



17
20/

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**LAS RESERVAS TERRITORIALES: UNA ORIENTACION DE
LOS PROCESOS DE OCUPACION DEL SUELO**

TESIS PROFESIONAL
Que Presentan:
Galicia Alcántara Martha
Martínez Valencia Gina Lorena
PARA OBTENER EL TITULO DE
Licenciadas en Sociología

Asesor:

Arq. Manuel Alvarez Guerrero

MEXICO, D.F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

AGRADECIMIENTOS

Queremos manifestar nuestro agradecimiento al Arq. **MANUEL ÁLVAREZ GUERRERO** por su valiosa asesoría para la realización de este trabajo y por su infinita paciencia durante los meses que duró su elaboración.

Al **JURADO CALIFICADOR** por sus atinadas opiniones respecto del contenido del trabajo.

A la Profesora **BLANCA ESCANDÓN** por sus consejos y apoyo en los procesos administrativos para la realización de la presente tesis.

A la Sra. **EMMA MARTÍNEZ** y a la Lic. **ADA LORENA GALICIA** por el apoyo secretarial y la corrección de estilo, respectivamente.

ÍNDICE GENERAL

LAS RESERVAS TERRITORIALES: UNA ORIENTACIÓN DE LOS PROCESOS DE OCUPACIÓN DEL SUELO

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	
CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES, CONFIGURACIÓN ESPACIAL Y PLANIFICACIÓN URBANA	7
1.1 Consideraciones Teóricas de la Concentración Territorial	7
1.2 Configuración Espacial-Utilización del Suelo	15
1.3 Necesidades, Espacio y Planificación Urbana	25
1.4 Prácticas Sociales, Cambio Social y Transformación de la Participación del Estado	34
CAPÍTULO II	
EL ESTADO MEXICANO Y LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS	50
2.1 Supuestos Teóricos de la Función General del Estado	50
2.2 Situación Económica, Política y Social del País en el Período 1970-1982	54

2.3 Aproximación a una Adquisición de Suelo para Reservas Territoriales	57
2.4 Situación Económica, Política y Social del País en el Período 1983-1988	61
2.5 Características de la Política Urbana	64
CAPÍTULO III	
LA POLÍTICA DE RESERVAS TERRITORIALES EN MÉXICO: GESTIÓN PÚBLICA Y BALANCE PRELIMINAR	73
3.1 Contenido del Programa	75
3.2 Integración de Propuestas del Programa	84
3.3 Procedimiento para la Adquisición de Predios	97
3.4 Transferencia de Predios a los Gobiernos de los Estados y/o Solicitantes	111
3.5 Balance Preliminar	116
CONCLUSIONES	125
APÉNDICE	130
ANEXOS	137
ANEXO No. 1.- Ciudades Medias del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda	138

ANEXO No. 2.- Diagrama del Proceso de Constitución de la Reserva Territorial Patrimonial	140
ANEXO No. 3.- Reservas Territoriales Constituidas y en Proceso de Constitución	141
ANEXO No. 4.- Casos de 5 Ciudades en la Gestión del Programa de Reservas Territoriales: Tijuana, B.C., Manzanillo, Col., Guadalajara, Jal., Morelia, Mich. y Mérida, Yuc	147
BIBLIOGRAFÍA	152

INTRODUCCIÓN

El patrón de desarrollo urbano que se manifiesta en las sociedades contemporáneas, responde a mecanismos de concentración demográfica y de actividades económico-administrativas en determinadas áreas y, en contraparte, a la dispersión de población en numerosas comunidades aisladas.

El esquema de concentración-dispersión, síntoma evidente del modelo de desarrollo adoptado por el país, origina, entre otros graves problemas sociales y económicos, la insuficiencia de suelo apto para los diferentes usos urbanos.

La demanda de suelo urbano se ve incrementada considerablemente por los procesos de crecimiento natural y social de la población. El fenómeno de la migración rural-urbana es resultado, entre otras causas, del "atractivo" que ofrecen las ciudades para elevar los niveles de bienestar de la población.

Las condiciones socioeconómicas de esos grupos migrantes generalmente no permiten su acceso a una vivienda en las condiciones que ofrece el mercado inmobiliario.

Aunado a lo anterior, la demanda de suelo por parte de los pobladores originarios de las localidades, se ve incrementada considerablemente año con año debido al surgimiento de nuevas familias.

Lo anterior condiciona el crecimiento de las ciudades hacia zonas periféricas, en muchas ocasiones no aptas para el desarrollo urbano, generalmente sin servicios y con marcadas dificultades físicas y financieras para su dotación así como con problemas legales de tenencia de la tierra.

Ante esta situación, el Estado Mexicano ha buscado soluciones que permitan su intervención en la ampliación de la oferta de tierra y su regulación. Las medidas adoptadas han respondido a los diferentes momentos históricos por los que ha atravesado el país. En cada momento, se ha necesitado evaluar las circunstancias internas y externas del país para decidir la estrategia y los instrumentos pertinentes a los fines básicos de nuestra convivencia organizada.

Con estos propósitos, desde finales de los años 20's el Estado asumió

responsabilidades para prestar servicios, proveer bienes básicos y elevar el nivel de vida de la población. Ha sido necesaria la promoción de nuevas organizaciones sociales, construir la infraestructura necesaria e impulsar la industrialización del país. Por ello el Estado ha ido generando dependencias y organismos públicos para canalizar recursos económicos y humanos y orientar estrategias tendientes a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

En materia urbana, básicamente en lo referente a la legislación y la planeación, las acciones han tomado diferentes matices, pero una de las características primordiales ha sido el establecimiento de acciones aisladas que han logrado resolver algunos conflictos, pero no han podido atacar el problema desde su origen.

Con relación al tema que aquí nos ocupa, se instrumentaron estrategias que frecuentemente contravenían el equilibrio y el crecimiento ordenado de las ciudades; proliferaba la incompatibilidad de usos del suelo (como la vivienda con industria pesada, con el riesgo y molestias consiguientes), se propiciaba el desarrollo de grandes áreas con un solo uso del suelo, se toleraban densidades bajas o desocupación especulativa de predios, provocando altos costos sociales.

Con frecuencia la insuficiencia de tierra para el crecimiento de las ciudades y los altos precios del suelo urbano, limitaron su adquisición por parte de los organismos públicos dedicados a la vivienda y de la población en general, lo que orillaba a estos sectores a la recurrir a la adquisición o apropiación de predios en localizaciones inadecuadas.

Generalmente, la tierra necesaria para el futuro crecimiento de las ciudades se obtiene sustrayéndola del ámbito rural; en algunas ocasiones, esta tierra presenta alto potencial agrario lo que detrimenta la producción agrícola al asignarle nuevos usos y funciones urbanas, además de que automáticamente ingresa al mercado inmobiliario. El cambio del uso del suelo de rural a urbano es una de las pocas alternativas para el crecimiento de las ciudades, ya que éstas se encuentran rodeadas, en su mayoría por tierras de origen ejidal o comunal.

Por ello, ha sido necesario que el Estado como ente rector del desarrollo, plantee nuevas opciones que permitan lograr un equilibrio en materia de suelo. Considerando estas premisas, el estudio que presentamos,

pretende describir la política sobre el suelo urbano en el período 1983-1988, y ofrecer un balance de su puesta en marcha. Desde esta perspectiva el desarrollo del presente trabajo, procurará inferir que el Estado, a través de la planeación urbana y de las estrategias dictadas al respecto, es o no capaz de asumir el ritmo de cambio de las contradicciones emanadas del sistema capitalista en el que nuestro país está inserto. Así mismo, si ha sido capaz de subsanar las necesidades básicas de la población, especialmente las relativas a suelo urbano, como un componente fundamental para la reproducción de la fuerza de trabajo.

Hemos considerado dividir nuestro análisis en tres capítulos que pretenden explicar el origen, destino y finalidad de la política de las reservas territoriales. Así, incluimos el marco teórico en el que se apoya el estudio y que se orienta hacia los planteamientos teóricos de la concentración territorial, considerando sus desventajas y los efectos que ha producido en el crecimiento y desarrollo urbano nacional, así como la transformación que ha sufrido el Estado con el objeto de hacer frente a las demandas sociales.

En el capítulo segundo, se realiza un acercamiento de la función general del Estado considerando para ello la óptica marxista, ya que estimamos que dentro de esta tendencia se ofrecen los planteamientos que pueden darnos mayores elementos para el análisis del punto central de este apartado. Hemos incluido así mismo, una semblanza de la situación que el país enfrentaba en los aspectos socio económicos y políticos, en el período 1970-1982, con el objeto de dar una explicación sobre los intentos pioneros en materia de regulación del suelo urbano, que hemos definido como una aproximación a la política estatal en ese rubro. Estimamos necesario incluir el panorama general político y socioeconómico en el sexenio 1983-1988, ya que es en éste en donde tiene su origen el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda del que se desprende la política de reservas territoriales.

En el capítulo tercero, punto central de nuestro estudio analizamos el Programa de Reservas Territoriales, el cual contiene la descripción del mismo con el objeto de esclarecer su funcionamiento, así como el balance preliminar de su aplicación a nivel nacional; cabe hacer notar que las acciones emprendidas en el período de estudio tuvieron resultados posteriores, que no serán analizados en el presente trabajo; consideramos que los resultados finales del Programa podrán evaluarse a largo plazo ya que éste fue diseñado para atender las demandas de corto y largo plazo de suelo para usos urbanos.

