra, por su carácter único y por la importancia crucial que tiene para los asentamientos humanos, no puede ser tratada como un bien ordinario controlado por individuos y sujeto a las presiones e ineficiencias del mercado. (5)

Entre las recomendaciones a las que se llegó en esta Conferencia está la de un mayor control público sobre el suelo, con el fin de controlar los procesos de conversión rural-urbana, lo que incluye expropiaciones y creación de reservas estatales de tierras; y la de recuperar para la comunidad la plusvalía resultante de las inversiones públicas y del crecimiento general de la comunidad, para lo cual se señala como un mecanismo, la adquisición general de las tierras por organismos públicos. (6)

Hardoy en su artículo Cooperación Internacional para los Asentamientos Humanos hace los siguientes comentarios en relación a la Conferencia de Vancouver:

"Con frecuencia oigo decir que hay que olvidarse de HABITAT, que HABITAT no tuvo impacto porque careció de objetivos definidos, porque no fueron discutidos los problemas y, en cambio, fueron aprobadas demasiadas recomendaciones, en la medida en que los gobiernos de los países ricos y los organismos internacionales no están realmente interesados en los problemas de los asentamientos humanos, los que sólo preocupan a los municipios y a algunos ministerios sectoriales sin mayor poder político para alcanzar prioridad en los programas nacionales e internacionales. Finalmente, que esas recomendaciones fueron acordadas y firmadas por los gobiernos sin que la mayoría tuviese realmente la intención de implementarlas." (7)

Y más adelante agrega: "Si tan sólo algunas de esas recomendaciones fueron implementadas, estoy seguro que en muy pocos años podríamos enfrentar las causas de una rápida urbanización y sus problemas esenciales con mucho más optimismo." (8)

Este autor considera cuatro recomendaciones de Vancouver como fundamentales, entre las que se encuentra la relacionada con la adquisición general de tierra por parte de los organismos públicos.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

La Ley General de Asentamientos Humanos establece en su artículo 4º, que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de planes de desarrollo urbano a diferentes niveles: nacionales, estatales y municipales.

La Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, creada mediante decreto publicado en el Diario Oficial del 16 de junio de 1977, fue el organismo encargado de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Esta Comisión estaba integrada por aquellas dependencias que por la naturaleza, características y orientación de las funciones que desempeñaban, tenían una relación directa con los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

Los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo Urbano presentado en 1982, consistían en impulsar una distribución mas racional de la población en el territorio nacional; ordenar las necesidades de suelo urbano, - vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población, mejorando y preservando el medio ambiente. (9)

Este Plan preveía como políticas específicas para el caso del suelo urbano las siguientes: (10)

- Inducir la distribución, con sentido social, de las plusvalías derivadas del desarrollo urbano mediante un sistema justo y eficaz.
- Participar en la regulación del mercado mediante la acción de los organismos gubernamentales en sus diferentes niveles, en la oferta y demanda de suelo, así como a través de la fijación de normas para su intercambio.
- Coadyuvar con las autoridades locales en la distribución de los usos y destinos de suelo, en concordancia con las prioridades establecidas en los planes de desarrollo urbano.
- Establecer la congruencia de esas políticas con las de asentamientos humanos y, al exterior del sector, con las de aquellos organismos -- que realizan acciones en la materia.
- Ampliar el acceso de los grupos mayoritarios al consumo de suelo urbano.

A su vez, el Programa Nacional de Suelo Urbano, como uno de los programas operativos del Plan Nacional referido, señala como políticas las siguientes: (11)

- De distribución social de las cargas y beneficios:

Utilizar las operaciones realizadas con el suelo urbano como medio - para obtener una distribución equitativa de la riqueza y, en particular, de las cargas y beneficios derivados del desarrollo urbano.

- De regulación del mercado:

Coordinar la demanda y oferta públicas de suelo urbano, y establecer acciones indirectas para la regulación, control, inducción y fomento del mercado privado de suelo a fin de que las operaciones inmobiliarias sean acordes con las políticas de los centros de población (crecimiento, conservación y mejoramiento).

- De definición de usos y destinos:

Coadyuvar con las autoridades locales en la definición de los usos y destinos del suelo que sean acordes con los planes de desarrollo urbano correspondientes y, en particular, con la infraestructura existente para lograr un óptimo aprovechamiento.

- De establecimiento de normas:

Impulsar la promulgación de normas que establezcan y regulen la congruencia de los usos y destinos urbanos del suelo con las políticas para los centros de población señaladas en los planes de desarrollo urbano estatales y municipales y que permitan el control del aprovechamiento del suelo.

- De congruencia inter e intrasectorial:

Establecer la congruencia de las políticas de suelo urbano con los planes, programas y organismos del sector público que inciden en materia de suelo urbano.

- De ampliación de las alternativas de acceso al suelo:

Ampliar las alternativas de acceso al suelo para uso habitacional a los grupos de bajos ingresos, así como fomentar la participación de las organizaciones sociales en la tenencia legal de suelo urbano, -- y facilitar al comercio e industria de pequeño y mediano tamaño la adquisición de suelo para uso comercial e industrial.

- De regulación del suelo de la tierra proveniente de régimen ejidal comunal:

Acelerar la regulación de la tenencia de la tierra ejidal o comunal-ocupada en asentamientos humanos irregulares, disminuir la frecuencia de las invasiones, así como evitarlas, incrementando la oferta de tierra mediante programas acordes con las políticas señaladas en los planes de desarrollo urbano acerca de los centros de población.

Las políticas antes señaladas, tanto del Plan Nacional de Desarrollo Urbano como del Programa de Suelo Urbano, debían ser observadas en las diferentes acciones urbanas de: (12)

Fundación de Centros de Población.-Creación de un centro de población mediante decreto que contenga declaratorias sobre provisión de tierras y -- determinación de usos, reservas y destinos.

Conservación de Centros de Población.-Acción tendiente a mantener buen -- equilibrio ecológico; el buen estado de las obras materiales de acuerdo -- al PNDU; el buen estado de todo aquello que corresponda al acervo históri- co y cultural.

Mejoramiento de Centros de Población.-Acción tendiente a renovar y reorde- nar los centros de población, mediante el adecuado aprovechamiento de sus elementos materiales integrantes y necesarios.

Crecimiento de Centro de Población.-Expansión de los centros de población en áreas determinadas previamente para ello.

Lo hasta aquí expuesto, nos permite concluir que durante el sexenio de 1976 a 1982, se realizaron acciones más bien de tipo jurídico y administrativo en lo relacionado a los asentamientos humanos, tales como: la elaboración de un marco jurídico (Ley General de Asentamientos Humanos y las respectivas leyes de Desarrollo Urbano Estatales), adecuación de la Administración Pública (creación de la SAHOP y de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, entre otras), la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los planes de desarrollo urbano estatales y de centros de población, así como las Comisiones de Conurbación.

Sin embargo, esas acciones sólo constituyen una base para que se pueda llevar a cabo la planeación urbana en el país y, por otro lado, si las políticas establecidas tuvieron un efecto real sobre el comportamiento de los asentamientos urbanos, esto no puede evaluarse en el corto plazo.

Por otra parte, es necesario considerar que la planeación que se lleva a cabo en nuestro país es de tipo indicativo, por lo que el Estado no tiene realmente los instrumentos necesarios para lograr por sí sólo, cambio en el comportamiento de ocupación del territorio que depende más del comportamiento de la estructura económica.

LA POLITICA DE RESERVAS TERRITORIALES EN EL PERIODO 1982-1988

Los diversos Programas Nacionales que se elaboraron durante el sexenio de De la Madrid, entre los que se encuentra el de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, desagregan las propuestas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro del capítulo de Política Social, del mencionado Plan, se determinaron los propósitos y líneas de acción para la atención de las necesidades básicas fundamentales y para mejorar la calidad de vida de la población, particularmente en materia de desarrollo urbano, vivienda y ecología que presentan una aguda problemática.

