

Suelo urbano para la población pobre de México

César Garcés Fierros

Resumen

Este artículo tiene como propósito realizar un análisis cualitativo sobre la complejidad del desarrollo urbano en México, tomando como caso específico el acceso a suelo urbano y la vivienda para la población con menores ingresos. El documento profundiza sobre las características de los diferentes elementos que determinan la oferta y la demanda de suelo para este grupo de población, así como las estrategias implementadas para satisfacer su demanda. El periodo de análisis comprende de 1974 a 2009, y hace hincapié sobre las acciones que ha llevado a cabo el Estado para su atención, particularmente en lo que se refiere a las estrategias de expropiación para conformar reservas territoriales y la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población.

Introducción

Las ciudades se han convertido en la expresión física, social, económica y política más compleja que ha alcanzado el ser humano. Su proceso concentrador y aglomerador ha derivado en problemas de toda índole que tienen una incidencia fundamental en la calidad de vida de sus habitantes, entre ellos se encuentra el tema del acceso al suelo para población pobre, que, al menos en el caso de México, nos explica parte importante de la marginación en la que viven miles de personas.

Pese a que desde hace más de 50 años la política de desarrollo urbano es eje fundamental de la tarea del Estado y se ha orientado, entre otros asuntos, a tratar de satisfacer las demandas de suelo urbano, la expansión de las ciudades a tasas de crecimiento y volúmenes nunca antes vistos rebasó en mucho la capacidad del Estado mexicano, para atender la demanda de suelo, servicios y equipamiento de la población de muy escasos recursos.

A partir de los años setenta del siglo xx, se adoptó una política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano que comprendía tres grandes vertientes: una estrategia interurbana (fortalecimiento del sistema de ciudades), una estrategia intraurbana (ordenamiento del crecimiento y desarrollo de las ciudades) y una estrategia de fortale-

cimiento y consolidación de la institucionalización de la política y su gestión en el ámbito local. Las acciones en este sentido demandaban una coordinación integral de todos los actores, que desafortunadamente fue poco exitosa por lo que la irregularidad y la marginación se incrementaron de manera importante durante la segunda mitad del siglo xx.

En las próximas páginas se expone una breve reflexión de carácter eminentemente cualitativa sobre la complejización de la problemática urbana, referida particularmente al tema del acceso a suelo por parte de la población pobre. En este análisis se consideran las acciones realizadas en diferentes periodos sexenales de la Administración Pública Federal, ya que se considera que a partir del entendimiento de la política de Estado para enfrentar el reto de la urbanización y la tugurización de las ciudades mexicanas es como podemos comprender de mejor manera las estrategias que se han adoptado para su solución y los retos que aún tenemos por delante.

Definición e instrumentación de una política en materia urbana

A finales de los cuarenta se procuró un ordenamiento del desarrollo económico nacional que redundara en una disminución de los flujos migratorios del campo a la ciudad, para lo cual el gobierno federal instrumentó programas enfocados al desarrollo regional, con base en el fortalecimiento del sistema de ciudades. Sin embargo, estos esfuerzos fueron claramente insuficientes y limitados para lograr un equilibrio entre el desarrollo urbano y rural, aminorar el éxodo de la población campesina a las ciudades y fomentar el desarrollo de otras regiones del país.

Entre otros factores que intervinieron en el fracaso de esta estrategia, se encontraba la alta dispersión de la población nacional, hecho que influía fuertemente en su aislamiento y marginación. En 1950, de los 25.8 millones de mexicanos, 57.4% residía en localidades con menos de 2 500 habitantes, población que representaba 74.2% de la población rural.

Fue así que la pobreza impulsó la migración rural-urbana y destacó como un problema que aceleraba el ritmo de crecimiento de las ciudades, principalmente de la capital. En ella, la competencia por suelo para uso industrial, comercial, de servicios y residencial se volvió cada vez más intensa. Debido a la rigidez y características especulativas del mercado formal de la tierra, una proporción considerable del suelo fue apropiada o utilizada al margen de las leyes, normatividad y regulaciones urbanas.¹ Esto se tradujo en la expansión desordenada de las actividades urbanas sobre suelo agrícola o de valor ambiental, con fuertes costos para el desarrollo de las ciudades. Igualmente, se observaron graves repercusiones sociales, producto de la necesidad de asimilar y adaptar a grandes masas de población a las nuevas modalidades de la vida urbana.

Ante el problema de los asentamientos irregulares, se emprendieron acciones concretas para tratar de detenerlos, como no dotarlos de servicios ni equipamientos, con un efecto adverso, ya que al no existir una oferta de suelo regularizado al alcance de la población pobre se le condenó a vivir en la marginación. Con esta política, que opera hasta nuestros días, el concepto de marginación cobró un sentido muy particular en las urbes, ya que la propia condición de irregular justifica al gobierno para no dotar a dichos asentamientos de ningún tipo de servicio, lo que contribuye a incrementar la vulnerabilidad de su población, haciéndola víctima fácil del clientelismo político y obligándola a transitar por un sistema burocrático que la mantiene en esta situación durante varios lustros.

Los asentamientos humanos irregulares comenzaron en las márgenes de las ciudades, ubicándose en tierras ejidales, que en ocasiones eran poco aptas para el desarrollo urbano y donde la dotación de infraestructura resultaba más costosa. Como consecuencia, la población en pobreza es más propensa a vivir en áreas de difícil acceso y de alto riesgo, con una infraestructura frágil y en viviendas inseguras, por lo que es más proclive a sufrir las consecuencias de fenómenos naturales atípicos, como inundaciones, deslaves y desplazamientos de tierra.

Respecto a la urbanización de los ejidos, Iracheta y Rébora (2004) señalan que: “la incorporación de ejidos a la expansión urbana tuvo lugar a través de tres procedimientos, que variaban según los aprovechamientos previstos de la tierra:

- La expropiación, que se intentó restringir a los casos en que beneficiase a los sectores populares.²
- La permuta,³ mediante la cual las tierras de los núcleos agrarios podían ser canjeadas por tierras de propiedad particular.
- La creación o ampliación de zonas de urbanización ejidal⁴ para la venta de lotes a los vecindados, figura jurídica que fue utilizada para hacer aparecer como legítimo el comercio de tierra para crear colonias populares.”

El proceso de industrialización registrado en la década de los cincuenta siguió imponiéndose como tendencia en los sesenta, sin embargo, el proceso de urbanización aparejado a éste se tradujo en un empobrecimiento creciente de la población y la turgurización de las ciudades, síntomas de la incapacidad de absorber la fuerza de trabajo que provenía de las áreas rurales.

Es así que durante la segunda mitad del siglo XX, el tema del suelo urbano para población pobre se caracterizó y estuvo determinado por diversos factores, entre los que destacan:

- La existencia del ejido y la propiedad social de la tierra (66% de las tierras que rodea a las ciudades son ejidales o comunales), que incentiva la venta ilegal.
- Un alto crecimiento demográfico en un entorno económico de crisis económicas cíclicas y un proceso de urbanización creciente.
- La presencia permanente y creciente del problema de la irregularidad.
- Una posición institucional de no dotar de servicios a los asentamientos irregulares.
- La constitución de reservas territoriales y la regularización como las principales estrategias del Gobierno Federal para atender el problema.
- La institucionalización de los procesos de irregularidad y de regularización.
- Dudas respecto al uso de las expropiaciones para vivienda social.
- A fin del siglo XX, más de 65% del crecimiento urbano era ilegal y, dentro de este universo, cerca de 80% corresponde a la demanda de suelo por parte de los pobres.

² Política que cristalizó en 1942 con la expedición de un Acuerdo del Presidente Ávila Camacho, cuando las expropiaciones para fundar o regularizar colonias populares en el Distrito Federal cubrieron casi exclusivamente terrenos de propiedad privada.

³ El único ordenamiento en esta materia fue un Acuerdo Presidencial, expedido en 1948, por medio del cual se ordenaba que en las permutas se tomaran medidas para evitar la entrega a los campesinos de tierras de mala calidad o impropias para los cultivos a los que están acostumbrados; sin embargo, fue en ese periodo cuando se llevaron a cabo algunas de las permutas más perjudiciales para los núcleos agrarios.

¹ La existencia del ejido y la propiedad comunal hacen de México un caso *sui generis* y han sido determinantes en la definición de las estrategias y acciones que se llevan a cabo en torno al mercado del suelo urbano y su apropiación por parte de la población en pobreza.

Las altas tasas de crecimiento natural y social, derivada de los flujos migratorios rural-urbano, contribuyeron de manera importante al incremento del número de localidades urbanas y al fortalecimiento del sistema nacional de ciudades. Durante los sesenta, la población urbana se incrementó en más de nueve millones de personas (de 13.0 en 1960 a 22.3 millones en 1970) y las localidades urbanas pasaron de 121 en 1960 a 166 en 1970, las cuales, en su mayoría, se ubicaron en el norte y centro del país.⁵

Con el fin de facilitar a la población trabajadora de bajos ingresos la adquisición de una vivienda, en 1972 se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Dos años después se estableció la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), que, paradójicamente, favoreció el incremento de los asentamientos irregulares al mandar la señal de que, tarde o temprano, se regularizarían por medio de un programa de gobierno.