Capítulo I

CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES, CONFIGURACIÓN ESPACIAL Y PLANIFICACIÓN URBANA

1.1 CONSIDERACIONES TEÓRICAS DE LA CONCENTRACIÓN TERRITORIAL

La creciente preocupación por el ordenamiento de las ciudades surge como resultado del acelerado proceso de urbanización y expansión que experimentan algunos centros de población, principalmente a partir de los años setenta, y de algunos desequilibrios que se manifiestan como su consecuencia.

No es el objetivo de este estudio profundizar en las diferentes teorías al respecto. Lo que nos interesa señalar es uno de los más graves problemas que se manifiestan en las sociedades capitalistas modernas: la necesidad por parte de la población de suelo urbano y las medidas adoptadas por el Estado para resolver esta problemática.

Para dar sustento a la presente investigación, hemos considerado necesario adoptar los lineamientos teóricos sobre los procesos de concentración territorial, ya que los estudios sobre los problemas urbanos en los países de América Latina, suelen dirigirse, en su generalidad, hacia esos supuestos teóricos. "En ellos se refleja una creciente preocupación por los procesos de formación y persistente crecimiento de las grandes ciudades, por el desarrollo de sistemas de centros urbanos caracterizados por un alto grado de primacía y por el carácter macrocefálico que han ido adquiriendo muchas de las ciudades principales".¹

Varios de estos estudios, han concluido exponiendo y fundamentando diversos tipos de evaluaciones sobre los resultados de estos procesos, sin que haya sido posible acercarse a un mayor consenso en la controversia del tema. Aún así, creemos que para el efecto del presente estudio, trataremos de revisar

¹ DE MATTOS, Carlos A. "El Proceso de Concentración Territorial. Obstáculo para el Desarrollo?". Revista Interamericana de Planificación. Vol. 70, 2do. Trimestre 1984. p.62.

algunos de los aspectos de mayor relevancia sobre las consecuencias que este fenómeno tiene en relación con la persistencia y el carácter generalizado de la aglomeración conjunta de las actividades productivas y de la población, dando origen a estructuras desequilibradas respecto de su distribución espacial y a su desarrollo diferenciado de distintas partes del espacio nacional.

Con el objeto de esclarecer el posterior desarrollo de este estudio, hemos juzgado conveniente precisar el concepto de lo "urbano". Este término está referido específicamente al proceso de la concentración espacial de la propiedad, concretándose en tres niveles diferenciados:

- El aumento del número de centros en que se desarrolla el proceso de concentración espacial de la población.
- El aumento de la dimensión de la mayoría de los centros de la red urbana de cada país, especialmente los de tamaño mayor y mediano.
- El crecimiento excesivo de un centro o de unos pocos centros a nivel nacional, que indica una clara tendencia a la "metropolización".

El aumento de la dimensión de las aglomeraciones y la mayor densidad poblacional en un centro nacional o regional facilita las posibilidades de la interacción social, lo que implica un sistema de comportamiento. Entonces la definición de lo urbano no es meramente un problema espacial, ya que lo social está presente de manera significativa en un proceso que tiene un complejo contenido determinado por las relaciones de producción existentes en dicha forma de organización espacial.²

Veamos como el estudio de la concentración territorial se encuentra referido fundamentalmente a la forma en como se determina, organiza, apropia y funciona el espacio en un contexto socioeconómico determinado.

El primer aspecto que hay que tomar en cuenta "es el hecho de que la aglomeración espacial de las actividades y de la población, se ubica como una condición necesaria para el desarrollo de las fuerzas productivas en cualquier

² HARDOY, E. Jorge. y MORENO Oscar. "Tendencias y Alternativas de la Reforma Urbana". En Desarrollo Urbano y Regional en América Latina. Problemas y Políticas. Lecturas No. 15, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1975. P. 85

tipo de economía de base industrial" 3, ya que ésta encuentra, por la aglomeración geográfica, las bases para su crecimiento, expansión y reproducción, sean cual fueren el carácter de las relaciones sociales de producción imperantes; sin embargo, la concentración territorial adquiere características específicas en las economías capitalistas, ya que estas "condicionan una concreta y peculiar modalidad de generación, apropiación y utilización del excedente económico, que tiene incidencia decisiva en la formación de las estructuras territoriales".4

Al respecto, durante el presente siglo se han desarrollado teorías, principalmente por la economía urbana neoclásica (Weber, N. Hanssen, Pareto); las más conocidas tratan de explicar la distribución, tamaño y dinámica de las ciudades, concentrándose en el estudio del lugar central y de la base económica. Estas consideran que la organización espacial es producto de factores geográficos; del tipo de actividad económica y mercancías que se producen y de la distribución del mercado. Dentro de esta escuela, la teoría de la localización industrial constituye lo más relevante en el análisis de la distribución de las actividades, sin embargo, no profundiza en las determinaciones de la organización territorial ni del fenómeno de la concentración, el cual se aborda en forma secundaria, contribuyendo solamente a explicar la localización de las empresas.

Por otro lado, existen numerosos estudios e investigaciones sobre urbanización, desarrollo regional y concentración espacial de diversos países latinoamericanos a partir de los cuales es posible establecer ciertas generalizaciones en la dinámica de los procesos de la concentración territorial de los mismos.5

Si bien es cierto, que la industrialización no comenzó al mismo tiempo, ni adoptó modalidades idénticas en cada uno de ellos, los estudios e investigaciones han coincidido en que el comportamiento localizacional ha sido similar, independientemente de la rapidez de la penetración y expansión de las relaciones capitalistas de producción basado en el desarrollo de la industria.

3 DE MATTOS. Op. cit. p. 63

4 Ibidem.

5 DE MATTOS. Op. cit. Entre muchos otros están los trabajos de Coraggio (1971) y Rofmanul (1973); Brasil: Raltar (1972), Renwood III 1975, Geiger (1978) y Cano (1981); Chile: Geisse (1983); México: Unikel (1976) H. Haos (1981) y Garza (1982), Perú y Venezuela, etc.

Lo indiscutible es que a lo largo del proceso, se fueron articulando los elementos de cada sistema nacional, ya que el modelo dominante en cada una de sus etapas condicionó una determinada modalidad de funcionamiento espacial, estimulando y buscando la concentración territorial como un elemento necesario para impulsar la dinámica de acumulación escogida, proceso que fue configurándose a partir de que cada país inició la urbanización de su economía y en particular, de la industrialización. A medida que las actividades industriales se fueron desarrollando, las ciudades principales existentes ofrecieron ciertas ventajas que pesaron en sus decisiones localizacionales, tales como, el acceso a mercados más amplios en cada ámbito nacional, mejor dotación disponible de infraestructura y a la mayor fuerza de trabajo aglomerada.

Con la ampliación y profundización del proceso de industrialización se generaron diversos mecanismos de retroalimentación de la estructura territorialmente concentrada, con lo cual se fue definiendo un modelo de funcionamiento espacial sustentado en: el crecimiento del área principal de concentración; la ampliación del mercado accesible; el aumento de las escalas de producción industrial y de servicios; la incorporación de tecnologías más avanzadas; la elevación de la productividad o trabajo; la reducción de costos de producción; el aumento de economías de aglomeración, etc. Las decisiones fundamentales en cuanto a la utilización del excedente económico, tanto sectorial como territorial, fueron dejados al juego del mercado induciendo así la persistencia y retroalimentación de la concentración territorial, esta continuidad estimuló el surgimiento y la expansión de otras actividades productivas como las comerciales, financieras, de servicio, tendiendo a reforzar el peso de la estructura económica de los centros urbanos principales en relación con los restantes del sistema nacional.

Este fenómeno, además de tener ciertas particularidades físicas a lo largo de su proceso de expansión, no sólo puede ser medido en función de su dimensión, es decir, no se limita a una ciudad grande solamente, también es necesario tener en cuenta "que la acción del Estado juega un papel fundamental en la generación de condiciones para la persistencia y el fortalecimiento de la concentración territorial.⁶

Situación que respondió al ascenso político de grupos sociales urbanos

⁶ Ibidem, p. 66

que, con el avance de la urbanización e industrialización, conformaron alianzas que tuvieron una creciente intervención en los proyectos políticos impulsados en la etapa de industrialización sustitutiva. La concentración de las actividades de los sectores industriales, financieros y de servicios en los subsistemas centrales condujo a un aumento del poder político de los grupos sociales vinculados, lo que ha propiciado que las decisiones más importantes de política económica hayan tendido a fortalecer directa e indirectamente a esa estructura de poder en detrimento de las actividades localizadas en otras áreas del territorio. "Como consecuencia del juego de dichos elementos, se fue conformando y consolidando una estructura territorial caracterizada por una penetración desigual a las relaciones de producción capitalistas, una estructura en la que se fueron articulando simultáneamente regiones de desarrollo capitalista atrasado, o aún, con predominio de actividades de tipo precapitalista".⁷

Esta dinámica espacial ha sustentado tal proceso en el que la persistencia de las tendencias a la concentración territorial no ha mostrado límites definidos a partir del momento en que comenzaron a intensificarse los efectos desfavorables de problemas de la gran ciudad, como los relativos a la congestión de los servicios, elevación de la renta de la tierra, dificultad para la adquisición de nuevos terrenos, etc., los requerimientos de las nuevas y grandes empresas, superaron estos efectos localizándose fuera de los límites pero próximos a la ciudad, para aprovechar la mayor parte de sus ventajas (mercado, servicios, infraestructura, vialidad, transportes, etc.).