"El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, conforme a lo establecido en la Ley de Planeación y a partir de las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, especifica el diagnóstico, los objetivos, metas, - - prioridades e instrumentos de política del sector... En el Programa se establecen las orientaciones de política para la solución de la problemática territorial de ordenamiento urbano, suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento..." (13)

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUyV) está dividido en dos grandes aspectos: Desarrollo Urbano y Vivienda. A su vez, el - - sector de Desarrollo Urbano se integra por varios sectores, entre los que se encuentra el de Suelo Urbano.

En el diagnóstico del PNDUyV, particularmente en el aspecto de desarrollo urbano, se contempla que para dar respuesta al crecimiento de los principales centros de la población del país, entre 1983 y 1988, se requieren 112 mil hectáreas para ciudades de más de 50 mil habitantes. (14)

Por otra parte, el Programa establece como objetivo específico del subsector Suelo: "Garantizar a todos los mexicanos el acceso al suelo mediante - la creación de oferta, sustraerlo de la especulación y aplicar las plusvalías que genera la urbanización en beneficio social; regularizar la tenencia de la tierra y dotar de servicios y satisfactores básicos a los grupos de menores ingresos." (15)

El subsector Suelo contempla las siguientes líneas de acción: Suelo Urbano, Reservas Territoriales Patrimoniales, Mejoramiento Urbano Integrado (Regularización de la Tenencia de la Tierra) y Aprovechamiento del Patrimonio - Inmobiliario Federal.

El PNDUyV establece que la línea de acción de Reservas Territoriales Patrimoniales es una acción de carácter preventivo, postula el refuerzo y la - - orientación de la acción gubernamental que haga posible el paso de la práctica de la adquisición emergente, desarticulada, insuficiente y en ocasio-

nes subsidiada de tierra para programas públicos, a la generación de una oferta amplia, oportuna y autofinanciada del suelo urbano. Pretende que los gobiernos locales adquieran e integren por anticipado, reservas territoriales suficientes, en términos de los planes de desarrollo urbano, que garanticen la atención de las diversas necesidades y la regularización del mercado inmobiliario. (16)

Por otra parte, las metas propuestas por el Programa en relación a las Reservas Territoriales Patrimoniales, son las de constituir para el quinquenio 1984-1988, 66 mil hectáreas de reservas. Se prevé que estas se integren por 57 mil hectáreas que se adquirirán vía expropiación y compra-venta y 9 mil hectáreas que se transferirán a los gobiernos locales del patrimonio inmobiliario federal; de ellas se prevé habiliten en el período cerca del 60%, con elementos de infraestructura primaria, lo que permitirá transferir la tierra habilitada para los diversos programas. (17)

Como se puede observar, las 66 mil hectáreas que se pretendían como meta de reservas territoriales en el PNDUyV, cubrirían el 59% de los requerimientos estimados por el propio Programa (112 mil hectáreas), para cubrir el crecimiento de las ciudades de más de 50 mil habitantes durante el período 1983-1988.

Por otra parte, si durante este mismo período se pretendía habilitar el 60% de la reserva constituida, esto es, casi 40 mil hectáreas, realmente como reserva para un horizonte temporal que vaya más allá de 1988, sólo se contaría con 26 mil hectáreas de reserva.

Ahora bien, las metas del programa de Reservas Territoriales se establecieron únicamente para las ciudades medias.

El Proyecto Estratégico de Ciudades Medias, contemplado en el PNDUyV, se orienta a contribuir a la transformación del patrón territorial inequitativo e ineficiente del país, y tiene como objetivo impulsar la concentración de las actividades económicas y de la población en 59 ciudades medias --

(ver anexo 1), otorgando un papel predominante a dichas ciudades. (16)

Para que los gobiernos locales puedan constituir sus Reservas Territoriales Patrimoniales, es necesario cubrir algunos requisitos y seguir una serie de pasos, mismos que serán analizados a continuación.

PROCESO PARA LA CONSTITUCION DE RESERVAS TERRITORIALES PATRIMONIALES

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) define a los centros de población como las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias - para su vida normal, así como las áreas que se reservan a su expansión futura (Art. 2º;II). Por su parte, las Reservas se definen como las áreas de - un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento - - (Art. 37;III).

Este acto de declarar las reservas permite señalar las áreas sobre las que puede crecer la ciudad, en todas las que queden excluidas, por oposición, - no podrá crecer esa ciudad.

Las modificaciones al artículo 115 Constitucional, realizadas en 1983, facultan a los municipios, entre otras, para:

- Formular y administrar la zonificación y planes de Desarrollo Urbano Municipal;
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, así como de zona y reservas ecológicas.
- Controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción territorial;
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- y

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

- Otorgar licencias y permisos para construcciones.

Por lo tanto, compete a la autoridad municipal expedir las declaratorias de reservas. Dichas declaratorias deberán derivarse de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y no podrán expedirse en ausencia o contraviniendo a dichos planes o programas. (Art. 36 de la LGAM).

Los programas de desarrollo urbano deben contener los requerimientos inmobiliarios para satisfacer las necesidades de tierra y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

La Ley General de Asentamientos Humanos establece que corresponde a ----- las legislaturas locales expedir las normas a las que se sujetarán los municipios en la creación y administración de sus Reservas Territoriales. (Art. 16;A;I).

Por su parte, corresponde a los Ayuntamientos: formular, aprobar y administrar los planes o programas de desarrollo urbano; aprobar las declaratorias de usos, reservas y destinos de áreas y predios; participar en la --- creación y administración de las Reservas Territoriales para el crecimiento urbano de conformidad con las declaratorias en vigor. (Art. 17).

Por último, la publicación de los planes o programas de desarrollo urbano y las declaratorias de usos, reservas y destinos es competencia del Gobernador y no podrán publicarse sin la aprobación previa del Ayuntamiento respectivo. (Art. 16;B;VIII).

Las declaratorias de reservas contendrán la delimitación de las áreas de expansión futura de los centros de población. Una vez que dichas declaratorias sean publicadas e inscritas en el registro correspondiente, los --- predios en ellas comprendidos se utilizarán por sus propietarios en forma que no presenten obstáculos al futuro aprovechamiento determinado por el plan o programa correspondiente. (Art. 40).

El artículo antes mencionado también establece que las declaratorias comprendan preferentemente terrenos que no sean de propiedad ejidal o comunal.

Sin embargo, la declaración de Reservas Territoriales no es suficiente para evitar la especulación en torno al suelo urbano, por lo tanto, es necesario tomar una acción directa. Esta acción consiste, en no sólo declarar las tierras sobre las que va a crecer la ciudad, sino adquirirlas, es decir, constituir las Reservas Territoriales Patrimoniales para que la autoridad local sea la oferente de todas las necesidades de suelo de los distintos grupos sociales.

Para ello, es necesario seguir los siguientes pasos: (Este apartado se elaboró con base en diferentes documentos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que establecen dicho procedimiento.)

Una vez aprobado y publicado el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población y de su correspondiente declaratoria de reservas, el gobierno estatal y municipal elaboraran una propuesta de Reservas Territoriales Patrimoniales, en la que se analiza la oferta y la demanda de suelo, se seleccionan de entre las reservas declaradas los predios que se requieren adquirir y se determinan los usos y niveles de ingreso que alojarán.

La propuesta es presentada al Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Los Comités constituyen foros locales de coordinación en materia de suelo urbano y en él participan representantes de la SEDUE, de la Secretaría de la Reforma Agraria, y de los gobiernos estatal y municipal correspondientes, entre otros.

Aprobada la propuesta de Reservas por parte del Comité, la autoridad local pide a la SEDUE que la ratifique y brinde el apoyo necesario para consti-

tuir la Reserva.

El siguiente paso es la adquisición. A partir de la ratificación de la SEDUE se inician diversas actividades, entre ellas, las de adquisición de los predios, dependiendo del o de los regímenes de la tenencia de los terrenos propuestos.