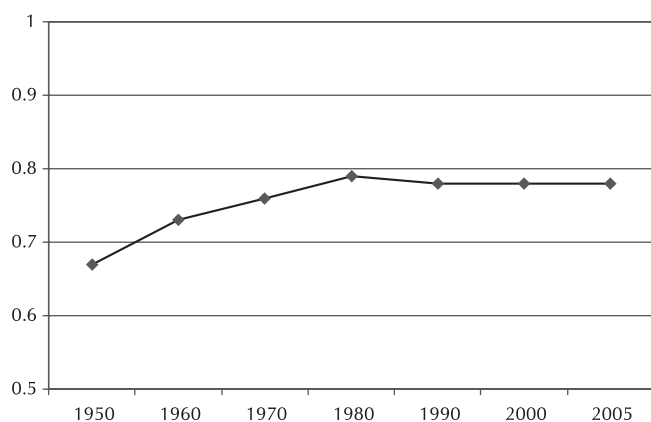
Cuadro 1. México: Población urbana, ciudades e índice de Gini, 1950-2005

Año	Ciudades	Incremento	Pob. Total urbana	TCMA	Índice de Gini
1950	84		7,113,253		0.673
1960	121	44.0	13,027,747	6.2	0.725
1970	166	37.2	22,323,769	5.5	0.760
1980	226	36.1	35,973,556	4.9	0.786
1990	311	37.6	47,957,127	2.9	0.782
2000	377	21.2	59,434,614	2.2	0.781
2005	427	13.3	64,856,133	0.9	0.777

Nota: Para hacer compatible la información se respetó la estructura de las ciudades y conurbaciones en 2000 y 2005, tal como se consideraron en la fuente original.

Fuente: CONAPO, Evolución de las ciudades de México, 1900-1990, México, noviembre, 1994.

Gráfica 1. México: Índice de concentración de Gini de la población de las localidades mayores de 15 mil habitantes, 1950-2005



Fuente: CONAPO, Evolución de las ciudades de México, 1900-1990, México, noviembre, 1994.

⁴ El régimen ejidal preveía el “desmembramiento” o fraccionamiento de una porción de la tierra del núcleo a título de “zona de urbanización ejidal”, la cual servía como lugar de asentamiento para los ejidatarios. Dentro de esa porción, la ley permitía que se vendieran lotes a algunos “avecindados”, siempre que fueran personas “útiles a la comunidad”, aunque no fueran miembros del núcleo agrario.

⁵ Esta cifra no considera las localidades urbanas incluidas en zonas metropolitanas y conurbaciones.

Paralelamente, en 1974 se promulgó la Ley General de Población, que incorpora elementos de gran importancia para la planeación del desarrollo regional y urbano del país y se creó el Consejo Nacional de Población (CONAPO).⁶ Igualmente, en 1976 se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, con lo que se logró establecer las bases de planeación del desarrollo de los centros de población, a partir de planes de desarrollo urbano.⁷

⁶ La preocupación creciente a nivel mundial por atacar el problema dio origen a la Conferencia Mundial sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat), convocada por las Naciones Unidas en 1976. Ésta fue la primera reunión mundial para analizar el problema de los asentamientos humanos a la luz de la seguridad ambiental. En 1975 se llevó a cabo la Conferencia Regional Preparatoria para América Latina. En la Conferencia de Vancouver (Hábitat) se formalizó el uso del concepto de *asentamientos humanos*, desde una perspectiva que refleja la continua interacción de los ámbitos urbano y rural, incorporando también el concepto de *calidad de vida de la población*.

⁷ Esta ley establece la concurrencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional (Art.1); y entiende por desarrollo regional el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, que garantiza el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales. Por ordenamiento territorial de los asentamientos humanos se entiende el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional.

En ese mismo año se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que tendría por objeto: a) formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país, b) planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional y c) formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo.

En mayo de 1978 se decretó el primer *Plan Nacional de Desarrollo Urbano* (PNDU), diseñado para impulsar una política de desarrollo regional en el marco de la planeación nacional. En concreto, se buscó frenar la macrocefalia de las áreas metropolitanas, principalmente la observada en la ZMCM; concentrar a la población rural dispersa en centros de población que atendieran sus demandas de desarrollo; y fomentar el crecimiento de las ciudades medias, fronterizas, turísticas y costeras, así como de aquellas que a largo plazo pudieran consolidarse en auténticos polos de desarrollo regional.

Con todo y los esfuerzos para combatir las desigualdades, producto de la concentración del desarrollo, no se logró revertir ni frenar dicha tendencia, con lo que la ZMCM continuó su avanzada como polo concentrador de la actividad económica y de la población urbana en el país.

Durante el periodo 1978-1982 se dio un apoyo muy importante a la planeación urbano-regional y se elaboró e instrumentó el *Plan Nacional de Regularización de la Tenencia de la Tierra* (1978-1982), el cual planteó terminar con los asentamientos irregulares. Sin embargo, las metas no se cumplieron, ya que solamente se logró expropiar 7 300 hectáreas de las 38 mil programadas, con lo que la estrategia fue considerada un fracaso.

Con una visión descentralizadora, a inicios de los ochenta se dio paso a la creación de los institutos estatales de vivienda con lo que también se dio mayor fuerza a las tareas de la CORETT. Sin embargo, la carencia de elementos técnicos y económicos para resolver el problema de la dotación de suelo urbano, aunado a la amenaza creciente de conflictos sociales de grandes dimensiones, impidió que esta estrategia resultara en un ordenamiento del crecimiento de las ciudades.

Aunque el Estado mexicano reconoció la existencia y consecuencias del precarismo urbano y se dio a la tarea de su regularización, por otra parte, y en búsqueda de reconocimiento popular y partidista, fomentó la multiplicación de los asentamientos irregulares (Covarrubias, Rébora y Ramírez, 1995), de modo que los esfuerzos y las inversiones realizadas en poco beneficiaron a la población pobre.⁸

⁸ Diversos autores coinciden en que hay dos acciones gubernamentales básicas desde hace más de 50 años para satisfacer la demanda de suelo para los pobres: la constitución de reservas territoriales y la regularización de la tenencia de la tierra (González y Vargas, 2000; Ramírez, 2000; Iracheta, 2000).

Hay coincidencia entre los estudiosos del tema del suelo urbano en que de la etapa de la planeación urbana y los intentos por normar los procesos de ocupación de la tierra para el desarrollo urbano se transitó de manera simultánea a una estrategia de “dejar hacer” (lo que multiplicó la ocupación irregular del suelo) para luego “regularizar”, sin atender a profundidad las causas de la irregularidad, lo que institucionalizó los procesos de irregularidad y de regularización.

Iracheta (2000) señala que en este proceso de adquisición de suelo por parte de los pobres se pueden distinguir cuatro grandes procesos:

- Ocupación del suelo de manera irregular en predios ejidales, al margen de la normatividad urbana, promovida por los mismos ejidatarios o fraccionadores clandestinos que fungen como intermediarios entre el ejidatario y el comprador final.
- Ocupación del suelo de manera irregular en predios de propiedad privada, también al margen de la normatividad urbana, promovida por el mismo propietario o, como en el caso anterior, por algún intermediario clandestino.
- Invasiones de predios promovidas por líderes sociales, funcionarios públicos o partidos políticos.
- Ocupación por medio de desarrollos inmobiliarios financiados por la banca o por instituciones públicas de vivienda. Esos desarrollos, aunque en lo general cumplen con los requerimientos legales y el equipamiento correspondiente, normalmente no se integran a la estructura urbana y menos aún consideran los impactos que generan en la demanda de transporte, empleo, etcétera.

La crisis del petróleo fracturó todas las políticas implementadas para alcanzar un desarrollo más equilibrado y con una visión de ordenamiento territorial, en un ambiente político de buenas intenciones, pero con escasos resultados. El principio de la década de los ochenta fue muy dramático, ya que, a raíz de la caída de los precios del petróleo, se presentó un endeudamiento externo excesivo combinado con altas tasas de interés, fuga de divisas y devaluación de la moneda.

En el aspecto demográfico, entre los años setenta y los ochenta México transitó de una sociedad eminentemente rural a una predominantemente urbana. Mientras que en 1970 un 46.3% de la población nacional radicaba en localidades de más de 15 mil habitantes, en 1980 la población urbana se incrementó a 53.8%. Durante la década de los setenta, se registró una reducción en el ritmo de urbanización con respecto a los sesenta, sin embargo, la población urbana aumentó más que la rural en números absolutos, hecho antes no observado. Entre 1970 y 1980

surgieron 60 nuevas localidades urbanas, con lo que se conformó un sistema de 226 ciudades que albergaron al grueso de las actividades secundarias y terciarias del país (CONAPO, 1994).