Otro de los aspectos importantes que debemos tomar en cuenta, es que a la par de la concentración territorial de las actividades productivas, se concentró también la población, y que ésta también tuvo un peso decisivo en favor de la persistencia del proceso de concentración territorial; "... para su crecimiento y consolidación las migraciones jugaron un papel decisivo, adquiriendo un gran impulso porque aparecen asociadas al proceso de penetración y expansión de las relaciones capitalistas de producción, ya que los factores de atracción, ejercidos por las aglomeraciones principales en contraposición con los factores de expulsión prevaecientes en las áreas rurales, determinaron un significativo aumento de la población en aquellas, durante

⁷ *Ibidem*. DE MATTOS hace referencia a C. Topalov "el llamado subdesarrollo no es sino una de las caras de la acumulación desigual. La otra es la hiperconcentración del capital en zonas que le aseguren sobreganancias de localización". En "La Urbanización Capitalista. Algunos Elementos sobre su Análisis". Ed. Editel, México, 1979. p. 33.

ciertas fases del proceso de formación de cada sistema capitalista nacional".⁸

"En lo fundamental, el aumento de la población en las áreas principales de concentración, ha constituido y constituye un factor de retroalimentación, porque por una parte, ha aportado un aumento continuo del volumen de la fuerza de trabajo disponible y por otra, ha permitido la supervivencia de una oferta laboral a bajos salarios, ya que las actividades formales de la economía no han sido capaces de absorber la totalidad del incremento de los trabajadores".⁹

Los elementos a los que hasta ahora nos hemos referido, configuran las condiciones específicas de la persistencia y la expansión del proceso de la concentración territorial; podemos decir que: la misma aparece como una de las características fundamentales del modelo de desarrollo predominante en los países capitalistas latinoamericanos, porque el excedente económico quedó librado al juego de las fuerzas del mercado, repercutiendo tanto sectorial como territorialmente, ya que los grupos sociales y los sectores productivos encontraron las condiciones propicias para incrementar su acumulación, dando origen a una estructura cada vez más concentrada en sus dimensiones social, económica y territorial que se retroalimentan recíprocamente. "La concentración territorial es un proceso que se ha desarrollado en forma compatible con la lógica del sistema y como plantea De Mattos "la concentración territorial ha sido un elemento funcional a la ampliación y reproducción del modelo de desarrollo adoptado en la mayor parte de los países durante las últimas décadas, por lo tanto, sólo desde este punto de vista puede considerarse como un factor positivo para ese modelo de desarrollo concreto".¹⁰

Sin embargo, lo que nos interesa recalcar, son las desventajas y los efectos producidos por el fenómeno de concentración territorial en su relación al crecimiento y desarrollo del sistema urbano nacional, ya que uno de estos efectos consiste en las, cada vez más, crecientes demandas de suelo urbano y la estrategia que ha seguido el Estado Mexicano para subsanar dichas carencias.

Las consecuencias derivadas del fenómeno de concentración territorial, pueden presentarse en los ámbitos económico, social y político, por lo tanto,

8 Ibidem. p. 67.

9 Ibidem. p. 68

10 Ibidem. p. 69

hagamos una rápida referencia a ellas.

Una de ellas es la referente a los recursos financieros disponibles que en cada país tenga que ser plicado en el subsistema central, es decir, en la concentración territorial principal en detrimento del resto de los componentes y de las actividades del sistema nacional, de hecho están destinados a subsidiar directa o indirectamente al sector privado para que éste pueda mantener sus niveles de productividad y eficiencia. Esta forma de asignar los recursos contribuye a mantener las condiciones propicias para la persistencia de la tendencia a la aglomeración en la concentración territorial principal, fortaleciendo de esta forma el carácter acumulativo del proceso.

En este momento en que ciertos problemas territoriales comienzan a ser percibidos por los poderes decisores-y no sólo por los planificadores-como obstáculo a la dinámica del proceso de acumulación del sistema en su conjunto, y así pasan a ser considerados como problemas nacionales.

Otras de ellas, es la que se refiere a la generación y acentuación de las disparidades regionales. El proceso de concentración, como consecuencia de la desigual penetración y adopción de las relaciones capitalistas de producción en el espacio geográfico, produce una estructura territorial de regiones de desarrollo capitalista desiguales en el mismo ámbito nacional; desigualdades entre las que destacan: la distribución territorial de las fuerzas productivas; el desarrollo de dichas fuerzas en distintas partes del territorio; los ritmos interregionales de acumulación, crecimiento, consumo y distribución y desigualdad en las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población de acuerdo a su localización, esto es, a las repercusiones sociales del proceso. Es precisamente este punto el que servirá de base para el desarrollo de esta investigación. Podríamos hablar de muchas otras desventajas de la concentración territorial, sin embargo para la secuencia de este trabajo no se requiere de la profundización de estos aspectos, lo que si es importante es recalcar que se ha discutido en varios estudios sobre el problema del tamaño óptimo de las ciudades, "cuando los inconvenientes de la concentración territorial llegan a ser muy pronunciados".¹¹

"Aún cuando persiste la discusión sobre este aspecto, se comprueba que ya se dispone de elementos de juicio concluyentes derivados de mediciones

¹¹ BAIROCH, Paul. "Empleo y Grandes Ciudades: Problemas y Perspectivas". Revista Internacional del Trabajo. Vol. 101, No. 3. Julio - Septiembre 1982.

concretas, de su correlación positiva, cuando menos en ciudades muy grandes. En tal sentido, este punto ha suministrado fuertes argumentos en favor de las estrategias de desconcentración territorial".¹²

Los inconvenientes de la "concentración territorial" llevaron al planteamiento del desarrollo de numerosas políticas de desconcentración territorial en los países latinoamericanos, como principal componente de las estrategias de planificación regional. "En muchos de los casos, el objetivo principal ha sido la búsqueda de una significativa reducción de las disparidades regionales en la distribución personal del ingreso en su dimensión territorial".¹³ Esta aplicación de políticas se orientó, en lo esencial, a un doble propósito: Por un lado, lograr una distribución más equilibrada de las fuerzas productivas; para este primer objetivo los resultados, en la aplicación de algunas políticas, por ejemplo la de polos de crecimiento, la de parques industriales, la de estímulos a la industrialización, etc., fueron poco alentadoras o no significaron cambios sustantivos en los modelos de funcionamiento espacial predominante; no han logrado modificar las tendencias de concentración territorial ni la persistencia de los procesos de crecimiento desigual.

En cuanto al segundo objetivo se asumió que la industrialización de las regiones atrasadas y la implantación de los polos de crecimiento en éstas, traía aparejado un mejoramiento de las condiciones de vida a través del incremento de la ocupación y, consecuentemente, del ingreso. Al respecto los resultados son menos satisfactorios aún.

Para redondear, cabe hacer una reflexión: Si en la mayor parte de los países no se aplican políticas específicas, en las condiciones que hasta ahora han prevalecido, los procesos de concentración territorial seguirán persistiendo. Como consecuencia de los problemas que está ocasionando el excesivo crecimiento de los centros urbanos y regiones principales de los países (por ejemplo, la ciudad de México, San Pablo y Río de Janeiro, Buenos Aires, Caracas, Lima, Bogotá, Santiago, etc.), los gobiernos respectivos habrán de comenzar a aplicar estrategias y políticas de mayor efectividad que hasta ahora; políticas compulsivas en favor de la desconcentración, y será entonces factible que se obtengan mejores resultados en lo que respecta a la distribución territorial de la población y las actividades. "Parece importante destacar que las secuelas de la actual crisis económica que está afectando a los países, no

¹² DE MATTOS. Op. Cit. p. 76.

¹³ *Ibidem.* p. 78.

parecen propicias para la implementación de políticas radicales de desconcentración y descentralización, en virtud del alto costo inicial que suelen tener, así como de su supuesto impacto desfavorable sobre los ritmos de crecimiento del sistema en su conjunto en el corto plazo".¹⁴

Es sobre esta reflexión, y según el planteamiento de De Mattos, en relación a que es factible que se obtengan mejores resultados en aquellas políticas tendientes a la distribución territorial de la población y de las actividades; en el que nos basaremos para demostrar, a través de este estudio, los resultados que al respecto se obtuvieron de la puesta en práctica de la política de Reservas Territoriales en la administración 1983-1988, en México, enmarcada en una situación de crisis económica y social.

Una vez analizado el origen de la concentración territorial en una sociedad capitalista, en el siguiente apartado haremos una revisión de las características específicas de la estructura espacial que se manifiestan en el marco de un sistema de ciudades a través de la utilización del suelo por los diferentes agentes para satisfacer sus necesidades de espacio. Este modelo si pudiéramos llamarlo así, se generaliza en casi todas las metrópolis latinoamericanas. La discusión sobre este tema va acompañada de interpretaciones negativas y catastróficas respecto al enorme atraso histórico en el proceso de industrialización, el acelerado crecimiento de la población y la profunda desigualdad social que se manifiesta en los países latinoamericanos.