Si el terreno que se necesita adquirir es federal, la SEDUE realiza las gestiones para la desincorporación de los terrenos del dominio público de la Federación, o la adquisición de los del dominio privado para que puedan ser entregados al Estado que los solicita.

En el caso de que los terrenos sean privados se tendrán que realizar las operaciones de compra-venta.

Por último, si los terrenos son de origen ejidal o comunal, la autoridad local solicita a la SEDUE promueva la expropiación de dichos terrenos con base a las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, la cual establece como causal de expropiación el crecimiento, la conservación, el mejoramiento y la fundación de centros de población y determina que la SEDUE será la beneficiaria de los terrenos que se expropian para la constitución de reservas territoriales, pudiendo ésta transmitirlos a los gobiernos estatales o municipales.

Una vez que la SEDUE tiene los terrenos, se los transfiere al municipio, mediante un convenio, en el cual se estipula que los terrenos pasan a ser propiedad del solicitante.

Junto con los terrenos que ya eran de su propiedad, la autoridad local integra la Reserva Patrimonial del centro de población, y la administra a través de su organismo público local especializado con el que cuente; es recomendable que exista un organismo descentralizado que tenga posibilidades de manejar la Reserva como su patrimonio propio.

En paralelo, la autoridad local con apoyo de la SEDUE elabora, expide, publica y registra el Programa Parcial de Crecimiento y sus correspondientes declaratorias de usos y destinos sobre la Reserva ya constituida.

El siguiente paso es la habilitación de los terrenos; a partir del Programa Parcial de Crecimiento las autoridades locales elaboran los proyectos ejecutivos de las obras de cabeza y las redes primarias de agua potable, alcantarillado, vialidad y electrificación, con lo cual se puede gestionar ante BANIOBRAS los créditos necesarios para que el organismo público local-especializado construya las obras por etapas.

La siguiente etapa es la enajenación a promotores, habilitada la Reserva, el organismo especializado promueve la enajenación de porciones de la Reserva a los diversos promotores públicos, privados y sociales. Cada uno -- con sus fuentes propias de financiamiento van adquiriendo predios de la Reserva, según sus necesidades inmediatas.

Posteriormente, cada promotor que adquiere su porción de Reserva realiza sus proyectos ejecutivos de urbanización y edificación, gestiona financiamiento y construye por sí, y con apoyo de los beneficiarios finales la infraestructura, el equipamiento, vivienda, industrias y demás edificaciones.

El último paso es la adjudicación a los usuarios. Realizadas las obras o en paralelo los diversos promotores adjudican los lotes, las viviendas u otras edificaciones a los usuarios finales.

En el Anexo 2 se presenta un diagrama de flujo elaborado por la SEDUE, en donde se puede observar de una manera más esquemática el procedimiento para la constitución de Reservas territoriales y los diferentes organismos y dependencias que en él intervienen.

Hasta aquí se ha expuesto de manera meramente descriptiva, tanto la política de Reservas Territoriales Patrimoniales como el procedimiento para la constitución de las mismas, tal como fueron propuestos por el gobierno, a-

través de la SEDUE.

Antes de iniciar el análisis de los mismos, creemos conveniente ver cuáles fueron las metas alcanzadas durante el período que se analiza (1982-1988) en materia de Reservas Territoriales Patrimoniales, para tener todos los elementos que permitan realizar dicho análisis.

ACCIONES REALIZADAS EN MATERIA DE CONSTITUCION DE RESERVAS TERRITORIALES PATRIMONIALES (1982-1988).

Antes de ver las metas alcanzadas en este aspecto, consideramos pertinente mencionar que la recolección de la información no fue del todo fácil. Todo parece indicar que la información sobre las Reservas Territoriales es manejada en SEDUE como confidencial.

En un primer momento, sólo se pudo obtener información oficial hasta el 31 de agosto de 1987, sobre las Reservas constituidas y hasta agosto de 1985, sobre las que se encontraban en proceso de constitución.

Posteriormente se pudo obtener información de las Reservas constituidas hasta finales del sexenio de De la Madrid, pero de manera extraoficial. En cuanto a las Reservas en proceso, los últimos datos sólo se pudieron conseguir hasta el 31 de agosto de 1986.

Por otra parte, la información obtenida, en los dos momentos, presenta ciertas contradicciones, sobre todo porque algunos predios que aparecían en la relación de 1987, ya no fueron considerados en la última relación proporcionada. Para formular los cuadros que a continuación se presentan se consideraron las dos relaciones.

Finalmente, para obtener las Reservas en proceso de constitución, se restó de la información de 1986 los predios que ya aparecían en la última relación de reservas constituidas. Sin embargo, después de agosto de 1986 ---

podieron entrar otros predios a formar parte de las reservas en proceso.

Los Cuadros que se presentan son los siguientes:

Relación de Reservas Territoriales Patrimoniales constituidas durante el período 1984-1988.

Resumen de las Reservas Territoriales Constituidas.

Total de Hectáreas de Reservas por Entidad Federativa y su participación en el total del país.

Relación de localidades con Reservas Territoriales Patrimoniales en proceso de constitución.

Hectáreas de Reserva en proceso de constitución por Entidad Federativa y su participación en el total nacional.

RELACION DE RESERVAS TERRITORIALES PATRIMONIALES
CONSTITUIDAS EN EL PERIODO 1984-1988.

ESTADO/ LOCALIDAD	SUPERFICIE (Has).	P R E D I O	REGIMEN DE TENENCIA
AGUASCALIENTES			
Aguascalientes	289.23	Ojo Caliente	Ejidal
Aguascalientes	315.02	Salto de Ojo Caliente	Ejidal
BAJA CALIFORNIA			
Tijuana	480.12	Matamoros (1)	Ejidal
B.C.S.			
La Paz	82.14	Chemetla	Ejidal
Los Cabos	46.76	Cabo San Lucas	Ejidal
La Paz	22.70	S/N	Privado
CAMPECHE			
Cd. del Carmen	90.82	Carmen	Ejidal
Cd. del Carmen	121.34	S/N	Privado
CHIAPAS			
Tuxtla Gutiérrez	196.28	Fco. I. Madero	Ejidal
Tapachula	107.40	Federal/ASA (1)	Federal
CHIHUAHUA			
Cd. Juárez	343.81	S/N	Federal
Cd. Juárez	141.13	S/N	Privado
Chihuahua	138.53	Nombre de Dios	Ejidal
COAHUILA			
Torreón	148.55	La Merced	Ejidal
Torreón	156.49	Nueva California	Ejidal

COLIMA

Manzanillo	6.13	Salagua	Ejidal
Manzanillo	238.01	Col. del Pacifico	Ejidal

HIDALGO

Pachuca	132.38	Villa de Aquiles Serdán	Ejidal
---------	--------	-------------------------	--------

MEXICO

Ecatepec	293.32	St. Tomás Chiconautla	Ejidal
----------	--------	-----------------------	--------

MICHUACAN

Morelia	64.16	Santiaguito	Ejidal
Morelia	76.59	La Soledad	Ejidal
Morelia	34.10	La Quemada	Ejidal
Morelia	145.25	Guadalupe	Ejidal

NAYARIT

Tepic	123.87	Los Fresnos	Ejidal
-------	--------	-------------	--------

QUERETARO

Querétaro	143.34	San Pablo	Ejidal
-----------	--------	-----------	--------

QUINTANA ROO

Chetumal	143.38	Othón P. Blanco	Ejidal
----------	--------	-----------------	--------

SINALOA

Ahome (Los Mochis)	132.78	Jiquilpan	Ejidal
Culiacán	70.90	S/N	Privado
Culiacán	43.12	S/N	Privado

TLAXCALA

Huamantla	50.11	Ignacio Zaragoza	Ejidal
-----------	-------	------------------	--------