Con el gobierno de Miguel de la Madrid se puso en marcha el *Programa Inmediato de Reordenación Económica*, con el fin de buscar una reactivación de la planta productiva sin embargo, pese a los esfuerzos emprendidos, una característica de este decenio fue el incremento de la extrema pobreza y los elevados niveles de subempleo y desempleo, por lo que este periodo es conocido como la década perdida.

Durante dicha década la urbanización continuó su marcha ascendente y en 1990 el 59% de la población nacional ya habitaba en 311 ciudades. Un hecho particularmente trascendente fue la pérdida de la importancia relativa de la ZMCM con respecto a la población total urbana, la cual decreció de 38.6 en 1980 a 31.4% en 1990, porcentaje equiparable al que mantenía la ciudad de México en 1921, con la diferencia de que en ese año sólo se había 39 ciudades y la capital no alcanzaba los 700 mil habitantes.

Durante los ochenta, dado el creciente fenómeno de las invasiones, la sociedad civil organizada ejerció una gran presión sobre los gobiernos federal y locales a partir del denominado *movimiento urbano popular*. En este periodo, tanto en México como en el mundo, la población pobre buscó canales de organización distintos a los establecidos por las instituciones con el fin de exigir al Estado respuestas claras a sus problemáticas de suelo, vivienda y servicios.

Entre las acciones emprendidas por el gobierno para atender estas demandas destaca la modificación a la Ley General de Asentamientos Humanos, con el propósito de establecer un sistema nacional de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano. También se llevaron a cabo reformas a la Ley Federal de la Reforma Agraria para transformar a la SAHOP en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que tuvo carácter solicitante y beneficiaria de expropiaciones ejidales para la creación de reservas territoriales, con lo que se buscaba prever el crecimiento futuro de las ciudades.

Igualmente, se reformó la Ley General de Bienes Nacionales para establecer un sistema nacional coordinado de suelo urbano y sus bases de operación. Además, se introdujo el concepto de mejoramiento urbano integrado que articuló la regularización de la tenencia de la tierra con la dotación de servicios básicos y regulara la transmisión de tierra del dominio de la federación a los gobiernos locales, a partir de programas para su aprovechamiento urbano.

Ante el problema de la irregularidad, se instrumentaron dos estrategias complementarias para atacar de manera

integral el problema, una de carácter urbano y otra de carácter agrario. En la primera se buscaba proyectar la ordenación del crecimiento urbano a partir de la generación de reserva territorial para el crecimiento futuro, lo que podría garantizar una auténtica planificación urbana. Durante la administración de Miguel de la Madrid se logró consolidar un mecanismo coordinado intergubernamental para la creación de reservas territoriales, gracias al cual fueron expropiadas 14 mil hectáreas (con lo que se alcanzó la cifra de 17 mil hectáreas de reservas), en tanto que otras 19 mil fueron regularizadas por la CORETT.

Por otro lado, y ante la existencia desmedida de asentamientos irregulares en zonas ejidales, se optó por instrumentar un programa de regularización de la tenencia de la tierra que permitiera sacar de la irregularidad a miles de familias y ofrecerles los servicios y equipamientos necesarios para su desarrollo.⁹ Sin embargo, los intentos de la SEDUE para articular acciones de regularización vía la CORETT, con dotación de servicios básicos a través de los gobiernos locales con recursos del *Programa Regional de Empleo*, no tuvieron éxito debido a problemas de coordinación intergubernamental.

El éxito político de la regularización mermó de manera importante la ejecución sostenida de programas para la generación de reservas territoriales, ya que ambos procesos se consolidaban en el sector agrario y, por naturaleza y lógica, se daba preferencia a los trámites de las regularizaciones por encima de la prevención que se ejecutaba en el contexto de la política urbana.¹⁰

La particular importancia otorgada a la generación de reservas territoriales puede ser considerada como el primer intento coordinado de los tres niveles de gobierno para dar respuesta al problema de la incorporación de terrenos ejidales al desarrollo urbano. La planeación de los asentamientos humanos, en ese momento, debía realizarse en condiciones de pobreza crítica y bajo la presión de un crecimiento demográfico alto y un proceso de urbanización muy acelerado.

Había una preocupación por el avance del modelo neoliberal que estimulaba la expansión del sector inmobiliario privado y que tenía una relación directa con la especulación de tierras, que agudizaba la exclusión de los pobres, tanto

⁹ Azuela (2002) considera que el programa de regularización de la tenencia de la tierra instrumentado por la CORETT es sin duda el más amplio y duradero del mundo.

¹⁰ Como se ha dicho, la regularización se convirtió en un proceso interminable, ya que no se han instrumentado mecanismos efectivos para castigar a los fraccionadores ilegales y, por el contrario, ha operado de manera ininterrumpida el proceso de regularización de la tenencia de la tierra. Azuela (2002) destaca que para 1996 quedaba todavía un millón de lotes sin regularizar, lo que representaba más de una tercera parte de lo que se había regularizado en dos décadas.

por una reducción de la superficie a la que podían tener acceso, como al lugar donde ésta se ubicaba.

La inestabilidad económica de los ochenta no sólo determinó el éxodo rural hacia las ciudades, sino que también influyó en los flujos de población urbana de las grandes ciudades a las ciudades medias, con orientación principal a la franja fronteriza y a centros turísticos de intenso desarrollo. En esta década de crisis se observó un crecimiento acelerado de la pobreza urbana.

Mientras el gobierno de Miguel de la Madrid se puede caracterizar por un impulso decidido a crear reservas territoriales para el crecimiento futuro de las ciudades, el gobierno de Carlos Salinas se destacó por la importancia primordial que otorgó a la regularización y entrega de títulos de propiedad, lo cual, se consideraba, daba certidumbre a las familias al garantizarles un patrimonio inmobiliario. Durante ese sexenio se entregaron más de dos millones de títulos de propiedad (Salinas, 2000).

México arribó a la década de los noventa con una población de 81.2 millones de personas, de las cuales 59% habitaba en 311 localidades urbanas. Después de casi 30 años de aplicación de la política de población, el fruto del esfuerzo emprendido se observa en la reducción del crecimiento demográfico, cuyo principal determinante es la declinación de la tasa de fecundidad, que pasó de un máximo histórico de 7.3 hijos por mujer en los años setenta a 2.9 en 1994, llegando a 2.4 en 2000 (CONAPO, 2001).

En 1992 se reformó el artículo 27 constitucional, lo que permitió incorporar tierras ejidales al desarrollo urbano con base en las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos, a través de dos vías: a) la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil y b) por medio del dominio pleno de parcelas ejidales. Si bien este proceso ha sido benéfico para combatir la informalidad, también ha acarreado un estrangulamiento de las vías de adquisición de tierra por parte de los hogares en pobreza.

En la Ley Agraria se estableció que las expropiaciones ya no eran atribución exclusiva de la SEDUE, por lo que los gobiernos estatales y municipales, inclusive la iniciativa privada, tenían la facultad para tramitar de manera directa la expropiación de terrenos ejidales y comunales.¹¹

Sin embargo, aparentemente, las reformas al régimen agrario han abierto la posibilidad a las grandes inmobiliarias y los especuladores adquieran tierras ejidales que se encuentran en proceso de cambio de régimen ubicadas

en los alrededores de las ciudades, lo que ha generado un desplazamiento de la población pobre a este mercado. Este nuevo fenómeno se conoce como la segunda generación de irregularidad, debido a que la tierra limítrofe con las ciudades ya no será propiedad de los ejidatarios, sino que será controlada por el gran capital, ante la posibilidad de especular con ella en un futuro cercano.

Las expectativas que se han generado en los ejidatarios para comerciar con su tierra de manera legal han generado una reticencia de este sector a continuar con la venta clandestina de sus ejidos, ya que ven la posibilidad de concretar mejores acuerdos comerciales con las inmobiliarias.¹² Este hecho, en sí mismo, no es malo, sin embargo, la apertura de la tierra al mercado inmobiliario, sin opciones de suelo para la población de bajos ingresos, genera un estrangulamiento del mercado que se puede traducir en una expansión más acelerada de la mancha urbana hacia poblados cercanos donde esta población pueda asentarse de manera irregular o, tal vez, un incremento de los hogares extensos o compuestos,¹³ en la medida en que las familias no encuentren posibilidades de conseguir un predio.

También existe la posibilidad de que, ante la expectativa de obtener una mayor ganancia por sus tierras, los ejidatarios opten por mantenerlas fuera del mercado hasta que alcancen un precio mayor, lo cual también tendría un efecto importante en la disponibilidad de suelo en el mercado.¹⁴ En suma, no cabe duda que los hogares pobres continúan siendo los más afectados.

¹² Azuela (2002) señala que hay funcionarios del sector agrario que afirman que ya en 2002 todas las tierras ejidales suburbanas estaban en manos distintas de los ejidatarios. Para tal efecto los grandes especuladores e inmobiliarias podrían estar ocultos bajo la figura del "avecindado ejidal".