No es objeto de este trabajo, desde luego, abarcar en su complejidad estos aspectos. Se trata sólo de establecer un marco analítico, que seguramente será parcial, pero que permitirá de alguna manera demostrar el carácter de la estructura espacial a través de la acción directa de los diferentes agentes que actúan sobre el suelo urbano y que referiremos a continuación.

1.2 CONFIGURACIÓN ESPACIAL Y UTILIZACIÓN DEL SUELO

Las diferentes formas de producción del suelo condicionan y determinan

¹⁴ *Ibidem.* p. 79.

las características de su uso, es así que el consumo del suelo destinado a usos urbanos, habilitado mediante diferentes mecanismos, adquiere diversos comportamientos que podrían exponerse en tres modalidades.

- a) A nivel del sistema de jerarquía de ciudades: según su tamaño; complejidad en sus funciones; grados de desarrollo económico; programas de inversión tanto del sector público como privado; dinámica del crecimiento natural y social de la población y localización geográfica regional.
- b) A nivel de configuración espacial: según la localización de zonas de fraccionamientos y lotificaciones; calidad y accesibilidad en relación con la expansión de la ciudad; densidades y características de alojamiento y condiciones de servicios en general.
- c) A nivel de la estructura social: según los sectores sociales que acceden al consumo de lotes urbanos para satisfacer sus necesidades de habitación, a través de mecanismos jurídicos de regularización de tenencia de la tierra en condiciones previas a ocupación ilegal por parte una población cuya demanda está excluida del mercado y de las normas jurídicas de acceso al suelo.

Sistema de Jerarquías de Ciudades.- Se manifiesta con respecto a la concentración de población y actividades en unas cuantas ciudades y zonas, en contraste con una gran dispersión de la población rural que habita en miles de pequeñas localidades esparcidas a lo largo del territorio nacional. Esta distribución espacial se manifiesta en la existencia de áreas metropolitanas en donde se reflejan con mayor magnitud los problemas derivados de las concentraciones urbanas, tales como el problema de la tierra que se convierte en un bien inaccesible a los grupos de bajos ingresos. Se da un fuerte desequilibrio en la utilización del suelo, además de los altos costos socioeconómicos que implica el crecimiento de estas ciudades, deprimiendo otras regiones del país en la medida en que se sustraen recursos no renovables como el agua o tierra de uso agrícola, ubicados dentro o fuera de la mancha urbana.

En lo que se refiere al grado de desarrollo y programas de inversión de las ciudades, sabemos la creciente hegemonía que adquiere la producción industrial en tanto organizadora del conjunto de la economía nacional. Desde el

punto de vista de la organización del territorio, esta producción conlleva a la concentración de grandes unidades productivas en los principales centros urbanos. Así, la presencia de las empresas industriales y el desarrollo del comercio, le otorgan a la ciudad una fisonomía especial. La organización económica y social del espacio urbano depende de la implantación de las actividades productivas en determinados lugares. El objetivo de las empresas es obtener una situación ventajosa que se traduzca en fáciles comunicaciones, provisión de servicios y fundamentalmente, abundante mano de obra; esto quiere decir que la localización de una empresa siempre va a estar guiada a la maximización de los beneficios, intentando economizar en gastos accesorios a la producción; las estrategias de su localización tienen un alto grado de incidencia en el crecimiento desigual de las ciudades.

Debe pensarse que su demanda de suelo urbano se relaciona con las características a las que destinan su producción; por ejemplo, las que sirven al mercado nacional y regional necesitan grandes espacios y servicios de infraestructura; las que ofrecen sus productos al mercado local, precisan el acceso al comercio para su distribución.

Por otro lado, la falta de planeación integral que contemple la ubicación de estas zonas industriales, a la par de áreas destinadas a usos complementarios, como son los habitacionales, comerciales, etc., es un problema que conlleva altos costos sociales y económicos para la comunidad. Es así, que el suelo urbano va modificando con estos procesos su propia fisonomía, tanto por las demandas de las unidades de producción y comercio, como por las obras de infraestructura y equipamiento colectivo y fundamentalmente, por los crecientes requerimientos de tierra para uso habitacional en las ciudades. Resulta claro, que estos procesos tienen implicaciones sobre la organización y el acceso al suelo urbano, condicionando la acción de los diferentes agentes que disputan determinado espacio para sus diversas actividades.

La Configuración Espacial.- La base de este proceso la configuran los mecanismos que operan en la producción del espacio y las relaciones sociales (prácticas sociales promotoras de crecimiento urbano) repercutiendo directamente en las formas de promoción, ocupación, cambio y apropiación de suelo destinado a usos urbanos.

A medida que las ciudades se fueron desarrollando, se observó una

expansión del centro hacia la periferia a velocidad mayor a la que se debía esperar por el crecimiento de su población. En este sentido, son dos los principales aspectos a los que se refiere esta expansión:

A) La Capacidad de Absorción del Crecimiento de las Ciudades.

La necesidad físico-espacial del crecimiento de los centros de población se da por el efecto combinado del aumento de su población y el aumento de sus muy diversas actividades. Este crecimiento espacial se resuelve mediante la incorporación de suelo rural y en menor medida a la absorción del área urbana actual que depende del nivel al que se encuentra aprovechada o modificada la infraestructura y el equipamiento urbano; es así que se pueden encontrar áreas urbanas subutilizadas y otras sobresaturadas pudiéndose presentar a nivel de toda la localidad una u otra, en zonas distintas o en combinación. El caso de la subutilización se presenta cuando los usos y destinos no son los correspondientes con la infraestructura y equipamiento, cuando los usos y y destinos se desarrollan a intensidades bajas de densidad de población y cuando existen lotes baldíos dentro de una zona. El comportamiento se da de la siguiente manera:

1) La concentración del suelo en pocas manos que permiten la retención de baldíos, sobre todo en zonas centrales, con fines especulativos o como refugio de inversiones productivas en épocas ventajosas de la economía nacional, causando abundancia de lotes baldíos rodeados de otros intensivamente ocupados, resultando una densidad bruta baja contra una neta alta en el suelo ocupado.

2) La lenta ocupación de predios en áreas fraccionadas debido a su acaparamiento por estratos económicos diferentes a los que iban dirigidos en un principio o debido a la falta de disponibilidad de recursos para desarrollarlos por parte de sus propietarios.

3) Las prácticas especulativas de grandes fraccionadoras que urbanizan zonas no contiguas al perímetro urbano con el objeto de plusvalorizar la tierra intermedia.

4) Las prácticas de grandes empresas industriales que actúan como directrices de la ubicación en la periferia de los centros urbanos,

debido a las posibilidades que tienen para crear su propia infraestructura y de tener acceso a información y oportunidades en el mercado de suelo. Lo anterior provoca que las pequeñas empresas se supediten a la tendencia de ocupación del suelo que marcan las grandes.

5) La tendencia histórica a la concentración de la dotación de servicios a zonas del área urbana donde los habitantes tienen la capacidad económica suficiente para que el Estado recupere su inversión. La población así beneficiada es minoritaria y tiende a asentarse en densidades brutas muy bajas debido a su facilidad económica para adquirir más suelo.

6) La tendencia a la ocupación del suelo por la población de bajos recursos en zonas escasamente dotadas de servicios debido a su bajo valor comercial relativo, cuando su ocupación es regular.

7) Y en general a la falta de definición y políticas específicas que sirven de base para la saturación de baldíos, cambios y restricciones de uso e intensificación en su aprovechamiento.

Por otra parte, la sobresaturación de áreas urbanas existe en zonas donde la capacidad de absorción ha sido rebasada, ya sea porque los usos y destinos permitidos son mayores que lo admisible y sus orígenes tienden a encontrarse principalmente en:

1) La acelerada acumulación de necesidades de suelo por encima de la dotación que pueda ofertar la localidad en su conjunto.

2) El desplazamiento de usos para vivienda de baja densidad y su equipamiento del antiguo casco urbano de la localidad para dar cabida a usos comerciales y de oficinas; en unos casos, desplazando a las primeras nuevas áreas de expansión o en otros casos concentrándolas en lugares pauperizados con una elevada densidad de población, sobresaturando la infraestructura.

3) La tendencia histórica a la concentración de la infraestructura y equipamiento en lugares grandes debido a las políticas de industrialización que tienden a concentrar la ubicación de empresas

en grandes ciudades.

4) Las ventajas comparativas que en términos de costos económicos del suelo, representa a los particulares invertir en el desarrollo de áreas de expansión en lugar de invertir en el reacondicionamiento de algunas zonas del área urbana actual.

B) Los Relacionados con la Estructuración de los Usos y Destinos del Suelo Urbano.