VERACRUZ

Amatitán	336.26	Amatitán (1)	Ejidal
Actopan	45.80	Tinajitas y P. de Arriba(1)	Ejidal

YUCATAN

Mérida	510.13	Chuburná	Ejidal
Mérida	296.87	Itzimná	Ejidal
Mérida	169.76	Itzimná (Núcleo San Antonio Kaua).	Ejidal
Mérida	120.11	Xcumpich	Ejidal
Mérida	136.66	Chuburná (Núcleo Mysay)	Ejidal
Mérida	1,634.41	Chuburná	Ejidal
Mérida	113.97	Chuburná	Ejidal
Mérida	51.41	Chuburná (Núcleo Xoclán) (1)	Ejidal
Mérida	396.05	Itzimná (Núcleo Pacabtun)	Ejidal
Mérida	54.85	Chuburná (Núcleo San Antonio Cinta)	Ejidal
Mérida	116.38	Chuburná (Núcleo Chen Ku)	Ejidal
Mérida	108.33	Itzimná	Ejidal
Mérida	113.21	Sitpach (Núcleo Chichi)	Ejidal
Mérida	112.93	Xcumpich (Núcleo Sodzil) (1)	Ejidal
Mérida	13.05	Sitpach (1)	Ejidal

TOTAL: 8,709.94

FUENTE: Este cuadro se elaboró con base en información proporcionada por la Dirección General de Suelo, Reservas Territoriales y Mejoramiento Urbano de la SEDUE. Se consideró la información con fecha a agosto de 1987 y agosto de 1988.

1) Estos predios aparecen únicamente en la información de 1987. Por considerar que oficialmente ya eran Reservas Territoriales Patrimoniales se incluyeron para efectos de análisis.

**RESUMEN DE RESERVAS TERRITORIALES
PATRIMONIALES CONSTITUIDAS**

Total de Reservas Constituidas: 47

Total de Hectáreas: 8,709.94

Reservas provenientes del régimen:

	Núm.	Superficie (Has.)
Ejidal	40	7,859.54
Privado	5	399.19
Federal	2	451.21

Localización de las Reservas Constituidas:

En Ciudades Medias	42	7,937.69
En otras ciudades	5	772.25

Número de Ciudades Medias contempladas por el Programa de Reservas Territoriales	18
---	----

FUENTE: Este cuadro se elaboró con base en la información del cuadro 1.

Cuadro 3

**HECTAREAS DE RESERVA POR ENTIDAD FEDERATIVA
Y SU PARTICIPACION EN EL TOTAL**

ESTADO	HAS.	%
AGUASCALIENTES	604.25	6.93
BAJA CALIFORNIA	480.12	5.51
BAJA CALIFORNIA SUR	151.60	1.74
CAMPECHE	212.16	2.44
CHIAPAS	303.68	3.49
CHIHUAHUA	623.47	7.16
COAHUILA	305.04	3.50
COLIMA	244.14	2.80
HIDALGO	132.38	1.52
MEXICO	293.32	3.37
MICHOACAN	320.10	3.68
NAYARIT	123.87	1.42
QUERETARO	143.34	1.64
QUINTANA ROO	143.38	1.65
SINALOA	246.80	2.83
TLAXCALA	50.11	0.58
VERACRUZ	382.06	4.39
YUCATAN	3,950.12	45.35
TOTAL.	8,709.94	100.00

FUENTE: Este cuadro se elaboró con base en la información del cuadro 1.

RELACION DE LOCALIDADES CON RESERVA TERRITORIAL
PATRIMONIAL EN PROCESO DE CONSTITUCION.

ESTADO	LOCALIDAD	SUPERFICIE (HAS.)
BAJA CALIFORNIA	Mexicali	445
	Tijuana	700
COAHUILA	Torreón	55
COLIMA	Colima	67
	Manzanillo	35
CHIHUAHUA	Chihuahua	94
	H. del Parral	100
DURANGO	Durango	50
	Gómez Palacio	126
HIDALGO	Pachuca	549
	Tula	9
GUERRERO	Ixtapa-Zihuatanejo	547
JALISCO	A.M. de Guadalajara	239
	Cd. Guzmán	65
	Ocotlán	66
MEXICO	Toluca	784
	A.M.C.M.	564
NAYARIT	Iepic	28
	Campostela	2
	Villa Hidalgo	9

OAXACA	Juchitán	15
PUEBLA	Puebla	425
SINALOA	Culiacán	32
	Mazatlán	164
	Los Mochis-Topolobambo	188
SONORA	Cd. Obregón	161
	Navjoa	510
TAMAULIPAS	Cd. Reynosa	63
TLAXCALA	Apizaco	33
	Calpulapan	33
VERACRUZ	Coatzacoalcos/Ixhuatlán	
	del Sureste.	860
	Cosamalcoapan	134
	Boca del Río (Ver.)	211
	Banderilla (Jalapa)	103
YUCATAN	Laguna Verde	45
	Mérida	3,892
TOTAL:		11,403

FUENTE: Este cuadro se elaboró con base en información proporcionada por la Dirección General de Suelo, Reservas territoriales y Mejora -- miento Urbano de la SEDUE. Se consideró la información de reservas en proceso a agosto de 1986; a esta información se le restó -- las reservas contituidas por localidad hasta 1988.

HECTAREAS DE RESERVA EN PROCESO DE CONSTITUCION POR ENTIDAD
FEDERATIVA Y SU PARTICIPACION EN EL TOTAL.

ESTADO	HAS.	%
Baja California	1,145	10.04
Coahuila	55	0.48
Colima	102	0.90
Chihuahua	194	1.70
Durango	176	1.54
Hidalgo	558	4.89
Guerrero	547	4.80
Jalisco	370	3.25
México	1,348	11.82
Nayarit	39	0.34
Oaxaca	15	0.13
Puebla	425	3.73
Sinaloa	384	3.37
Sonora	671	5.88
Tamaulipas	63	0.55
Hlaxcala	66	0.58
Veracruz	1,353	11.87
Yucatán	3,892	34.13
TOTAL:	11,403	100

FUENTE: Este cuadro se elaboró con base en la información del cuadro 4.

ANALISIS DE LA INFORMACION

El total de hectáreas que se constituyeron como Reservas territoriales Patrimoniales durante el periodo analizado, asciende a 8,709.94 (Ver cuadros 1 y 2).

Si esta cifra la comparamos con la meta propuesta para las Ciudades Medias en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, es decir, 66 mil hectáreas, observamos que dicha meta sólo fué cubierta en un 13%.

Ahora bien, si recordamos que el Programa antes mencionado establecía que para cubrir los requerimientos de suelo provocados por el crecimiento urbano en las ciudades de más de 50 mil habitantes eran necesarias 122 mil hectáreas de tierra, las Reservas constituidas sólo podrán cubrir el 7% de dicho requerimiento.

Por lo tanto, no puede considerarse que el Programa de Reservas Territoriales cumpla con su cometido de ser una acción preventiva, ya que cubre un porcentaje muy bajo de la demanda proyectada de suelo urbano.

Asimismo, con una participación tan reducida por parte del Sector Público en la oferta de tierra urbana, es muy difícil que pueda regular el mercado inmobiliario y evitar la especulación.

Por otra parte, el Programa de Reservas Territoriales se diseñó para apoyar el Proyecto Estratégico de Ciudades Medias, ya que la meta planteada (66 mil has.) era para estas ciudades establecidas por SEDUE y en donde, por las tendencias presentadas, se esperaba un mayor crecimiento urbano.

No es objeto de este trabajo analizar el Proyecto de Ciudades Medias, lo que sí se puede observar es que aproximadamente el 91% de la Reserva, fué constituida en ciudades medias, es decir, 7,937.69 has. (Ver cuadro 2).

Sin embargo, esto no quiere decir que las 59 ciudades medias fueron atendidas por el Programa de Reservas Territoriales, ya que en sólo 18 de esas ciudades (30%) se lograron constituir Reservas. (Ver cuadro 2).