¹³ *Nucleares*: comprenden a una pareja sola, una pareja con hijos o persona sin cónyuge con hijos.

Extensos: Se refieren a una familia nuclear y otros parientes del jefe que los une a él (ella) por lazos de consanguinidad o afinidad, o bien, el jefe sin hijos pero con otros parientes.

Compuestos: Consisten de una familia nuclear con presencia de personas no emparentadas con el jefe y donde puede haber presencia o no de otros parientes del jefe, o bien, un jefe sin hijos con presencia tanto de parientes como de no parientes. En los hogares nucleares, extensos y compuestos, la presencia de empleados domésticos no altera el tipo de hogar, es decir, no los convierte en hogares compuestos.

Corresidentes: Se componen de un jefe solo, sin parientes, pero con al menos una persona que no es pariente.

Unipersonales: Es el hogar donde la persona efectivamente vive sola, o sea, sin la presencia de parientes, no parientes o empleados domésticos sí (corresidentes).

Fuente: CONAPO. Proyecciones de los hogares y las viviendas de México y de las entidades federativas, 2005-2050.

¹⁴ Algunas estimaciones permiten suponer que entre 50 y 100 mil hectáreas han sido sustraídas del mercado del suelo por estos fenómenos (Azuela, 2002).

¹¹ Se estima que cada año se requieren alrededor de 30 mil hectáreas para satisfacer el crecimiento de la población de las principales localidades del país. Entre 60 y 65% corresponde a suelo ejidal y comunal, por lo que los terrenos de origen social constituyen los principales suministradores de tierra para el desarrollo urbano.

Las reformas estructurales del Estado mexicano, el crecimiento económico y el aumento de la productividad quedaron frustrados a raíz del denominado “error de diciembre” de 1994. El desarrollo desigual se manifestó con toda su fuerza en plena operación del modelo neoliberal, mientras que, por un lado, se incorporaron 20 mexicanos a las listas de los hombres más ricos del mundo durante el periodo 1990-1994, por el otro, estudios sobre la pobreza indican que la población en situación de pobreza patrimonial se incrementó de 52.6% en 1992 a 55.6% en 1994 y a 69.6% en 1996 (Hernández, 2004).¹⁵

En este contexto, el enorme reto que enfrentó Ernesto Zedillo fue el combate a la pobreza. Se observaba un cambio con respecto de la década de los ochenta, al pasar de una pobreza predominantemente rural a una de carácter urbano, lo cual convirtió a la ciudad en el principal escenario de este fenómeno.

Gustavo Garza señala que en los sexenios de Salinas y Zedillo, a pesar de que se realizaron los respectivos programas nacionales de desarrollo urbano, éstos no fueron apoyados de manera decidida, ya que los esfuerzos de ambos gobiernos se enfocaron a sus programas de política social, el *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL) y el *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA), respectivamente.

El papel estratégico de la SEDUE en la instrumentación y ejecución del PRONASOL llevó a una nueva manera de mirar la planeación a partir de la política social, por lo que en 1992 esta institución se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Este hecho modificó su posición como generador de reserva territorial, al renunciar a su papel de adquiriente del suelo que desempeñó durante muchos años, y convertirse en promotora de los procesos de incorporación ante los estados y municipios.

Sin embargo, la existencia de la SEDESOL se concebía a partir de la institucionalización de un programa integral de política social, urbana y regional, que era el propio PRONASOL, el cual involucraba directamente a las distintas secretarías con acciones y programas claros para el combate a la pobreza (SEP, SSA, DIF, SEDUE, CFE, CNA, SCT, etcétera). Al desaparecer este programa, en 1994, la SEDESOL se mantuvo con una gran cantidad de programas poco articulados, por lo que el tema del desarrollo urbano y regional quedó circunscrito a una sola subsecretaría y para atender el tema del

medio ambiente se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

Complementariamente, a finales del sexenio de Ernesto Zedillo se transfirieron los recursos del *Programa de 100 Ciudades* a los estados para apoyar el federalismo y promover que las entidades federativas asumieran su tarea en el ejercicio de la planeación. Sin embargo, los recursos eran muy escasos comparados con programas como el de PROGRESA, que inició en 1997 con 466 millones de pesos y fue incrementándose año con año hasta alcanzar 13 mil millones de pesos en 2001 para beneficiar a 3.2 millones de familias en pobreza extrema.

En su inicio, PROGRESA logró un importante impacto en la población rural con mayores índices de pobreza por medio de la coordinación intersecretarial (Salud, Educación y Desarrollo Social) y se ubicó como uno de los programas más exitosos en lo que se refiere a política social. Sin embargo, al enfocarse a las zonas rurales, PROGRESA dejó al descubierto la atención de la pobreza urbana, que ya constituía una de las mayores preocupaciones de los investigadores que daban testimonio de que la mayor cantidad de pobres ya no habitaba en las zonas rurales, como hacía 50 años, sino que se alojaba en las márgenes de las principales ciudades del país.

Con todas estas acciones se observa que el tema de la planeación urbana sufrió un duro golpe a nivel central, desvaneciéndose poco a poco para sufrir su peor crisis como tema de la agenda gubernamental en los últimos 30 años. A fin del milenio, las ciudades mostraban un patrón histórico de expansión desarticulada e ilimitada, que se expandía sobre las zonas agrícolas, destruía ecosistemas, producía congestiones y distintos tipos de contaminación (atmosférica, hídrica, acústica, etc.) en demérito de la calidad de vida.

A finales del siglo, se constató nuevamente que la planificación física en sí misma tenía escasos efectos prácticos si no se complementaba con una adecuada gestión urbana. El proceso de descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la gobernabilidad, la efectiva valoración del proyecto político como instrumento de desarrollo de la ciudad democrática, la participación del sector privado y la ciudadana, serían los pilares que darían fuerza a la nueva propuesta de gestión de los asentamientos humanos durante finales e inicios del nuevo siglo (Ahumada, 1993).

¹⁵ A partir de 1994, la pobreza inició una paulatina disminución, en 2002 alcanzó a 51.7% de los mexicanos y en 2006 a 43%.

Cuadro 2. El tema urbano y del suelo en México, 1950-2009

Década	Momento económico del país	Problemática urbana y de suelo	Políticas adoptadas	Estrategias para atender el problema del suelo y la irregularidad
1950	<ul style="list-style-type: none"> ● Enfoque económico orientado al crecimiento del mercado interno con base en un proceso de industrialización para superar la pobreza y encausar el desarrollo, todo apoyado bajo el concepto de planificación o programación para reestructurar la operación del gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> ● Migración rural-urbana ● Incorporación cultural de los migrantes rurales ● Asentamientos irregulares ● Primeros indicios de la marginación y pobreza urbana 	<ul style="list-style-type: none"> ● Creación de instrumentos legales para el planeamiento urbano y políticas para solucionar el problema habitacional en un marco de proceso de urbanización desigual con tintes de marginación e irregularidad 	<ul style="list-style-type: none"> ● Represión a los asentamientos irregulares y no dotación de servicios ● Creación de reservas para el crecimiento futuro ● Implementación de estrategias para la adquisición de suelo ejidal para el desarrollo urbano (expropiación, permuta y, ampliación de zonas urbanas ejidales.)
1960	<ul style="list-style-type: none"> ● Industrialización mediante sustitución de importaciones, con incremento de la pobreza urbana y rural ● Baja productividad del campo, importaciones agrícolas y empobrecimiento de la población rural con efectos en la migración hacia las ciudades 	<ul style="list-style-type: none"> ● Urbanización con empobrecimiento ● Incremento de los asentamientos irregulares ● Conflictos alrededor de la tenencia de la tierra ● Denuncia abierta con relación a la tolerancia del gobierno a los asentamientos irregulares 	<ul style="list-style-type: none"> ● Creación de organismos de planificación y establecimiento de cursos y programas de planificación ● Diseño de mecanismos de concertación para el manejo de los asentamientos irregulares 	<ul style="list-style-type: none"> ● Procesos expropiatorios para la incorporación de ejidos al desarrollo urbano ● Tolerancia de los asentamientos irregulares sin dotarlos de servicios
1970	<ul style="list-style-type: none"> ● Desequilibrio del sistema económico y desgaste del sistema político (crisis económica de 1976) ● Implementación de una estrategia de desarrollo compartido ● Irrupción de las dictaduras y pérdida de la democracia y estancamiento del pensamiento social en muchos países ● Descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo 	<ul style="list-style-type: none"> ● Macrocefalia urbana ● Segregación ● Contaminación ● Deseconomías en la ZMCM ● Disminución de la calidad de vida ● Asentamientos precarios ● Especulación del suelo y carencia elevada de servicios e infraestructura en las periferias urbanas 	<ul style="list-style-type: none"> ● Apoyo a centros académicos y de investigación de alto nivel e inserción del enfoque planificador en la administración pública ● Institucionalización de una política de población y de desarrollo urbano regional ● Promulgación del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano ● Implementación de una política de desarrollo regional (polos de desarrollo, ciudades satélite, etc.) para combatir la concentración poblacional 	<ul style="list-style-type: none"> ● Creación del CONAPO ● Establecimiento de la Ley General de Asentamientos Humanos ● Creación del INFONAVIT y la SAHOP ● Creación de la CORETT y el INDECO ● Instauración de planes y programas de desarrollo urbano nacionales y de centros de población ● Plan Nacional de Regularización de la Tenencia de la Tierra 1978-1882 ● Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales

Continúa

Década	Momento económico del país	Problemática urbana y de suelo	Políticas adoptadas	Estrategias para atender el problema del suelo y la irregularidad
1980	<ul style="list-style-type: none"> ● Etiquetada como la “Década perdida” ● Crisis cambiaria con altos índices de inflación ● Endeudamiento externo sin precedentes ● Incremento del desempleo y surgimiento acelerado del mercado informal en condiciones de marginación y segregación ● La pauperización de la población derivó en la agudización de los conflictos sociales lo que a su vez detonó el movimiento urbano popular ● Surgimiento y avance del modelo neoliberal que se estimaba aumentaría la pobreza y favorecería la especulación de tierras para el desarrollo urbano 	<ul style="list-style-type: none"> ● Incremento de las migraciones Rural-urbana ● Incremento acelerado de las invasiones y la irregularidad ● Aceleración del crecimiento de la pobreza urbana ● Falta de soluciones concertadas con la población ● Concentración de las decisiones en el Gobierno Federal sin participación del Gobierno Local ● Surgimiento del movimiento urbano popular ● Preocupación creciente por el tema del medio ambiente urbano por altos índices de contaminación en la ZMCM 	<ul style="list-style-type: none"> ● Incorporación de la descentralización y la participación ciudadana en el proceso de planeación ● Reforma administrativa con base en la organización sectorizada y en la planeación ● Instauración del Sistema Nacional de Planeación ● Transformación de la SAHOP en SEDUE ● Surgimiento del primer Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (diseño del proyecto de nación) ● Fuerte apoyo a la política de reservas territoriales para el desarrollo urbano ● Descentralización de la regularización ejidal a los gobiernos locales 	<ul style="list-style-type: none"> ● Análisis más integral de los problemas y soluciones del desarrollo urbano y la vivienda ● Reestructuración de las políticas de asentamiento para hacer ciudad en crisis económica y urbanización acelerada ● La investigación alcanza un alto grado de institucionalización ● Control del uso e intensidades de uso del suelo y, orientación del crecimiento urbano hacia espacios adecuados ● Operación del Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano (coord. intergubernamental)
1990	<ul style="list-style-type: none"> ● Retorno de corriente de capital extranjero modificando el estrangulamiento externo de la década anterior ● Primer lustro con disminución de la inflación, crecimiento de las exportaciones e integración regional, grandes obras regionales y locales ● Modelo neoliberal que trajo consigo un aumento del desempleo abierto y caída de salarios reales, repercutiendo, junto con otros hechos, en la distribución del ingreso ● Cambio de una economía cerrada a una de las más abiertas (segundo socio de E.U. y quinto productor de petróleo a nivel mundial) ● “Error de diciembre” de 1994, que derivó en una de las peores crisis económicas de México y acrecentó la pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> ● Problemas de cohesión social ● Estancamiento de la pobreza urbana ● Crecimiento acelerado de las ciudades con problemas de gestión urbana y segregación ● Incremento de la violencia y delincuencia ● Incremento de la inequidad en el marco del modelo neoliberal ● Incremento de la contaminación atmosférica en zonas urbanas y rurales ● Incremento del mercado informal ● Cambio de una pobreza predominantemente rural a una predominantemente urbana 	<ul style="list-style-type: none"> ● Disminución de la participación del Estado en la construcción y gestión de los asentamientos humanos ● Combate a la contaminación (surgimiento de la SEMARNAP) ● Giro a una política social con base en el liberalismo social (governabilidad en democracia) ● Cambio de la SEDUE a SEDESOL ● Incorporación de la política urbana regional en la social ● Modificaciones al Art. 27 Constitucional ● Modificaciones a la LGAH ● Cambio de una política preventiva a una reactiva al adoptar como acción fundamental la regularización de la tenencia de la tierra por medio de la CORETT 	<ul style="list-style-type: none"> ● Traslado del proceso de expropiación a los estados y municipios ● Promoción del dominio pleno para incorporar tierra al desarrollo urbano ● Revitalización de la CORETT para instrumentar el más ambicioso programa de regularización ● Instrumentación de la política urbana y regional en el marco del programa PRONASOL ● Instrumentación del Programa PISO, el más exitoso para adquisición de tierra ● Descentralización del proceso de planeación urbana al nivel local ● Mejorar el marco regulatorio local para agilizar la adquisición de tierra para el desarrollo urbano ● Capacitar técnicamente a los gobiernos locales con el propósito de que ejerzan de mejor manera su derecho a adquirir tierra por medio de la expropiación, el cambio de dominio y para la regularización

Continúa

Década	Momento económico del país	Problemática urbana y de suelo	Políticas adoptadas	Estrategias para atender el problema del suelo y la irregularidad
2000	<ul style="list-style-type: none"> ● Ruptura del unipartidismo y fortalecimiento de la democracia ● Estabilización y fortaleza macroeconómica en un marco de baja inflación y apertura económica ● Aumento de la inversión extranjera directa y disminución del riesgo país a una tercera parte de lo registrado en el segundo lustro de la década anterior ● Incremento del desempleo, el mercado informal y pauperización acelerada de la población ● Incremento acelerado del proceso migratorio a los Estados Unidos en búsqueda de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> ● Incremento de los asentamientos humanos irregulares ● Incremento de la pobreza, la violencia y los asaltos y secuestros ● Poca articulación de las acciones intergubernamentales en el proceso de planeación urbana y regional ● Pérdida de una visión nacional de desarrollo regional y sustentable, con base en el ordenamiento territorial 	<ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecimiento del federalismo para que el ámbito local asuma la planeación de su desarrollo ● Impulso decidido a la planeación estratégica ● Apoyo al desarrollo de un sistema urbano más equilibrado ● Creación de la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional y la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas ● Modificación de la Ley de Vivienda ● Promulgación de la Ley General de Desarrollo Social. ● Creación de la Sociedad Hipotecaria Federal, de las SOFOLES y de la CONAVI ● Impulso sin precedente de las inmobiliarias para detonar la oferta de vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> ● Operación de los Programa Oportunidades y Hábitat para el combate de la pobreza urbana ● Adquisición de tierra para reserva territorial por medio del Programa Hábitat ● Impulso sin precedentes a la industria de la vivienda con bajo impacto en la población con ingresos hasta tres salarios mínimos ● Identificación e inventario de suelo apto para el crecimiento urbano en las principales ciudades de México ● Implementación de programas de lotes con servicios por parte de gobiernos estatales y municipales

Fuente: Elaboración propia.

Desafíos al inicio del siglo XXI

A inicios de nuevo siglo, se pueden destacar los siguientes elementos que definen el contexto en el que se deberá enfrentar el tema de la pobreza urbana:

- El crecimiento demográfico muestra una tendencia decreciente.
- El sistema de ciudades es más amplio y diversificado.
- La transición demográfica está en una fase avanzada, que se traduce en un incremento acelerado de su población joven, respecto a la infantil y adulta mayor.
- El parque habitacional casi se duplicará al pasar de 22.1 millones de viviendas en 2000 a 40.4 millones en 2030.
- La modificación del Artículo 27 constitucional permitió cambiar el dominio de la propiedad agraria.
- La modernización institucional en el sector de la vivienda de interés social, en un entorno de estabilidad macroeconómica.
- La desaparición de alternativas de vivienda y suelo para los hogares que perciben hasta tres salarios mínimos.
- En 2005, 72% de la PEA ocupada obtenía menos de tres salarios mínimos; 89% residía en localidades rurales y 66% en urbanas.
- La proporción de la población que vive en condición de pobreza ha pasado de 30% en 1970 a 59% en 1977, a 70% en 1996, y a 43% en 2006.
- La marginación afectaba en 2000 a 22.9% de la población, cifra que disminuyó a 19.5% en 2005.
- La propiedad de la tierra para crecimiento futuro de las ciudades está concentrada en las empresas inmobiliarias.
- Las condicionantes actuales de oferta y demanda agudizarán aún más el problema de suelo urbano para hogares pobres.
- Las entidades federativas y municipios cuentan con mayores atribuciones para la planeación de su desarrollo urbano.
- La planeación urbana está en crisis como tema de la agenda gubernamental.
- Cada vez hay mayor participación de la iniciativa privada y la sociedad civil organizada en la urbanización de los asentamientos marginados.