La estructuración de los usos y destinos se explica en las relaciones funcionales que tienen las distintas actividades del interior de las localidades, es decir, de la vivienda, industriales, comerciales, de servicios, etc. La diversificación de estas actividades ha generado la presión para el cambio del uso del suelo; cambios que han tomado diversas formas y que se pueden tipificar en tres zonas principalmente:

1) Zonas donde la mezcla de usos que se ha originado pudiera ser la idónea, permitiendo su complementariedad; aprovechamiento de las economías generadas por la aglomeración de actividades, relativa autonomía de las zonas y la reducción de costos sociales y económicos de transporte. La existencia de estas zonas se debe a la preservación de enclaves dentro de la mancha urbana que históricamente desarrolló mezcla de usos; zonas que pudieron haberse presentado por una política específica en la materia, tal es el caso de aquellas zonas de conservación por su valor cultural e histórico, o de aquellas que por las condiciones libres del mercado asociaron usos complementarios; construcción de unidades urbanas planificadas integralmente, como conjuntos de organismos de vivienda y la apertura de comercios de abasto doméstico y pequeños talleres dentro de zonas originalmente dedicadas a la vivienda por parte de los mismos habitantes para aumentar sus ingresos.

2) Zonas donde la mezcla de usos que se ha originado no es la adecuada provocando la imposición de actividades, de un sólo uso hacia otro, ascenso del valor del suelo en la zona que desplaza a los estratos sociales más débiles. La existencia de estas zonas se da por:

-La localización de usos inocuos principalmente vivienda de escasos recursos en zonas con usos generadores de deseconomías por la escasez de oportunidades de localización en otra zona o porque las posibilidades de transporte y comunicación a las fuentes de trabajo obligan a la ubicación vecina.

-El cambio abrupto y no planificado de la base económica de una localidad o zona principalmente cuando el cambio sucede de actividades agrícolas a industriales.

-La transición del cambio de un uso debido a la renta urbana que en una zona puede presentar como ventajosa para un uso y desventajosa para otro. El caso típico es el desplazamiento de un estrato social débil por uno fuerte en una zona con servicios.

-La insuficiencia o mala distribución de recursos del Estado para ubicar adecuadamente el equipamiento que debe dotar, es decir que debido a la falta de predios de su dominio en zonas centrales, recurre a la utilización de predios no aptos para el desarrollo urbano.

3) Zonas especializadas en un sólo uso que repercute en segregaciones sociales, como la creación de ciudades dormitorio con poca o nula vida diurna, limitando interacción entre los miembros de una familia, repercutiendo en una mayor demanda de transporte por los desplazamientos masivos de una zona a otra, etc. Estas zonas tienden a desarrollarse debido a los siguientes factores:

-La estratificación de grupos sociales y tipos de empresa obligan a concentrar a la población y empresas por zonas, con igualdad de condiciones consecuentes con los valores del suelo que ocupan.

-La dinámica de ocupación de suelo formal (fraccionamientos legales) e informales (invasiones).

-La adopción de políticas explícitas de segregación de usos por zonas que obedecía a criterios de contextos sociales y dinámicas económicas diferentes a la realidad mexicana.

La Estructura Social.- Es la modalidad del consumo del suelo por sectores sociales mayoritarios que se da en forma irregular, derivada principalmente por la incapacidad económica para acceder a un lote por la vía del mercado legal de la tierra, trae aparejada una serie de consecuencias políticas, fisico-espaciales, económicas y sociales. Resulta claro que las diversas modalidades del consumo del suelo urbano anteriormente expuestas tienen implicaciones sobre la transformación y cambios de usos del suelo y que uno de sus efectos principales ha sido la falta de una acción planificadora para su ocupación.

Se ha planteado que el efecto principal de la ocupación producirá automáticamente el incremento de los precios en la tierra, además de otros factores que intervendrán para caracterizar así las formas de apropiación del suelo reflejadas en un "mercado de suelo". Estos incrementos recaen en la población de menores recursos que se mantienen al margen de este mercado.

El mercado de suelo urbano, como el de cualquier otro bien se rige por la ley de la oferta y la demanda y aunado a la especulación de que es objeto, (es decir la retención de tierras en espera de un incremento en su valor), se determinarán los precios de este bien. Puede decirse que estos precios guardan relación con cualidades y condiciones que el mismo presenta, tal es el caso de las mejoras realizadas por los agentes, ya sean públicos o privados, en cuanto a la calidad de servicios (agua, luz, escuelas, espacios verdes, hospitales, etc.), la localización que permite obtener ventajas como por ejemplo el ahorro en gastos de transporte; las condiciones físicas del predio para poder construir determinados servicios; las diferencias que provengan del acceso que los diversos sectores tengan al financiamiento; la forma de tenencia de la tierra urbana; la publicidad del fraccionamiento con determinados servicios; los usos definidos en las reglamentaciones oficiales, etc.

Las condiciones anteriores conllevan necesariamente a que no todos los precios o lotes estén disponibles para ofertarlos y/o demandarlos, es decir que no se encuentran en el mercado. Esta cuestión produce graves contradicciones sociales y origina desequilibrios espaciales, reflejados principalmente en la inaccesibilidad de la población mayoritaria al suelo urbano.

Se considera que los precios de este bien en los últimos años, han crecido a un ritmo mayor que el nivel de ingreso de la población. Esta situación supone un deterioro en el nivel de vida de la población, pues ésta se enfrenta a

la imposibilidad de tener acceso a este satisfactor. Esta aseveración se da en función de las variaciones de oferta de terrenos para usos urbanos y de la demanda a la cual va dirigida. Nos referimos específicamente a las formas de financiamiento que se dan para adquirir suelo, tales como las de INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI, el extinto INDECO, y algunos otros a los cuales nos referiremos más adelante.¹⁵

Para los estratos de medios y altos ingresos (más de 4 vsm), el financiamiento se da a través de operaciones al contado o a muy cortos plazos; cuando la oferta va dirigida a población de menos de 4 vsm, interviene el financiamiento en mensualidades a medianos y largos plazos, lo que repercute en el precio final de un determinado lote. Por consiguiente estos sectores quedarán marginados del mercado inmobiliario por su escasa posibilidad de participar en el sistema crediticio. Por consiguiente se desprende que los diferentes sectores de la población mayoritaria buscan una solución a sus necesidades habitacionales a través de la ocupación de suelo de manera informal, es decir por medio de las invasiones de tierra, situación que es por todos conocida; al respecto haremos un breve paréntesis en este apartado para anotar algunas consideraciones que nos parece importante señalar.

Los diferentes regímenes de tenencia de la tierra se ven afectados por las llamadas invasiones; el suelo de origen ejidal y/o comunal ha sido, con mayor frecuencia, utilizado para la ocupación irregular. Esto se debe que al estar fuera del mercado, (hasta antes de las modificaciones a la Ley de la Reforma Agraria en febrero de 1993) el acceso a el implicaba necesariamente un costo menor para el ocupante. A lo anterior se le aúna que el suelo periférico es normalmente más barato que el suelo en áreas consolidadas o céntricas.

En este tipo de suelo se presentan dos formas básicas de ocupación: la provisional o permitida, como es el caso de los avcinamientos y, la ilegal, que puede ser individual (fraccionamientos clandestinos) o masiva, (las llamadas invasiones). En el primer caso, la falta de agilización en el procedimiento de segregación, certificación y titulación de las zonas urbano-ejidales, frente al crecimiento demográfico de los núcleos de población, hace que los legítimos beneficiarios y los avcinados autorizados se encuentren en situación irregular por utilizar para fines urbanos tierra originalmente dotada para uso agropecuario.

¹⁵ Para elaborar este diagnóstico nos basamos en el Programa Nacional de Suelo y Reservas Territoriales elaborado en la Admón. 1976-1982 de J. López Portillo.

En el segundo caso, la ocupación de suelo ejidal presenta su característica de ilegalidad transgrediendo tanto el régimen social del suelo, como la posesión jurídica de los derechohabientes legalmente designados. Los ocupantes pagan al fraccionador o al núcleo ejidal por derechos que legalmente no pueden adquirir. En ocasiones, los pobladores acceden al suelo mediante engaños de los supuestos fraccionadores, celebrando contratos de compra venta al margen de la ley, esto condiciona que en los procesos de regularización, los colonos manifiesten estar efectuando un doble pago por la tierra.

Para el caso de propiedades públicas, ya sea federales, estatales, y/o municipales, la forma de ocupación se da de diversas maneras; por permiso provisional de ocupación expedido por las autoridades de la dependencia titular del predio, esta situación al prolongarse, se vuelve irregular, pues los pobladores aducen derechos por su regularización, o bien por ocupaciones masivas, cuando los predios se encuentran baldíos, sin mediar ningún título legal.

En lo referente a la propiedad de origen privado, la ocupación irregular suele darse por fraccionadores que no tienen licencia para ello o por invasiones en terrenos baldíos, que son reclamados por los propietarios solicitando el desalojo, con los consecuentes costos sociales para el Estado.

En todos los casos de ocupación irregular, los efectos sociales y económicos van aparejados al problema jurídico de la tenencia de la tierra. Los grupos ocupantes, a falta de título que ampare su posesión, ven minimizadas sus posibilidades de crédito personal o familiar y viven, consecuentemente, en viviendas precariamente autoconstruidas. A nivel colectivo, la situación irregular aleja las posibilidades privadas y públicas de financiamiento para obras de infraestructura y equipamiento urbano. Por lo tanto, este tipo de asentamientos, carecen de los servicios urbanos mínimos y constituyen "áreas no urbanizadas" dentro de las ciudades.¹⁶ Esta situación además, condiciona que la captación de recursos vía impuestos a la propiedad raíz se vea afectada dado que no se encuentran actualizados los padrones fiscales.