Pero, si vemos que el 45% de la Reserva constituida, está concentrada en un sólo Estado, Yucatán (Ver cuadro 3), y más precisamente en la localidad de Mérida (Ver cuadro 1), suponemos que la atención a ciudades medias fué relativa.

Los estados que más se acercan a Yucatán son: Chihuahua con el 7.16% del total de la Reserva constituida y Aguascalientes con el 6.93% (Ver cuadro 3).

Esto implica que en sólo 4 localidades: Aguascalientes, Ciudad Juárez, Chihuahua y Mérida (Ver cuadros 1 y 3) está concentrado el 60% del total de la Reserva. En otras 14 ciudades medias, el 31%; y el restante 9% en otras localidades no consideradas como prioritarias dentro del Sistema Urbano Nacional. (Ver cuadro 2).

Si restamos las hectáreas de Reserva Constituida en Yucatán (3,950.12) del total (8,709.94), estaríamos hablando de 4,759.82 hectáreas, lo que representaría sólo el 7% de la meta establecida por SEDUE para ciudades medias (66 mil has.).

Por otra parte, hemos visto en la información que aparece en los Cuadros que también existen Reservas en proceso de constitución (Ver cuadro 4).

Este hecho es de llamar la atención ya que en esta situación se encuentran 11,403 has., lo que representa más de la Reserva constituida durante el período analizado.

De la información que aparece en el Cuadro 5 se desprende que en 18 estados del país existen reservas territoriales en proceso de constitución. Pero en 9 estados, es decir, en la mitad de las entidades contempladas, se concentra el 90.5% de esta reserva, mientras que en los otros 9 estados --

sólo se tiene el 9.5% de la misma.

Sin embargo, del total de esta reserva en proceso de constitución los estados de Yucatán (34.13%), Veracruz (11.87%), México (11.82%) y Baja California (10.04%) tienen el 67.86% de la misma.

Como se puede observar, tanto la reserva territorial constituida como la que se encuentra en proceso de constitución están concentradas en muy pocos estados del país.

Entre las entidades que tienen una mayor cantidad de reserva están Chihuahua, con 623.47 has. constituidas y 194 has. en proceso de constitución; - Aguascalientes con 604.25 has. de reserva constituida; y Baja California - con 480.12 has. de reserva constituida y 1,145 has. en proceso de constitución.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 distingue dentro de su política regional grandes espacios para la mejor integración del desarrollo nacional de regiones que, por sus recursos y ubicación, son estratégicos para el futuro del país, entre los que se encuentra la región Norte.

El mencionado plan plantea como estrategia para esta región la diversificación del crecimiento industrial, dando prioridad a actividades con potencial de exportación. Asimismo, contempla que las ciudades fronterizas requieren de un importante esfuerzo para reducir los déficit en infraestructura, vivienda y servicios urbanos. En este caso podemos ubicar a Chihuahua y Baja California.

Por otra parte, dentro de las estrategias para esta región del país está la de fortalecer economías subregionales situadas a una distancia razonable de la frontera, con perspectivas de interrelación que refuercen su crecimiento y ofrezcan alternativas de crecimiento más racionales a los centros urbanos existentes, que podría ser, entre otros, Aguascalientes.

Por otro lado, el estado que tiene la mayor cantidad de reserva territorial, constituida y en proceso de constitución es el de Yucatán con 3,950 has. (45%) y 3,892 has. (34%) respectivamente. El estado de Veracruz, por su parte, tiene 382 has. de reserva constituida y 1,353 has. en proceso de constitución.

Estas dos entidades se encuentran ubicadas en la región del Sureste contemplada en el PND y donde se establece como estrategia para la misma la transformación del patrón de desarrollo seguido hasta ahora en la zona, para prevenir un agotamiento prematuro de las todavía enormes posibilidades de desarrollo de estas regiones.

El ordenamiento del territorio tendrá una gran relevancia en el logro de los objetivos anteriores. Para ello, se adecuarán los criterios de localización de la industria pesada, el tendido de infraestructura física de enlace y el proceso de urbanización en las llanuras costeras de inundación. Además, se racionalizará el crecimiento urbano de las ciudades afectadas por el auge petrolero y se dará prioridad a la provisión de infraestructura, vivienda y servicios.

Finalmente, el estado de México cuenta con una reserva territorial constituida de 293.32 has. y en proceso de constitución de 1,348 has. Esta entidad se encuentra ubicada en la región Centro del país, cuya estrategia fundamental es la de racionalizar y controlar su crecimiento actual.

Lo anteriormente expuesto nos puede conducir a pensar que la alta concentración de reserva territorial en unos cuantos estados del país, se pueda explicar en el contexto de la política regional del Estado manejada durante el sexenio de Miguel de la Madrid.

Sin embargo, creemos más bien que las acciones estatales sobre el suelo urbano "...en tanto que procesos políticos-burocráticos, son el resultado de la articulación entre órganos de carácter federal (SRA y SEDUE en nuestro caso) y una serie de actores que existen y se reproducen a nivel local,

y dentro de los cuales el peso de los órganos propiamente estatales es variable." (19)

Este hecho se refleja en el número de reservas y el total de hectáreas --- constituidas y en proceso de constitución de diferentes estados, ya que he mos visto que algunas entidades como Yucatán, cuentan con una reserva te rritorial que rebaza por mucho la reserva de cualquier otro estado. Mien tras que los estados de México, Jalisco, Nuevo León, Puebla, y los estados fronterizos, entre otros, cuyos requerimientos de suelo urbano actuales y futuros seguirán siendo importantes, no cuentan con la reserva necesaria - para cubrir dichos requerimientos.

Esto nos conduce a pensar que la política de reservas territoriales depen de más de estas articulaciones que se dan entre las diferentes dependen -- cias federales, estatales y/o locales, que de la política económica y urba no-regional del Estado.

Sin embargo, no es sólo el hecho de que no se alcancen las metas cuantita tivas lo que se debe destacar. Al analizar el régimen de tenencia de la-- tierra del cual provienen las reservas constituidas encontramos lo siguien te:

Del total de Reserva constituida (8,709.94 has.) sólo 399.19 es decir, el 4.6% proviene de predios privados; 451.21 has., que representan el 5.2% -- proviene de predios propiedad del Gobierno Federal; y 7,859.54 has., o --- sea, el 90.2% se formó con tierra proveniente del régimen ejidal.

Se ha insistido mucho en que las ciudades del país están rodeadas por te rrenos de origen ejidal y comunal. A primera vista, esto podría ser la ex plicación de que el 90% de la Reserva constituida se encuentre sobre este tipo de terrenos.

Sin embargo, nosotros consideramos que para poder sostener esta afirmación, sería necesario analizar cada uno de los casos y ver, si efectivamente, no

hay otro tipo de terrenos que puedan utilizarse en esos centros de población.

Ahora bien, al analizar algunos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, quedó claro que en esta ley se considera que las Reservas Territoriales deben constituirse preferentemente en terrenos que no sean ejidales o comunales; desde luego que la palabra preferentemente, no niega la posibilidad de que así sea.

Por otra parte, la Ley Federal de la Reforma Agraria considera como causal de expropiación el crecimiento, la conservación, el mejoramiento y la fundación de centros de población y, por lo tanto, se pueden expropiar terrenos ejidales para la constitución de Reservas Territoriales. (Art. 112).

Como se comentó en la primera parte de este capítulo, aquí habría que distinguir entre el discurso del texto legal y el contenido normativo de las leyes.

En este sentido, las leyes mencionadas aunque hablen de no utilizar los terrenos ejidales y comunales, no establecen como se debe evitar su utilización. Por ejemplo, hacer estudios y análisis de la zona y, sólo en caso de que no existan otro tipo de predios, entonces sí utilizarlos.

Por otro lado, dentro del Código Civil (Libro II: Art. 830) se plantea que la autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a la población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo.