A partir de 2000, sentadas las bases del equilibrio macroeconómico en la administración anterior, la economía mexicana ha adquirido mayor fortaleza y estabilidad, sin embargo, se presenta en un ámbito de profundas desigualdades sociales. Según las cifras del censo de 2000, 50.4% de los hogares mexicanos más pobres (del I al V decil) percibía tan sólo 10.1% de los ingresos mensuales declarados, mientras que 10% de la población con mayores ingresos (X decil) concentraba 53.7%. Se observa también que la población ubicada en el decil más pobre (decil I) percibía en promedio un ingreso mensual per capita de un peso cuando, por su parte, la población del decil más rico obtenía en promedio 8 280 pesos mensuales *per capita* (CONAPO, 2001).

Pese a las notables mejorías observadas en el primer lustro del presente siglo en indicadores como los de salud, educación y marginación, las desigualdades regionales prevalecen aunque con menos intensidad. La marginación afectaba en 2000 al 22.9% de la población, cifra que disminuyó a 19.5% en 2005. En esta reducción de 15% fue trascendental la aplicación del *Programa Oportunidades*, antes PROGRESA, ya que atendió de manera integral, con apoyos en alimentación, salud y educación, a cinco millones de familias urbanas y rurales marginadas, logrando un aumento permanente en el consumo de los hogares atendidos y fortaleciendo el gasto en educación y salud para niñas y niños (CONAPO, 2001). De forma paralela, en el periodo 2000-2004 se incrementó 19%, en términos reales, el monto de las transferencias a gobiernos locales para el combate a la pobreza y la marginación.

Durante ese sexenio se mantuvo la lógica de ubicar al desarrollo regional y urbano como parte de la política social y, por tanto, como atribución de la SEDESOL, hecho que se institucionalizó con la publicación, en 2004, de la Ley General de Desarrollo Social, lo que consolidó una política de Estado para la protección de la población pobre y marginada del país. Igualmente, la ley estableció que los municipios serían los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones de desarrollo social, en el marco del renovado proceso de impulso al federalismo.¹⁶

¹⁶ Se establece que son prioritarios y de interés público: "I. Los programas de educación obligatoria; II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica; III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria; V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil; VI. Los programas de abasto social de productos básicos; VII. Los programas de vivienda; VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía; y IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano."

La población del país ascendió a 107.6 millones a mediados de 2009, es decir, 9.2 millones de personas más que en 2000. Pese a este incremento demográfico, se observaron avances importantes en la dotación de servicios para las viviendas. Entre 1990 y 2005, la proporción de viviendas sin de agua entubada se redujo de 22.9 a 11.5% a nivel nacional, mientras que en las áreas urbanas lo hizo de 13.0 a 5.9%, con lo cual, tanto a nivel nacional como urbano, se ha alcanzado ya, diez años antes de lo comprometido, la Meta de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el porcentaje de personas que carece de acceso agua potable (CONAPO, 2008b).

En lo referente a las viviendas con drenaje, se observó que en el periodo 1990-2005, la proporción de viviendas que carece de este tipo de servicio disminuyó de 38.0 a 14.2% a nivel nacional, y de 20.6 a 5.1% en el ámbito urbano, con lo que también se ha alcanzado la Meta de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la proporción de personas que carecen de acceso a servicios básicos de saneamiento, entre 1990 y 2015.

Por su parte, la proporción de viviendas particulares con energía eléctrica aumentó de 87.5% en 1990 a 97.5% en 2005, con diferencias menores entre la cobertura de las zonas urbanas y rurales del país (99.2% y 93.2% en 2005, respectivamente).

En el ámbito territorial, México afrontó el inicio de siglo con un sistema de ciudades más amplio, sólido y diversificado. En 2009, la población nacional es predominantemente urbana, con 77.8 millones de residentes en 364 ciudades de 15 mil habitantes o más, 72.3% del total nacional. Se estima que hacia 2030 la población urbana de México podría crecer a una tasa promedio de 0.8% anual, para alcanzar un total de 92.1 millones de personas, es decir, 76.1% de la población nacional (CONAPO, 2008b).

En el contexto actual, se pueden destacar los siguientes hechos relevantes que definen el nuevo patrón de urbanización a inicios del presente siglo:¹⁷

- La dirección de los flujos migratorios se ha modificado radicalmente en el tiempo, al pasar de un proceso de migración rural-urbana a un proceso de migración urbana-urbana, hecho que ha ocurrido en el contexto de un claro fortalecimiento y diversificación del sistema urbano nacional.¹⁸

¹⁷ Esta síntesis considera las conclusiones de Partida Bush (2007).

¹⁸ El monto de migrantes interurbanos (2.23 millones) excede claramente al éxodo rural-urbano (806 mil), sin embargo, por primera vez, desde la Revolución Mexicana, se observa una reducción en la población rural nacional.

- Las ciudades son el principal destino de los migrantes; más de la mitad de la migración intermunicipal tiene lugar dentro del sistema urbano nacional; del total de traslados, más de tres cuartas partes concluyen en alguna de las ciudades del país.
- Se observan comportamientos urbanos de atracción poblacional contrastantes. Mientras que del periodo 1965-1970 al de 1985-1990 la región metropolitana de la ciudad de México (el Distrito Federal, el Estado de México y Morelos) redujo en una tercera parte sus inmigrantes y cuadruplicó sus emigrantes en los mismos lustros, Cancún se convirtió en un caso *sui generis* al constituirse en el principal centro urbano de atracción poblacional desde hace varios quinquenios.
- Las ciudades medias (de cien mil a menos de un millón) han incrementado paulatinamente su poder de atracción de población. Esta creciente atracción se comprueba no sólo por la tasa de ganancia neta por migración con respecto a los demás rangos de tamaño de localidad, sino también por el superávit más cuantioso y la mayor tasa de migración.
- El desarrollo de la franja fronteriza, basado en la maquila, la diversificación económica y el crecimiento de las ciudades del norte y centro del país, y el desarrollo urbano del sur sureste, basado en el turismo, generan una dinámica regional que abre nuevas posibilidades para la migración interna en búsqueda de educación y capacitación, empleo y calidad de vida.
- El creciente intercambio de personas, bienes y servicios en la frontera norte del país ha dinamizado el crecimiento de los asentamientos humanos, convirtiéndose en un polo de atracción creciente. El paulatino cierre y regularización de los flujos migratorios de carácter internacional tenderían a alterar el crecimiento de estos centros poblacionales de una manera aún no calculada.

En este contexto, observamos que el desarrollo polarizado en unos cuantos centros ha derivado en un complejo proceso migratorio que ha impactado de manera muy importante en los asentamientos humanos rurales y en la recomposición del desarrollo regional y nacional.

Se prevé que el proceso de urbanización seguirá su curso en los próximos años, alimentado principalmente por el crecimiento natural de la población urbana y sus movimientos interurbanos. Este hecho anuncia importantes transformaciones en el paisaje del país y sugiere que los núcleos urbanos serán cada vez más determinantes en la configuración de los patrones de distribución territorial de la población.

Para encarar con éxito los desafíos urbanos del siglo XXI será necesario, entre otros muchos aspectos, incrementar la cobertura de infraestructura básica,

equipamiento y servicios en las ciudades; controlar la expansión desordenada de los núcleos urbanos; atender la segregación y fragmentación del espacio urbano y la pobreza en las ciudades; atender los problemas ambientales que cada vez tienen una repercusión más directa en la calidad de vida urbana; hacer más eficientes y participativos los procesos de gestión urbana y buscar canales de colaboración expeditos, orientados al cofinanciamiento para la atención de los problemas de carácter metropolitano.

Por otra parte, y como producto de la etapa avanzada de la transición demográfica por la que atraviesa el país, el CONAPO estimó que el parque habitacional se deberá incrementar de 22.1 millones de viviendas en 2000 a 28.6 millones en 2010 y a 40.4 millones en 2030 para estar en capacidad de albergar en condiciones dignas a los nuevos hogares. Ante este reto, el Gobierno Federal lanzó un agresivo programa de vivienda urbana, el cual ha sido el más exitoso hasta el momento. Durante el periodo 2000-2006 se otorgaron alrededor de 4.2 millones de créditos, de los cuales 3.1 millones corresponden a la adquisición de vivienda y el resto a mejoramiento y otros tipo. Para 2009, se estima invertir un total de 287 666 millones de pesos y, en el marco de la firma del Pacto Nacional por la Vivienda, la Sociedad Hipotecaria Federal se comprometió a otorgar por lo menos 750 mil créditos para vivienda este año.

Sin embargo, el *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012* reconoce que no se ha logrado implementar programas y acciones que permitan el acceso al suelo urbano y a la vivienda para los grupos de población más pobre. Se señala que el financiamiento a la vivienda ha estado enfocado fundamentalmente a la población asalariada y que la población que percibe menos de tres salarios mínimos no cuenta con acceso formal a la vivienda, por lo que recurre a la compra informal de suelo en asentamientos irregulares y a la vivienda precaria, lo que limita fuertemente sus posibilidades de desarrollo personal y económico.