A nivel nacional, diversos organismos actúan en la problemática de la regularización, sin embargo la discordinación y la insuficiencia de recursos

¹⁶ Véase BANOBRAS "Programa de Financiamiento para la Regularización de la Tenencia de la Tierra". México 1990.

económicos hacen poco expeditas las acciones.

El procedimiento expropiatorio con el objeto de regularizar la tenencia de la tierra, es un mecanismo que considera la realización de diversos trámites administrativos que implican un tiempo considerable y que tienen varios efectos: por una parte, es muy probable que la superficie original ocupada haya crecido notablemente; por otra, la expectativa de desincorporación del suelo del régimen ejidal o comunal actúa sobre el precio de dicho bien; mientras más tiempo pasa, más aumenta; cuando finalmente se logra ofrecer la utilización del lote, el precio habrá aumentado de manera considerable y, probablemente haya pasado por varios pseudoposeedores, así, los ocupantes originales han subdividido a tal grado los lotes, que existe un alto índice de densidad en zonas carentes de servicios, con los resultados ya bien conocidos.

Ante esta situación el Estado fomentó la creación de un organismo encargado de llevar a efecto los trámites expropiatorios, el cual es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Sin embargo este organismo dirige sus acciones exclusivamente hacia la seguridad jurídica de la tenencia del suelo sin considerar el problema de manera integral para prevenir en lugar de corregir problemas derivados de este tipo de apropiación del suelo.

Lo que hemos intentado exponer hasta este punto, es que el proceso de crecimiento y transformación del patrón de asentamientos humanos en el territorio nacional es el resultado de procesos de diversa índole que han tenido sin duda efectos espaciales, sociales y económicos que se reflejan en el sistema urbano nacional y que controlarlos o encauzarlos permitiría reducir la brecha entre lo que se desea y lo posible, incrementado la capacidad de incidir en forma eficaz en su desarrollo futuro.

1.3 NECESIDADES, ESPACIO Y PLANIFICACIÓN URBANA

A medida que las relaciones capitalistas de producción se expanden y se desarrollan las fuerzas productivas, se crean condiciones objetivas que imponen nuevas necesidades; así la pequeña producción mercantil y la autoproducción van siendo desplazadas. La concentración de la producción supone la

urbanización masiva de la población que a su vez genera necesidades por parte de la fuerza de trabajo en materia de vivienda, medios de transporte adecuados, etc.

"Las necesidades y las prácticas de consumo vinculadas con el desarrollo de la producción capitalista, constituyen todo un modo de vida que se modifica constantemente. La intervención de las organizaciones de clase y del Estado contribuyen activamente a la constitución de los sistemas de necesidades y no simplemente a la explicitación de necesidades preexistentes".¹⁷

El Estado juega un papel particularmente importante en la definición y el establecimiento de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Las intervenciones del Estado aparecen como la sanción de una relación de fuerzas establecida de manera coyuntural, reflejando la dominación del capital y desempeñando un papel activo en la evolución de las mismas.

En las sociedades capitalistas, se presenta una contradicción permanente entre las necesidades en sí de los trabajadores-que la producción capitalista origina al desarrollar las fuerzas productivas,-y las necesidades que están más restringidas-de reproducción de la fuerza de trabajo para el capital -. Esta contradicción presenta su mayor expresión en la lucha de clases por el reparto de la riqueza creada.

Podemos hablar de "necesidad social" desde diversos puntos de vista. La necesidad es social, en el sentido de que su objeto particular y su foro quedan determinados por la sociedad, por el grado de desarrollo técnico al que ha llegado una determinada civilización. La necesidad que nos interesa destacar es la resultante de un determinado estado de la civilización; existen, por lo tanto necesidades de desplazamiento (automóvil y ferrocarril), de distracción (cine, televisión y radio), necesidades que no existían hasta hace poco más de un siglo. Estas nuevas necesidades, creadas y modificadas por la sociedad en su conjunto, son las que hay que tomar en cuenta.

Se habla de necesidad social considerando no sólo el estado individual, sino el de la sociedad en relación con los medios necesarios o útiles para su existencia o desarrollo, así como a la de los individuos que la componen. "A un determinado nivel de necesidades individuales no le es posible al individuo

¹⁷ TERRAIL, J.P. "Producción de Necesidades y Necesidades de la Producción". Necesidades y Consumo de la Sociedad Capitalista. Ed. Grijalbo. México 1977. p.16.

satisfacerlas directamente, ya que le hacen falta otros medios y por lo tanto existe la necesidad social de estos medios. Las necesidades sociales se distinguen de las necesidades individuales en que no engloban en toda su extensión, las necesidades subjetivamente sentidas. Las sociales están cualitativa y cuantitativamente determinadas, concretamente, estas necesidades no son más que las necesidades que la sociedad puede satisfacer, dado el grado de desarrollo, nivel técnico, importancia de la posesión de los medios de producción, satisfaciendo a la vez otras necesidades en la misma medida".¹⁸

Cada vez más se siente la tendencia a calificar de urbano los problemas que antes se llamaban "sociales", problemas que esencialmente se refieren a la carencia del sistema en lo que respecta a la satisfacción de necesidades colectivas, aquellas cuya solución para el conjunto de los miembros de la sociedad requiere una movilización colectiva de los recursos. "Este desplazamiento terminológico no es inocente, sino que tiende a presentar-como efecto de una contradicción entre técnica y naturaleza-lo que es el resultado de las contradicciones sociales. Así, la falta de suelo, la crisis en la vivienda, malas condiciones ambientales, falta de servicios públicos, etc., pasan a ser consecuencias inevitables de la ciudad, como forma necesaria del progreso técnico. Los problemas son los relativos al proceso colectivo de reproducción de la fuerza de trabajo y las unidades de consumo colectivo (aglomeraciones) en las que dicho proceso se realiza. La aglomeración o concentración espacial es al consumo lo que la empresa o rama industrial es la producción: La unidad real en la que se produce el proceso. Dicha realidad no está aislada sino articulada jerárquicamente a todo el conjunto, aún guardando siempre una especificidad: la que le da el ser el espacio cotidiano de una porción de la fuerza de trabajo".¹⁹

"Los problemas urbanos" se convierten, sobre todo en las sociedades capitalistas, en uno de los principales ejes de la práctica política, en la medida en que se consideran algunas de las nuevas formas de la lucha de clases, entendida más allá de los puntos básicos que son las unidades de producción. Lo que interesa destacar aquí es la intervención de los individuos y grupos afectados por estos problemas, en el seno de una sociedad dada; una vez aclarado, se tratará de especificar el método de análisis a partir del cual serán estudiados estos aspectos.

18 BETTELHEIM, Charles. "Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación". París 1964. p. 47.

19 CASTELLS, Manuel. "Problemas de Investigación en Sociología Urbana". 10 Edición. Ed. Siglo XXI. México 1983. p. 9.

El planteamiento de la problemática presentará diferentes características dependiendo del punto en que se centre:

a) La producción de formas sociales (enfoque histórico), dirigido hacia la consideración de las transformaciones en las relaciones sociedad-espacio y en los cambios de la configuración del mismo.

b) El funcionamiento del sistema social (enfoque funcionalista), sustentando en el sistema funcional de una unidad espacial dada, en la perspectiva del sistema ecológico. Sistema general de interdependencias a nivel de relación espacial, en cuyo caso cada unidad debe ser interpretada en función de la estructura espacial general.

c) La estructura del campo semántico (enfoque semiecológico), considerando la perspectiva del campo semántico de una aglomeración, es decir, la relación espacio-estructura social, en donde el espacio sería un elemento más en el conjunto del sistema.²⁰

Cada uno de los tres enfoques así distinguidos, delimita, desde un punto de vista teórico diferente, formas de un mismo objeto real. La distinción entre los diferentes niveles de análisis es fundamental para mostrar los efectos específicos del conjunto sobre una práctica o estructura determinadas.

Es nuestra intención aclarar que para este apartado, nos situaremos en la perspectiva particular del análisis de la producción de formas sociales para poder presentar un esbozo del estudio del espacio y de su proceso colectivo de consumo (necesidades), en el contexto de una unidad espacial.

"La producción de formas espaciales es el conjunto de procesos que determinan la articulación concreta de elementos materiales sobre un espacio dado. Más concretamente, a la determinación de la organización, con respecto al espacio, de los individuos y grupos, de los medios de trabajo, de las funciones de las actividades,..."²¹

La importancia de esta aseveración radica en que a medida que el

²⁰Ibidem. p. 62

²¹Ibidem. p. 65

progreso técnico va incrementándose, menos determinante va siendo el espacio como tal; esto, porque en las relaciones que el espacio mantiene en el seno de la estructura social, con respecto a la cual aparece a la vez como determinante y como determinada, su peso específico disminuye progresivamente.

Se trata, entonces, de analizar si la génesis de la producción de formas sociales se da a partir de la acción de actores sujetos, cuya acción es producida por la sociedad, o agentes soporte que, por medio de su práctica, expresan y conforman las combinaciones particulares propias de la estructura social.