La Ley General de Asentamientos Humanos no contempla la posibilidad de hacer efectivo el artículo anterior, cuando se trata de constituir Reservas. Establece que éstas se pueden formar con terrenos de propiedad privada, pero estos se adquirirían a través de la compra-venta, y no por medio de la expropiación.

Esto quiere decir que, los terrenos ejidales y comunales sí pueden expropiarse porque las Reservas Territoriales son consideradas como de utilidad pública. Pero, cuando las Reservas se constituyen en predios de propiedad privada, éstas no tienen el carácter de obras de evidente beneficio colectivo. Esto nos hace pensar que los agentes sociales no son tratados en -- igualdad de circunstancias, o sea, que hay un reconocimiento desigual para los distintos agentes.

Antonio Azuela comenta, en un artículo publicado poco tiempo después de -- los sismos de 1985 en la ciudad de México; que el arsenal jurídico disponible para la intervención estatal en los procesos urbanos, en la práctica rara vez tiene el alcance previsto en la ley y que parece reservado sólo para las grandes ocasiones. Como sucedió, precisamente, después de los sismos al decretarse la expropiación de algunos terrenos en la zona afectada de la ciudad.

El Estado no tuvo que crear los mecanismos jurídicos que le permitieran -- llevar a cabo esta acción. La ley estaba ahí, y no hizo más que aplicarla. Lo cual no sucede en "tiempos normales."

Lo anterior nos conduce a pensar que la política de Reservas Territoriales lo que hace es institucionalizar los procesos de ocupación de los ejidos -- que, como vimos en el Capítulo II, se vienen presentando en el país desde tiempo atrás.

La invasión o adquisición ilegal de los terrenos de origen ejidal y comunal, implica la intervención del Estado para regularizar dicha situación, -- es decir, la intervención gubernamental se da ex-post.

En cambio, la política de Reservas Territoriales sería una intervención -- ex-ante, o sea, los ejidos se expropián antes de que sean ocupados y con ellos se forman reservas de tierra.

Por otro lado, creemos que el gran número de reservas en proceso de consti

tución puede deberse a dos factores, fundamentalmente.

En primer lugar, para que un gobierno local pueda presentar su propuesta de Reservas Territoriales Patrimoniales, es necesario que ésta se derive del Programa de Desarrollo Urbano del centro de población de que se trate y de la declaratoria de Reservas, mismos que deberán encontrarse debidamente aprobados, publicados y registrados.

En este proceso de formulación, aprobación, etc., de los Planes y de las declaratorias están involucrados el Ejecutivo Estatal, la Legislatura Local y los Ayuntamientos, lo cual vuelve terriblemente burocrático este proceso.

En segundo lugar, para constituir las Reservas intervienen una serie de dependencias tanto federales como estatales y municipales, sobre todo cuando los predios de la Reserva que se pretende formar son de origen ejidal, que además, es la mayoría de los casos.

Cuando para constituir una Reserva es necesaria la expropiación, vemos que este proceso implica que se vean confrontados intereses representados por dos organismos gubernamentales: SRA y SEDUE.

Se cuenta con intereses propios de un organismo gubernamental de acuerdo con las funciones que debe desempeñar y según su posición particular dentro del aparato burocrático del Estado. Es simplemente una cuestión de mayor o menor poder entre los actores gubernamentales.

En este sentido Azuela comenta que "...la participación de diversos órganos gubernamentales, que puede llegar a ser conflictiva, parece suficiente para dejar de hablar del Estado como un agente único que actúa como un todo frente a una serie de otros agentes sociales...El Estado, como objeto sociológico, está constituido por una serie de instituciones cuya fragmentación convierte en problemática la presunta unidad de las políticas estatales..." (20)

Frente a esta situación, es claro que existe competencia entre distintas dependencias del gobierno, por controlar los procesos de ocupación del suelo urbano.

Esto, aunado a la gran cantidad de acciones burocráticas para expropiar tierra ejidal y los impedimentos que ponen los ejidatarios debido a los bajos precios que se les pagan, provoca una enorme tardanza en los procesos expropiatorios.

Finalmente, creemos conveniente destacar que el procedimiento para la constitución de Reservas Territoriales Patrimoniales establecido por la SEDUE, contempla desde la presentación de la propuesta hasta la habilitación y adjudicación de la Reserva a los usuarios finales.

A nosotros nos parece que este hecho refuerza la consideración de que la política de Reservas Territoriales no puede ser vista como una política preventiva, ya que reconoce que las Reservas serán utilizadas en el corto plazo.

Lo que queremos destacar con esta observación es que, más que una política de Reservas, las acciones realizadas constituyen más bien una oferta de suelo.

Esto es así, porque la demanda de suelo siempre está por arriba de la oferta. Mientras esta situación se presente creemos que será muy difícil crear una verdadera política de Reservas Territoriales que tenga por objeto atender el futuro crecimiento de los centros de población, y no sólo la demanda presente.

NOTAS DEL CAPITULO III

- 1.- Alvarez, Joaquín. "El proceso de juridización del suelo urbano". en Revista Jurídica, Universidad Iberoamericana, julio 1978, p. 621.
- 2.- Azuela, Antonio. "La legislación del suelo urbano. Auge o Crisis" - en Relación Campo-Ciudad, SIAP, México, 1983. p. 522.
- 3.- Idem., 522.
- 4.- Réhora, Alberto. "El ordenamiento territorial y urbano en México" - en Revista de Comercio Exterior, Vol. 28, Núm. 10, México, octubre - de 1978. p. 1183.
- 5.- Ver Naciones Unidas. "Informe de Habitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos," Vancouver, junio de --- 1976.
- 6.- Idem.
- 7.- Hardoy, Jorge, "Cooperación Internacional para los Asentamientos Humanos" en Revista Interamericana de Planificación, Núm. 59, septiembre de 1981, p. 32,
- 8.- Idem., p. 32.
- 9.- SPP. Antología de la Planeación en México, FCE, México, 1985, Tomo - Uno, p. 92.
- 10.- Ver SAHOP. "Plan Nacional de Desarrollo Urbano," México, 1982.
- 11.- Ver SAHOP. "Programa Nacional de Suelo y Reservas Territoriales," -- México, s/f.

- 12.- Ver SAHOP. "Pian Nacional de Desarrollo Urbano," México, 1982.
- 13.- SEQUE. "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988" México, 1984, p. 7.
- 14.- Idem., p. 10.
- 15.- Idem., p. 15.
- 16.- Idem., p. 28.
- 17.- Idem., p. 37.
- 18.- Idem., p. 66.
- 19.- Azuela y Ouhau. "De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas." en Revista Sociología, Núm. 4 -- 1987, p. 57.
- 20.- Idem., p. 58.

CONSIDERACIONES FINALES.

A partir de 1971 se generó en el país un amplio grupo de iniciativas en materia de asentamientos humanos, que culminaron en 1976 con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Esta ley, fué objeto de muchas críticas, principalmente, por parte de los sectores dominantes, ya que consideraban que atentaba contra la propiedad privada.

Sin embargo, esta ley por su contenido y alcances, presenta pocas posibilidades de modificar el funcionamiento del mercado inmobiliario, y menos aún, terminar con la propiedad privada del suelo. Este derecho de propiedad privada solamente es condicionado al uso adecuado del inmueble, de acuerdo con los planes municipales y con las declaratorias de usos y destinos.

Esto si bien podría efectivamente controlar el precio de los predios designados para usos menos rentables, habitación popular y servicios públicos, no lograría imponer ningún control sobre el aumento de los precios de los terrenos destinados a las actividades más lucrativas. Al contrario, las restricciones impuestas sobre la magnitud de la oferta de terrenos disponibles para estos usos tendría el efecto de subir aún más el precio.