Como se observa, la preocupación persiste y se hace explícita en los planes y programas de la Administración Pública Federal, sin embargo, no se ha logrado establecer una estrategia clara para incorporar a la población pobre como principal beneficiaria de los programas de vivienda. Este hecho es particularmente trascendental si consideramos que 66% de los habitantes de las ciudades que contaban con un trabajo en 2005 no percibía más de tres salarios mínimos (INEGI, 2006). Sin duda, la crisis económica que se está viviendo actualmente tendrá un efecto muy importante en los ingresos de los hogares en los próximos años, con las consecuencias que esto traerá en las posibilidades de los hogares pobres para adquirir un terreno o una vivienda.

El financiamiento de suelo urbanizado, a través de un sistema de subsidio, crédito y ahorro previo, puede ser una alternativa que permita a las familias que perciben hasta tres salarios mínimos adquirir un espacio donde vivir, en un clima de certeza jurídica al incorporarse de manera formal a la ciudad.

Las políticas públicas que se instrumenten en beneficio de los pobres deben considerar el pago justo a núcleos agrarios, los cuales deben beneficiarse de este proceso de urbanización y, el derecho de la población pobre a acceder a un suelo barato que esté al alcance de sus posibilidades.

Es importante tener presente que la adquisición de tierra, su urbanización y equipamiento representan una quinta parte de la inversión total en vivienda nueva, cifra muy significativa a considerar como elemento estratégico en el replanteamiento de las políticas de suelo para vivienda y el desarrollo urbano (Iracheta y Rébora, 2004).

De manera complementaria, un elemento que puede llegar a tener una incidencia básica para revertir la tendencia de la urbanización descontrolada, sería el uso de la expropiación (entendida como una limitación al derecho de propiedad, ya que el dueño de un bien queda privado del mismo mediante o previa indemnización, cediendo su derecho en pro del interés público) para la generación de esta reserva de suelo fundamental para alojar a la población de escasos recursos.

Hasta inicios de los años noventa, el Gobierno Federal era prácticamente el responsable de todo el proceso de adquisición de suelo, por lo menos por la vía expropiatoria, para la conformación de reservas territoriales. Posteriormente, con las modificaciones a los marcos legales, particularmente a la Ley de Asentamientos Humanos y a la legislación agraria, los procesos expropiatorios ya no son responsabilidad única del Gobierno Federal y se abre la posibilidad para que estados y municipios desarrollen procesos expropiatorios para generar su propia reserva territorial. En este contexto, las expropiaciones deben ser vistas como una herramienta jurídica prevista por la Constitución, y que no requiere cambio ni reforma jurídica para su aplicación.

En términos generales, podemos afirmar que el acceso al suelo urbano ha llegado a constituirse en un obstáculo para garantizar el bienestar de los hogares en situación de pobreza. Su escasez se presenta en el contexto de una demanda creciente, producto del acelerado proceso de urbanización; el libre juego de las fuerzas del mercado, que ha generado un incremento de su precio por encima del aumento global del costo de la vida; la especulación inmobiliaria, agudizada con las reformas al Artículo 27 constitucional, ya que los ejidatarios cuentan ahora con la posibilidad de entrar al mercado del suelo y a la especulación de manera legal;

la inequitativa distribución de la riqueza, que hace que solamente dos quintas partes de las familias puedan adquirir legalmente tierra donde asentarse; y las contradicciones que genera el encuentro de los regímenes agrario y urbano, situación que introduce un elemento adicional de complejidad al tema.

Diagrama 1. Factores determinantes del precio de suelo

Factores determinantes del precio del suelo		
Físicos	Sociales	De política gubernamental
Localización	Disponibilidad de servicios	Políticas fiscales y regulatorias
Disponibilidad de suelo apto	Infraestructura y equipamiento	Recuperación de la plusvalía
Características fisiológicas	Monopolio de la propiedad	Subsidios
Accesibilidad	Tipo de agente promotor (público o privado)	Política de regularización
Tamaño	Propiedad de la tierra (legal o ilegal)	Reservas Territoriales
Forma	Presión social por factores demográficos (demanda) Grado de urbanización Ingresos	Instrumentos legales y de planeación (normas y planes)

Fuente: Elaboración propia.

La política de regularización instrumentada por el Gobierno Federal desde hace 30 años ha generado que los propietarios y fraccionadores opten por la vía de la informalidad, por ser más rentable. A tal grado ha llegado la adopción de esta forma de adquisición de tierra para los asentamientos humanos, que sus precios no son, como se esperaba, sustantivamente más baratos que los lotes regularizados.

En apariencia, el proyecto de adquisición de reserva territorial se avizoraba como una estrategia que podría, en coordinación con las acciones de regularización de la tenencia de la tierra, acabar con la ocupación ilegal de tierras de propiedad ejidal y comunal. Sin embargo, la realidad mostró que las acciones federales y estatales para crear reservas territoriales no fueron suficientes para detener el crecimiento ilegal.

Continuamos enfrentándonos al desafío de atender el grave problema de la dotación de suelo urbano con programas que no logran llegar a la población objetivo,

la que realmente genera la ocupación ilegal, por lo que es necesario aportar nuevas ideas y caminos alternativos para apoyar el desarrollo de políticas públicas eficaces.

Es evidente la necesidad de una participación activa de la Comisión Nacional de Vivienda con el fin de ordenar la estrategia gubernamental a favor de la población en pobreza y coordinar acciones concretas para modificar la estrategia hasta ahora implementada. Apoyar de manera decidida a los pobres no resta el impulso que se ha dado a la vivienda terminada y que se pone a la venta por las inmobiliarias, sin embargo, es necesario observar que al menos una tercera parte de los nuevos hogares que se formarán en los próximos años no podrá acceder a este tipo de programas, por lo que requieren una estrategia diferenciada, basada en tierra apta y urbanizada que se puede ofrecer con el apoyo de los subsidios que el Congreso aprueba anualmente para el desarrollo social.

Al dotar a un hogar de un lote con servicios se le resuelve un problema estructural y fundamental, ya que se ha demostrado que la situación de ilegalidad mantiene a los hogares hundidos en la pobreza y la desesperación durante varios lustros. Se ha observado que un lote con servicios puede ser la plataforma fundamental para sacarlos de la marginación. El proveerles de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica de manera inmediata, preferentemente dentro de los límites de la ciudad, los traslada a un nivel de desarrollo diametralmente opuesto al que se encontrarían si compran su terreno, por el mismo precio, pero de manera irregular y en las márgenes de la ciudad (Garcés, 2009).

Estos hogares podrán seguir siendo pobres de acuerdo a su nivel de ingreso, pero mejorarían su condición de marginación, ya que harían uso de las escuelas, clínicas, tiendas de autoservicio, transporte y parques, entre otros, que se encuentran ya en los barrios que redensificarán.

Una vez que los hogares pobres cuenten con suelo urbanizado, iniciarán un camino hacia la construcción de su vivienda, proceso en el cual podrán ser acompañados por organismos no gubernamentales y privados, así como por los diferentes niveles de gobierno.¹⁹

¹⁹ Por ejemplo, CEMEX ofrece un programa de microcrédito denominado Patrimonio Hoy, con el cual la familia, a través de un ahorro, accede a un crédito. No se solicita ningún requisito formal, sólo constancia y compromiso con su ahorro. Con este esquema, CEMEX financió a más de 95 mil familias en el país durante 2004. Una familia puede tener acceso a créditos por tiempo indefinido, por montos incrementables, con sólo hacer su aportación semanal. Además del microcrédito, el paquete incluye asesoría técnica; precios congelados de toda la gama de materiales utilizados en la obra negra y para acabados, hasta por tres años y medio; entrega de materiales a pie de predio o hasta donde lle-

Conclusiones

Los principales objetivos de la política de suelo y vivienda para la población pobre deben traducirse en estrategias, programas y acciones que consideren por lo menos los siguientes aspectos:

- Agilizar la regularización de la tenencia de la tierra de los hogares en pobreza para iniciar su urbanización.
- Mejorar los mecanismos de generación de reservas territoriales para garantizar suelo para población en pobreza.
- Vigilar los mecanismos de adquisición de tierra por parte de las inmobiliarias para combatir la especulación y regular el crecimiento urbano.
- Promover la expropiación concertada, particularmente en los lotes urbanizados;
- Incentivar el asentamiento de población pobre dentro de la mancha urbana.
- Llevar a cabo una reestructuración de la administración municipal, a fin de mejorar su capacidad de crédito y ampliar su margen de acción para llevar a cabo acciones de infraestructura y servicios para los pobres.
- Impulsar el subsidio directo a los hogares pobres para que tengan la opción de utilizarlo en la compra de un terreno, de una vivienda usada, de una renta con opción a compra, en la remodelación o ampliación de la vivienda.
- Innovar sistemas de financiamiento acordes a la capacidad de pago de las familias con menores ingresos, considerando las experiencias de empresas privadas que han logrado ingresar a este mercado con sus sistemas de crédito.
- Llevar a cabo una discriminación positiva de los subsidios para beneficiar a los hogares con mayor vulnerabilidad social, como la jefatura femenina, la jefatura de adultos mayores, la pobreza y la discapacidad.
- Diseñar una estrategia integral para que todos los organismos encargados de impulsar programas de vivienda se articulen de manera armoniosa y tengan una población objetivo claramente definida.
- Iniciar un programa permanente de reubicación de la población en riesgo para mitigar la vulnerabilidad de

que el camión; y facilidades para guardar los materiales. El paquete de beneficios facilita la continuidad en el proceso de autoconstrucción y genera ahorros por dos terceras partes en el tiempo y un tercio del costo, y refuerza el sentido de autosuficiencia para alcanzar metas mayores. El programa es autosustentable y presenta un crecimiento sostenido desde noviembre de 2002. La cartera de crédito vencida está por debajo de 1%, considerando que la mora se genera un día después de la fecha de corte.

la población pobre ante la posibilidad de un evento natural atípico, o un desastre industrial o químico, entre otros.