Las transformaciones del espacio se deben analizar en su calidad de especificaciones de los cambios de la estructura social, es decir, con relación a la unidad espacial, como se articulan y se especifican espacialmente los procesos sociales fundamentales y que constituyen la estructura social.

La transformación de una unidad espacial se determina por las variaciones en los elementos de la estructura espacial o sistema urbano y en las relaciones que mantienen entre sí. La coexistencia de una serie de elementos en el espacio; su integración con el medio geográfico y sus propias relaciones internas, determinan la formación de vínculos entre los factores básicos de un grupo humano localizado. Al respecto, Castel's plantea una serie de elementos contenidos en un conjunto urbano:²²

- a) Proceso de Producción.- Dimensión espacial del conjunto de actividades productivas que contribuyen en forma directa a formación de bienes, servicios e informaciones a la gestión y organización del proceso productivo (industria, oficinas, centros de investigación, etc.)
- b) Proceso de Consumo.- Dimensión espacial de las actividades que tienen por objeto la apropiación social, individual y colectiva del producto. Entendido como la reproducción de la fuerza de trabajo (vivienda, equipamiento cultural, recreativo, etc.)
- c) Proceso de Intercambio.- Dimensión espacial que comprende a la vez el intercambio de bienes, servicios, personas expresadas en forma específica. Su expresión directa son las implantaciones comerciales, salas

²²Castells utiliza este término y no el de ciudad, ya que abarca realidades sociales y ecológicas distintas en cada aglomeración humana; su forma histórica, social, geográfica o técnica, pueden ser territorialmente diferentes.

de espectáculos (cines y teatros), centros de sociabilidad (centros de reunión), en general, los marcos urbanos de intercambio social y, por otra parte, el transporte y el sistema de circulación o vialidad.

d) Proceso de Gestión.- Conocido también como proceso de regulación política, que se especializa en dos formas: directamente por la implantación de inmuebles de la administración política y jurídica, e indirectamente por la intervención administrativa en la organización del conjunto urbano a través de la planificación y regulación del funcionamiento general del sistema.²³

Los elementos anotados no son simples, son procesos sociales en donde intervienen agentes sociales sobre elementos de tipo material; su combinación es la expresión de las leyes estructurales de la formación social en que el conjunto urbano esté inmerso y es históricamente concreta del estado de cada uno de los procesos citados y de su relación al espacio.

Así, la aglomeración urbana, entendida como la concentración espacial de los elementos de producción y reproducción de las formaciones sociales capitalistas, obedece a la tendencia del capital a aumentar la productividad del trabajo, socializando las condiciones generales de la producción; esta concentración en el espacio urbano produce efectos de maximización del plusvalor de la producción a costa de una super explotación de la fuerza de trabajo empleada. Pero, al mismo tiempo, dicha socialización no se sustrae de la contradicción que opone la socialización de las fuerzas productivas y el carácter capitalista de las relaciones de producción. En efecto, la aglomeración urbana no puede reducirse al espacio que permite ahorrar costos de producción, circulación y consumo, pues a su vez, las relaciones de producción capitalistas limitan la organización racional socializada del espacio urbano.

Ahora bien, el análisis de los procesos de consumo colectivo se enfrenta con diversos problemas. Como proceso de apropiación social del resultado del trabajo humano, o sea, del producto, aparecen ciertas necesidades que por sus características propias sólo pueden ser satisfechas en forma colectiva, dada la importancia de los materiales requeridos. Nos estamos refiriendo por ejemplo, al suelo como soporte de cualquier actividad urbana, a los servicios públicos, a la cultura, a la recreación, a la asistencia médica, etc.

²³Castells. Op. Cit. p. 65.

Algunos de esos procesos de consumo presentan características de especificidad en la medida en que la distribución se efectúa en función a la posición de los individuos y grupos en la estructura social, es decir, de acuerdo con la organización de las diferentes clases sociales.

Los medios de consumo colectivos tienen un valor de uso; sus efectos útiles son valores de uso, servicios, pero no productos que agregan valor a mercancías producidas en otros sectores de la economía; por tanto, al no crear ningún valor adicional y ser totalmente improductivos de plusvalor, son "ajenos" a la rentabilidad capitalista. El funcionamiento de estos medios, así como el de los de circulación material y social, requieren grandes inversiones de capital desvalorizado, en relación con la tasa de ganancia medio o extra de otros sectores.

El Estado interviene en la producción de los medios de consumo colectivos, así como en la estructuración y reestructuración del espacio, a través de diferentes prácticas concretizadas en las políticas urbanas, asumiendo el papel de inversionista, administrador y planificador. Mediante estas prácticas, permite la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, actúa sobre la organización de la producción y la circulación de los bienes raíces e inmobiliarios; en este sentido, permite al capital productivo la inversión en el sector inmobiliario, al mismo tiempo que produce cierta socialización de los espacios urbanos en beneficio de las diferentes actividades que buscan economías de aglomeración.

De esta manera, la intervención del Estado responde a las contradicciones entre las necesidades de la socialización urbana y las de la acumulación capitalista, pero no por esta razón garantiza su eliminación: algunas veces resuelve ciertas contradicciones, otras, provoca su aparición y/o el desarrollo de nuevas. Su intervención dependerá fundamentalmente de los conflictos, alianzas y compromisos entre las clases y fracciones en un momento determinado.

Se puede percibir que los análisis sociológicos abordados en este sentido, han centrado su atención en las insuficiencias del sistema y/o en las posibilidades de corregirlas mediante acciones específicas, intervenciones y organizaciones llevadas a cabo por la instancia política que conocemos con el nombre de planificación urbana.

"La planificación urbana es, en general y en los términos estructurados de una sociedad dada, la intervención del sistema político sobre el sistema económico que tiene por objeto la superación de las situaciones sin salida que en este último se producen. Esta intervención puede concentrarse, esencialmente sobre dos problemas: la reproducción de la fuerza de trabajo o la reproducción de los medios de producción".²⁴

Esta intervención, la planificación urbana, tiene una especificación sobre un cuerpo social concreto y se traduce en modificaciones, primero en el seno del estado de las relaciones en el interior de sistema urbano, segundo, en el sistema propio de los actores implicados y soportes de la intervención y, tercero, en las relaciones entre estos dos sistemas.

Para el caso del sistema de actores, se presentan tres sistemas de intereses opuestos, sistemas que podrían expresar el estado de las relaciones sociales con respecto a esta cuestión. A partir de estos sistemas, se dan varias combinaciones que definen a los actores en presencia: 1) oposición entre autoridad (interés público) y las organizaciones (interés privado); 2) oposición entre los intereses de la producción y los del consumo y, 3) oposición entre los intereses locales y globales.

Cada combinación específica del sistema urbano y del sistema de actores en relación a un "problema urbano" que da lugar a una intervención planificadora, desemboca en una práctica determinada, es decir, en una decisión que depende de la combinación que se establezca. "Las relaciones entre sistema urbano y sistema de actores, constituyen la expresión específica de las relaciones entre los diversos sistemas globales de la sociedad concreta. El estado de la estructura social es la causa estructural, no aparente de las relaciones entre los dos sistemas que terminan por dotar de un contenido específico a la operación de la planificación urbana".²⁵

Los procesos sociales de consumo colectivo (problemas urbanos), son problemas planteados en las sociedades industrializadas avanzadas; en definitiva, la cuestión es de que si el sistema social es o no capaz de absorber el ritmo de cambio, en términos de previsión a tratarse por las instituciones político-administrativas.

²⁴Ibidem. p. 63

²⁵Ibidem. p. 69.

El espacio se convierte, desde el punto de vista técnico-social de las actividades de producción e intercambio, en elemento más bien determinado que determinante, es decir, se encuentra sometido a los mecanismos generales de regulación social. Se convierte en un elemento que debe ser "apropiado" por las organizaciones y por las actividades, y que, por lo tanto, aparece en una red de interdependencias cuyo centro regulador es el sistema de planificación. A medida que esa red de interdependencias se vuelve más extensa y compleja, aparece la necesidad de poner en funcionamiento determinados mecanismos de gestión que sean capaces de asegurar el funcionamiento del conjunto, ocurriendo el riesgo de una ruptura del sistema.

La planificación urbana, dentro de este contexto, "...es un medio de control social del orden urbano".²⁶ Este control social se da a base de intervenciones dependientes de instituciones administrativas y políticas, es decir, a través de instituciones de autoridad. La visión no sería, pues, que sea una respuesta pública a ciertas necesidades individuales y colectivas, sino que las necesidades no constituyen un hecho natural y que no son tratadas socialmente más que en la medida en que son socialmente expresadas por medio de un juego político; esto es, el paso de la "evidencia de las necesidades" hacia un proceso político circunscrito en la gestión del consumo colectivo.

Se parte de la base de que la planificación urbana pone en juego una amplia gama de intereses en torno a los cuales se afirman alianzas y se desencadenan conflictos, y, por lo tanto, su racionalidad se centra como denominador común mínimo entre los intereses del sistema considerado como conjunto y la situación concreta de poder que resulta de la actividad peculiar de los actores.