A este respecto, Azuela comenta que las declaratorias de usos no son otra cosa que la tradicional técnica de zonificación, cuya función social puede ser sumamente variable, pues el hecho de que se limiten las alternativas de uso del suelo al propietario del mismo, no significa necesariamente que se produzca un beneficio social, ya que los efectos de tales restricciones pueden ser tan diversos, que no puede hablarse de un beneficio social intrínseco a la asignación de usos del suelo.

Y agrega que las declaratorias de usos, reservas y destinos son meras for-

ma de la acción del Estado; los contenidos seguirán dados por decisiones - políticas y su límite legal seguirá siendo un régimen de propiedad privada de tipo liberal; lo que regula es el ejercicio de la propiedad y no los mecanismos de acceso a ella.

Esto, a pesar, de que, como se vió en el primer capítulo, la apropiación - privada de la tierra es un obstáculo dentro del mismo modo de producción - capitalista para el desarrollo de las fuerzas productivas, lo que implica la intervención del Estado.

Esta intervención, sin embargo, es contradictoria ya que, por un lado, debe asegurar la reproducción de los medios de producción y de la fuerza de trabajo y, por otro lado, debe servir a la realización de acumulación de capital a través del uso del suelo.

En este sentido, creemos que la política de reservas territoriales cumple con este cometido, ya que libera terrenos ejidales, que por ley no pueden ser comercializados, para el desarrollo urbano, pero sin afectar de manera significativa a los propietarios privados.

Como lo comenta Lojkin, la colectivización en el uso del suelo urbano cho ca menos con la pequeña propiedad, que puede ser expropiada gracias a la existencia de un artesanal legislativo "eficiente", frente a la propiedad privada monopólica que supone la abolición del modo de producción capitalista como tal.

Se pueden discernir dos funciones principales en lo relativo a la interven ción del Estado en materia de suelo urbano. En primer lugar, el Estado es tablece la "normatividad" sobre los usos y destinos del suelo. En segundo lugar, el Estado interviene directamente en la producción del suelo urbano, a través de sus programas de vivienda, reservas territoriales, regularización de la tenencia y obras de equipamiento urbano o infraestructura.

El procedimiento para la constitución de reservas territoriales patrimonia

les y su instrumentación, se limita, en gran parte, al ámbito burocrático-del Estado el cual consiste en un amplio sistema de secretarías, departamentos, agencias autónomas, etc., que presentan diferenciaciones internas.

El proceso expropiatorio comprende la intervención de dos dependencias del ejecutivo federal: la SEDUE como promovente y beneficiaria y la SRA como responsable para ejecutar el procedimiento expropiatorio.

Con las expropiaciones que se tienen que llevar a cabo para constituir reservas territoriales, se ven afectados ciertos intereses de algunos de los organismos involucrados, concretamente de la SRA, y de intereses ajenos a la dependencia (de los ejidatarios) que se ven representados como propios.

Así, la respuesta lenta y burocrática de la SRA ante las expropiaciones altera el procedimiento para la constitución de reservas. Con frecuencia, la coordinación también está muy confusa; los ministerios podrán no estar de acuerdo con la política o pueden sentirse amenazados si consideran que los programas son invasiones de su terreno.

La política de constitución de reservas territoriales pone en evidencia -- las contradicciones y conflictos que se generan en el interior de la burocracia estatal en torno al control de la tierra para usos urbanos.

A pesar de las modificaciones realizadas al artículo 115 Constitucional, el municipio no puede resolver en materia ejidal. Esto es una traba para la constitución de reservas, pues los trámites para la expropiación de este tipo de terrenos son complicados y excesivamente largos.

Por otra parte, creemos importante recordar que entre 1950 y 1975 en el D.F. del 31 al 48% de los terrenos ejidales y comunales que fueron absorbidos por la mancha urbana, no comprendió usos de utilidad pública. En el Estado de México este porcentaje fué de casi el 70%.

Como lo comenta Martha Scheingart, hasta ahora una parte importante de los

terrenos expropiados ha sido ocupada por usos urbanos que han beneficiado al capital y a los sectores medios y altos en desmedro de las clases populares. Estas tendencias pueden seguirse presentando.

Tanto los resquicios legales como la indefinición de conceptos y procedimientos han permitido, agrega esta autora, el paso de tierras ejidales y comunales a usos especulativos y no populares.

Si estas tendencias continúan, las expropiaciones realizadas para la constitución de reservas territoriales pueden comprender también un alto porcentaje de usos que no sean de utilidad pública.

Así, el Estado con esta política se encarga de valorizar una mercancía cuyo valor se incrementa considerablemente, ya que en primer lugar libera terrenos que no pueden introducirse al mercado, y en segundo lugar, los habilita con obras de urbanización. Esto, lejos de evitar la especulación, -- que es uno de los objetivos del programa de reservas territoriales, la fomenta, ya que hemos definido a la especulación como una ganancia obtenida o derivada de una mejora pública.

En el capítulo I, se comentó que las medidas sobre la tierra adoptadas por un gobierno, se concretizan en los resultados que tienen en lo que concierne a las rentas diferenciales I y II y absoluta.

Si bien las rentas diferenciales I y II existen independientemente de la propiedad privada de la tierra, podemos pensar que la política de reservas territoriales promueve este tipo de rentas y su apropiación, ya que entrega a los promotores de vivienda terrenos con las condiciones necesarias -- (legales y físicas) para la realización de sus programas.

Mientras mayor sea la intervención estatal en infraestructura y servicios, mayores serán las oportunidades para el capital inmobiliario para extenderse geográficamente y extraer las rentas diferenciales.

Por otra parte, vemos que las dos manifestaciones de la renta absoluta urbana son: 1) la retención especulativa, terrenos en espera de ser vendidos en el momento propicio; y 2) la retención potencial, tierras que generan valor por la especulación aledaña.

La política de reservas territoriales puede tener efectos positivos sobre el primer tipo de especulación, ya que el Estado se convierte en oferente de reservas. Pero, en el segundo caso, las reservas que por "definición" se localizan en los perímetros de las ciudades, motiva expansiones artificiales con fines especulativos y, la valorización de los espacios vacantes al interior de las ciudades.

Una política efectiva de suelo urbano debería de considerar no sólo la --- constitución de reservas de tierra para el futuro crecimiento, sino la inmediata utilización de las áreas intraurbanas que permanecen ociosas.

Por otra parte, la política de reservas territoriales requiere de un rígido control sobre las reventas, con el fin de evitar que las mismas se realicen con base al nuevo valor del mercado, producto de las inversiones.

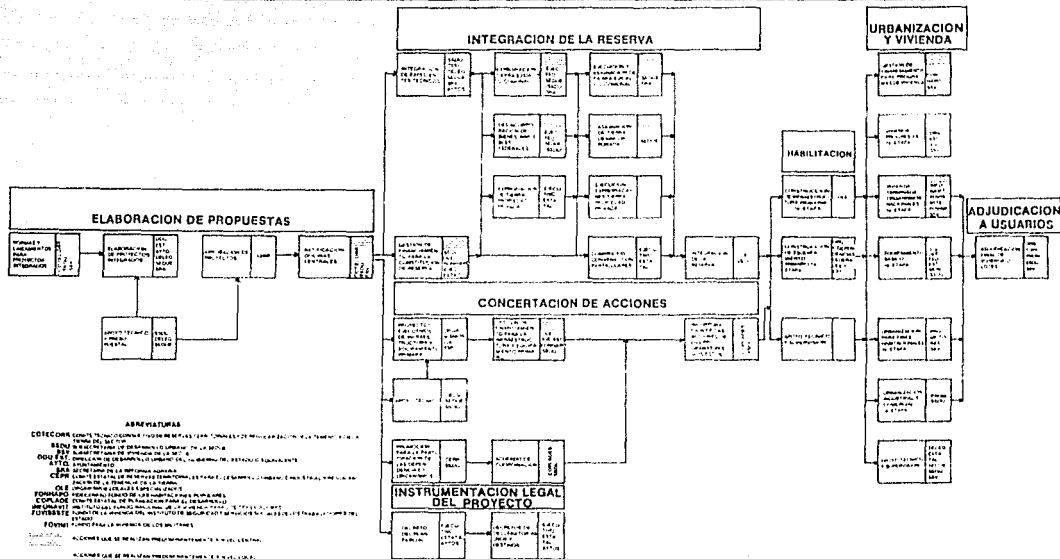
Finalmente, como lo comentan Geisse y Sabatini, la tierra es uno de los -- componentes del mercado inmobiliario, su adecuada regularización, por lo -- tanto, debe contemplar no sólo lo referente a los usos, destinos y reser -- vas de suelo, ya que otros agentes (constructores y el capital financie -- ro) también se apropian de la renta de la tierra.