- Generar mecanismos de colaboración con organismos de la sociedad civil para la construcción de vivienda social.²⁰

El avance de la transición demográfica nos plantea un panorama complicado, ya que durante los próximos tres lustros se incrementará progresivamente la población joven hasta alcanzar cifras nunca antes vistas en nuestro país. Las demandas derivadas de este proceso se verán reflejadas en la presión a los sistemas de educación y capacitación, en la demanda de empleo, salud y, evidentemente, de vivienda.

Debemos alcanzar la posibilidad de garantizar a nuestra población pobre una base mínima de bienestar para, con su esfuerzo y la solidaridad de la sociedad y el gobierno, vencer su condición de marginación y desafiar así el futuro de incertidumbre que marca a estos hogares.

En este contexto, las ciudades se han convertido en nuestro principal insumo e instrumento para detonar el desarrollo y abatir la pobreza. De no actuar de manera rápida e inteligente, se corre el riesgo de que las ciudades se conviertan en los nuevos espacios de la pobreza, donde la inseguridad y el atraso sean las condicionantes que determinen la calidad de vida de sus ciudadanos.

Atender a tiempo este enorme reto es una prioridad nacional y de los resultados de este esfuerzo dependerá, en buena medida, el éxito que obtendremos como sociedad en los años venideros. La población pobre demanda atención urgente y no es posible ni viable dejarla a un lado del camino; su atención requiere decisiones concertadas y una coordinación intergubernamental como nunca antes se había dado. El avance en la democracia y el federalismo son la punta de lanza para concebirlo, así como las experiencias y los recursos federales y locales son los instrumentos para concretarlo.

²⁰ En Tijuana la ingerencia de la sociedad civil en la producción de vivienda es muy importante. Mediante el trabajo voluntario y las ONG, en dos años se produjeron 10 700 viviendas en lotes familiares, comparadas con 690 acciones institucionales de mejoramiento que se realizaron en cuatro años. La participación de las organizaciones de la sociedad civil tiende a fortalecer el tejido social y a facilitar los procesos de autoproducción de vivienda, experiencias que están siendo desaprovechadas por falta de mecanismos que las vinculen con la acción institucional (González y Solís, 2005).

Bibliografía

- Ahumada, Jaime (1993), *Democracia, proyecto político y gestión de ciudades capitales y gobiernos locales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Azuela, Antonio y Tomás François (1997), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- Azuela, Antonio (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México.
- Azuela, Antonio (2002), "El acceso de los pobres al suelo urbano de los ejidos. A diez años de la reforma", en *Segundo Seminario Internacional. Reformas al Suelo Urbano*, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 4 y 5 de julio, inédito.
- CONAPO (1994), *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*, México, Consejo Nacional de Población.
- (1995), *Distribución de la población en México por tamaño de localidad, 1950-1990*, México, Consejo Nacional de Población, inédito.
- (2001), *La población de México en el nuevo siglo*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2002), *Índice de marginación urbana 2000*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2005), *Índice de marginación 2005*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2006), *La política nacional de población: 6 años de trabajo 2001-2006*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2008), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2008a), *Índice de marginación urbana 2005*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2008b), *La situación demográfica de México, 2008*, México, Consejo Nacional de Población.
- CONAVI (2008). www.conavi.gob.mx, estadísticas históricas.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994), *El Programa Nacional de Solidaridad. Una visión de la Modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CORETT (2008). www.corett.gob.mx
- Corona, Rodolfo (2002), "Medición de la migración de mexicanos a Estados Unidos en la década 1990-2000", en Brígida García (coord.), *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*, México, El Colegio de México.

- Covarrubias, Francisco, Alberto Rébora y Eduardo Ramírez (1995), *Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano*, México, inédito.
- Delgado, Rubén (1991), *Ley Agraria. Comentada*, México, Editorial Sista.
- Este País (2007), "Indicadores de pobreza en México. Un balance de su evolución entre 1992 y 2006", en *Este País*, México, diciembre 2007, p. 67-72.
- Garza, Gustavo (2003), *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colegio de México.
- González, Ligia y Elena Solís (2005), "Causas, condiciones y efectos de la vivienda inadecuada. Resultados de estudios de caso: San Cristóbal de las Casas; Chiapas, y Tijuana, Baja California", en *Alternativas habitacionales para la población de menores ingresos*, México, UNAM.
- González, Ligia y Rafael Vargas (2000), "El Sector Público como elemento regulador del mercado de suelo urbano", en *Los pobres de la ciudad y la tierra*, México, El Colegio Mexiquense, Lincoln Institute of Land Policy.
- González, Ligia y María Isabel Monterrubio (1993), "Tendencias en la dinámica y la distribución de la población, 1970-1992", en *El Poblamiento de México. Una Visión Histórico Demográfica*, Tomo IV, México, Consejo Nacional de Población.
- Hernández, Enrique (2004), *Desarrollo demográfico y económico de México 1970-2000-2030*, México, Consejo Nacional de Población.
- INEGI (2006), *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2005*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Iracheta, Alfonso (1997), *Planeación y Desarrollo. Una visión de Futuro*, México, Plaza y Valdés Editores.
- Iracheta, Alfonso (2000), "Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por medio de la recuperación de plusvalías", en *Los pobres de la ciudad y la tierra*, México, El Colegio Mexiquense, Lincoln Institute of Land Policy.
- Iracheta, Alfonso y Alberto Rébora (2004), *Proyecto: políticas e instrumentos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda*, México, Secretaría de desarrollo Social, inédito.
- Mac Donald Maier, Joan. y Daniela Simioni (1999), *Consensos urbanos. Aporte del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*, Serie Medio Ambiente, Santiago, Comisión económica para América latina y el Caribe.
- Morales, Patricia (1989), "Indocumentados mexicanos", en *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colegio de México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1997), *Regional Development and Structural Policy in Mexico*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Ortiz, Enrique (2006), *Notas sobre la producción social de la vivienda. Elementos básicos para su conceptualización e impulso*, en Torres, Rino y Roberto Eibenschutz (coords.), *La producción social de la vivienda en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Partida, Virgilio (2006), *Migración interna en México, una perspectiva multiregional*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas.
- Presidencia de la República (2005), *Entérate de los cambios que hemos logrado juntos los mexicanos en estos 5 años*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- (2005a), Informe: *¿Dónde estamos y a dónde vamos?*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en: www.presidencia.gob.mx
- Ramírez, Eduardo (2000), "Orígenes, medición, mecanismos de captura y aplicación de plusvalías", en *Los pobres de la ciudad y la tierra*, México, El Colegio Mexiquense, Lincoln Institute of Land Policy.
- Rodríguez, Alejandro (1988), *Del México Rural al México Urbano*, México, Consejo Nacional de Población, inédito.
- Salinas de Gortari, Carlos (2000), *México, un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza Janés.
- SCT (2009), "Red federal pavimentada por entidad federativa (diciembre de 2008)", México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en: <http://dgcc.sct.gob.mx/index.php?id=803>
- SRA (1997), *La transformación agraria. Origen, evolución y retos*, México, Secretaría de la Reforma Agraria.
- SEDESOL (1994), *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa, del 1 de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994*, México, Secretaría de Desarrollo Social, Miguel Ángel Porrúa.
- (1996), *Conferencia Hábitat II. Informe Nacional*, México, Comité Preparatorio de México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Seyde Meléndez, Federico (2000), "La incorporación de tierras de propiedad social al desarrollo urbano en México: marco legal y estrategia de política pública", en *Los pobres de la ciudad y la tierra*, México, El Colegio Mexiquense, Lincoln Institute of Land Policy.
- Unikel, Luis (1979), "El problema urbano-regional en México", en *Gaceta UNAM*, Cuarta época, vol. III, suplemento núm. 20, 9 de agosto, México, UNAM.