Esto es así, porque en cada proceso que se realiza sobre el terreno, ésta -- se revaloriza.

RELACION DE CIUDADES MEDIAS QUE CONTEMPLA EL
SISTEMA URBANO NACIONAL.

01	Aguascalientes	30	Tepic
02	Ensenada	31	Linares
03	Mexicali	32	Oaxaca
04	Tijuana	33	Salina Cruz
05	La Paz	34	Puebla
06	Campeche	35	Tehuacán
07	Cd. del Carmen	36	Querétaro-San Juan del Río
08	Monclova	37	Can Cun
09	Saltillo	38	Chetumal
10	Torreón-Gómez Palacio-Lerdo	39	Cd. Valles
11	Colima	40	San Luis Potosí
12	Manzanillo	41	Culiacán
13	Tapachula	42	Los Mochis
14	Tuxtla Gutiérrez	43	Mazatlán
15	Cd. Juárez	44	Cd. Obregón
16	Chihuahua	45	Guaymas-Empalme-San Carlos
17	Durango	46	Hermosillo
18	Irapuato	47	Nogales
19	León	48	Villahermosa
20	Acapulco	49	Matamoros
21	Zihuatanejo	50	Nuevo Laredo
22	Pachuca	51	Reynosa-Río Bravo
23	Cd. Guzmán	52	Tampico-Medero-Altamira
24	Puerto Vallarta	53	Tlaxcala
25	Toluca	54	Coatzacoalcos-Minatitlán
26	Lázaro Cárdenas	55	Córdoba-Orizaba
27	Morelia	56	Jalapa
28	Cuautla	57	Veracruz
29	Cuernavaca	58	Mérida
		59	Zacatecas

PROCESO DE CONSTITUCION DE RESERVAS TERRITORIALES PATRIMONIALES



B I B L I O G R A F I A

Academia de Ciencias de la U.R.S.S. Manual de Economía Política, Ed. Progreso, Moscú, 1974.

Alquier, Francois. Contribución al estudio de la renta del suelo urbano, - Mimeo, s/f.

Alvarez, Joaquín. "El proceso de juridización del suelo urbano" en Revista Jurídica, Universidad Iberoamericana, julio 1978.

Azuela, Antonio. "La legislación del suelo urbano. Auge o crisis" en Relación Campo-Ciudad, S.I.A.P., México, 1983.

Azuela y Duhau. "De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas" en Revista Sociología, Núm. 4, UAM, AZC., -- 1987.

Bartra, Roger. La Democracia Ausente, Ed. Grijalbo, México, 1986.

Borja, Jordi. Movimientos Sociales Urbanos, S.I.A.P., Buenos Aires, 1975.

Carmona, Fernando. "Estado y Capitalismo en México : imbricación creciente con la Sociedad Civil" en El Estado Mexicano, Ed. Nueva Imagen, México, -- 1982.

Carrión, Jorge. "El Estado y el Capitalismo en México" en El Estado Mexicano, Ed. Nueva Imagen, México, 1982.

Castells, Manuel. Crisis Urbana y Cambio Social, Ed. Siglo XXI, México, -- 1981.

Cisneros, Sosa Armando. La participación de la renta del suelo en la producción social del Estado, Mimeo, s/f.

Covarrubias, Gaytan Francisco. "La problemática de la tenencia y uso de la tierra urbana" en Relación Campo-Ciudad, S.I.A.P., México, 1983.

Derycke, Pierre Henri. La Economía Urbana, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1971.

Frey, Pierre et al. Introducción a la teoría de la renta, S.I.A.P., Buenos Aires, 1980.

Geisse y Sabatini. "Renta de la tierra y heterogeneidad urbana" en Revista Interamericana de Planificación, número 59, septiembre 1981.

González, Casanova Pablo. "Recuerdo y recreación del clásico" en Revista Nueva Sociedad, Núm. 66, mayo-junio, 1983.

González, Casanova Pablo. Pensar en la Universidad, Mimeo, 16 de enero de 1990.

Hardoy, Jorge. "Cooperación Internacional para los Asentamientos Humanos" en Revista Interamericana de Planificación, Núm. 59, septiembre de 1981.

Hiernaux, Daniel. "La ideología urbano-regional del Estado" en Revista -- Ciudades, Núm. 1, enero-marzo 1989.

Iracheta, Alfonso et al. El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 1984.

Iracheta, Alfonso. Hacia una planeación urbana crítica, Ed. Gernika, --- 1988.

Jaramillo, Samuel. "El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes" en Relación Campo-Ciudad, S.I.A.P., México, 1983.

Legorreta, Jorge. "El acceso a la tierra urbana y el mercado inmobiliario popular" en Relación Campo-Ciudad, S.I.A.P., México, 1983.

Lipietz, Alain. "Le tribut foncier urbain" en Document et Recherche d' - Economie et Socialisme, Ed. Fr. Maspero, Paris, 1974.

Lojkin, Jean. El marxismo, el estado y la cuestión urbana, Ed. Siglo --- XXI, México, 1979.

López, Román. "Control de las rentas urbanas: el caso de Nicaragua" en -- Relación Campo-Ciudad, S.I.A.P., México, 1983.

Malta Campos, Cándido. "El proceso de urbanización visto desde el inte -- rior de las ciudades brasileñas" en Relación Campo-Ciudad, S.I.A.P., Méxi -- co, 1983.

Moreno, Ma. Eugenia. "Promoción Inmobiliaria y Promoción de la Marginali -- dad Social" en Revista Ciudades, número 1, enero-marzo 1989, México.

Naciones Unidas. Informe de Habitat: Conferencia de las Naciones Unidas -- sobre los Asentamientos Humanos, Vancouver, junio de 1976.

Ochoa, Sandy Gerardo. "Sólo el marxismo dogmático ha muerto; sobrevive la explotación" en Revista Proceso, Núm. 708, 28 de mayo de 1990.

Pradilla y Castro. "Crisis y reestructuración económica y territorial" en Revista Ciudades, número 1, enero-marzo 1989.

Pradilla y Castro. "Límites de la desconcentración territorial" en Revis -- ta Ciudades, número 3, julio-septiembre de 1989.

Richardson, Harry. Economía del Urbanismo, Alianza Editorial, Madrid, --- 1975.

Ríofrío, Gustavo. "El Estado y las Políticas de Tierra Urbana" en Relación Campo-Ciudad, S.I.A.P., México, 1983.

Réborá, Alberto. "El ordenamiento territorial y urbano en México" en Revista de Comercio Exterior, volumen 28, número 10, México, octubre de 1978.

Saffer, Nirce. "Estudio del mercado de tierras en Porto Alegre: período 1964-1979" en Relación Campo-Ciudad, S.I.A.P., México, 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, tomo I.

Schteingart, Martha. "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra: el caso de la Ciudad de México" en Revista Interamericana de Planificación, número 60, diciembre de 1981.

Sunkel y Paz. El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Ed. Siglo XXI, México, 1986.

Iopalov, Christian. La Urbanización Capitalista, EDICOL, México, 1979.

Vielle, Paul. Teherán, Mercado de suelo y sociedad urbana, Ed. Gustavo Gilly.

LEYES, CODIGOS, PLANES Y PROGRAMAS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley Federal de Reforma Agraria.