Nuestra intención, hasta este punto, ha sido presentar una serie de planteamientos que sirvan de base para la realización de un análisis sobre la correlación existente entre la sociología y la planificación urbana, de la cual se deriva la política de reservas territoriales, objeto de nuestro estudio; esa analogía tiene su punto central en las transformaciones que tienen lugar en el sistema de gestión del consumo colectivo y en el de la organización espacial de las actividades.

²⁶ LEDRUT, Raymond. "Sociología Urbana". París 1968, p. 43. Op. Cit. 199.

Para efectos del presente estudio, tratamos de enmarcar el análisis con el objeto de identificar el contenido social de la "racionalidad urbana" dentro de un contexto de transformaciones constantes de las estructuras sociales y, por ende, de sus procesos de realización.

A partir de la definición dada sobre las necesidades sociales y de la ineficiencia de la instancia política para resolverlas, nos permitimos explicar, con una visión general, una preocupación sobre los movimientos sociales que, como "expresiones legítimas", motivan a un cambio inmediato en la distribución del producto social urbano.

1.4 PRÁCTICAS SOCIALES, CAMBIO SOCIAL Y TRANSFORMACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO.

Hoy en día no puede negarse que, en general, los grupos y clases sociales al expresar sus intereses concretos, juegan un papel importante en la determinación de los procesos de formación de las ciudades; lo que a la larga, condiciona fenómenos como la configuración en la forma urbana o la dinámica de la vida cotidiana; dinámica social que ha implementado particular importancia en la producción sociológica urbana y en la relación entre esta dinámica social y los efectos urbanos que trae consigo, preocupación ligada íntimamente al rubro de movilizaciones urbanas. Así, se han desarrollado diferentes enfoques que inciden en la explicación de este proceso. Mencionaremos algunos de ellos, los que a nuestro juicio han tenido la mayor relevancia:

a) Los Ecologistas.

Originado en Estados Unidos y mejor conocido como la Escuela de Chicago, ha tenido una influencia decisiva sobre la sociología urbana.

La preocupación central de este enfoque es dar una explicación a la estructura interna de la ciudad y parte de la existencia de áreas que tienen un mismo uso y que cada uno de ellos tiene un lugar o zona preferencial

en el territorio urbano. Al respecto, Burgess, en la necesidad de explicar el fenómeno, indica que la lógica de estos usos es la organización de un sistema de anillos concéntricos en función del supuesto de que los valores de suelo y la accesibilidad disminuyen uniformemente a partir del centro de la ciudad.

Posteriormente, Berry sostuvo que esto ocurría porque había una relación inversamente proporcional entre la obtención de la renta y el costo de transporte para cada tipo de suelo. Hoyt, por su parte, superó las proposiciones contempladas anteriormente al suponer que la localización operaba con lógicas diferentes para cada uso, es decir, que hay accesibilidades distintas para los diferentes usos probables del suelo urbano y que estas asumían en el espacio urbano aspectos direccionales.

El desarrollo de este enfoque ha propuesto esquemas de organización espacial en la ciudad, con base en la configuración de varios centros, que dan pie a que los usos en distintas áreas se combinen de manera diferente según criterios de dependencia (simultáneos espacial o temporalmente), o bien, de terminación de un uso por otro.

En general, este enfoque, en sus diversas expresiones, tiende a considerar a la sociedad como una articulación progresiva de comunidades humanas "espacialmente" definidas y determinadas, mediante procesos de agregación-segregación, en un contexto de lógicas internas, poniendo más énfasis en la estructuración física que en los procesos sociales allí contenidos. El enfoque se queda en la descripción de elementos físicos y económicos que explican la estructura interna de la ciudad sin llegar a la dinámica social que presentan los diferentes procesos. Los fenómenos sociales son comprendidos como externos o como resultado de los hechos físicos, fenómenos que se adicionan en modelos cada vez más sofisticados, pero que no forman parte de la naturaleza del análisis urbano.

b) Los Culturistas.

Este enfoque presenta dos grandes variantes:

- 1.- La corriente funcionalista norteamericana: es una derivación o desarrollo del enfoque ecologista. Sostiene que la ciudad (forma espacial real) da origen a la cultura urbana, constituida por un conjunto

de normas, creencias, valores, relaciones sociales, instituciones, tradiciones, etc. La cultura, entonces, tendría una dinámica específica y propia, determinada por la naturaleza urbana de sus contenidos y manifestaciones. En este enfoque predomina el factor denominado "cambio cultural", desde este punto de vista, se asocia lo "moderno" con lo urbano y el "atraso" con lo rural. La evolución y el cambio en las sociedades se concebirá como un cambio cultural y es en la ciudad, el lugar donde ha de ocurrir entendida como centro de difusión, de intercambio, de interacción, etc.

Aquí se vislumbra el desequilibrio social por el cambio que se manifiesta en las culturas urbanas y por la resistencia de ciertas "subculturas" no integradas al proceso de modernización-urbanización.

2.- La teoría de la marginalidad: esta teoría supone la existencia de sectores o grupos sociales "marginados" a quienes es necesario integrar a la sociedad, para que ésta no se resquebraje o disuelva. Explica la evolución social bajo el supuesto de integración-marginalidad.

La base para integrar a los "marginados" es que la sociedad sea capaz de crear conscientemente mecanismos de "participación". En este sentido, tendrían cabida los fenómenos sociales, manifestados en movilizaciones, expresiones de la conciencia colectiva que reclama participación, logrando superar la marginalidad.

La tendencia culturalista, en sus dos variantes, sería la respuesta a un desequilibrio o anomalía que dejaría de tener existencia real cuando los desequilibrios quedaran corregidos. Sus supuestos no son parte integrante o estructural de la dinámica social urbana, encubren, por lo tanto, la verdadera naturaleza de las contradicciones sociales, base de explicación de los movimientos sociales urbanos.

c) Los Catastrofistas

En este enfoque no se desconoce el impacto de los desequilibrios sociales, propios de las grandes ciudades, y que se manifiesta en el conjunto de la sociedad. Basa su especificidad en la percepción de este fenómeno asumiendo diversas variantes, entre las que destacan las siguientes por su

importancia y "pesimismo":

1.- La Irracionalista: supone que la urbanización en gran escala y el desarrollo de grandes metrópolis, destruye los patrones de solidaridad; rota ésta, la sociedad debe autodestruirse y con ello surge la guerra, para que la sociedad pueda renacer. Este planteamiento se desarrolló en el curso de las primeras décadas del siglo XX (patrones cíclicos).

Este pensamiento destructivo se percibe en el nazismo en Europa y en el neofascismo en América Latina; sus orientaciones giran en torno a que "todo lo anterior debe ser destruido pues ha generado males a la sociedad". Los militares lo llaman el "necesario costo social" que hay que pagar para edificar nuevas naciones.

Tanto en el terreno sociológico como en el ideológico de estos regímenes, se encuentra la premisa de lo "antiurbano". Las investigaciones y ensayos al respecto, tratan de demostrar la necesidad de controlar el crecimiento de las ciudades.

2.- La del Resurgimiento Ecologista: retoma algunas de las ideas centrales de la Escuela de Chicago. Sostiene que los males de la sociedad residen en la existencia de un desprecio por el medio ambiente natural. La destrucción del medio ambiente es una variable que explica innumerables fenómenos, incluyendo las relaciones sociales.

3.- La Patologista: pone énfasis en el hecho de que el medio urbano, y en especial el metropolitano sería propicio y estaría en la base de todas las "conductas sociales desviadas" o patológicas. Imprime una gran importancia a las terapias que por distinta vía y diferentes escalas deben ser administradas en la sociedad urbana. Existen investigaciones que tratan de demostrar relaciones entre tipo de vivienda (multifamiliares, por ejemplo) y neurosis, se retoma la idea entre casualidad física, la ciudad y un efecto social.

Este enfoque, en sus diferentes variantes, concibe todo proceso social manifestado a través de un movimiento social, como una acción antisistema, como un signo anómalo, patológico o apocalíptico, es decir, que con diverso grado de intensidad, está asociado al fin mismo de la sociedad.

d) Los Ordenadores.

Algunas tendencias en la sociología urbana han sufrido la influencia de la "planificación urbana" y del "ordenamiento territorial" y han adquirido un carácter especial. En este enfoque se postula que los "problemas urbanos" cada vez son más graves y que, vinculados a las contradicciones de los procesos sociales que se van desarrollando, generan una atención sobre los procesos de gestión urbana (instituciones, instrumentos, medidas, etc.), destinados a conseguir una solución que desarrollan y ponen en evidencia. Por lo tanto, se llega a concebir a la planificación o al ordenamiento como una racionalidad técnica a la que se atribuye la cualidad de superar o neutralizar los conflictos surgidos por los "problemas urbanos".

Los estudios e investigaciones que se han desarrollado en el análisis sociológico, se han encaminado a la "evaluación social" de las medidas implementadas en planes, programas, proyectos, etc. propuestos para el ordenamiento del desarrollo urbano.

Es importante hacer notar que nuestro estudio se ve influenciado por las premisas de este enfoque, ya que pretende la evaluación no sólo social, sino política y económica de un programa implementado por el gobierno federal en respuesta al conflicto social generado por las contradicciones internas del capitalismo con relación al tratamiento que se ha dado al suelo urbano y la satisfacción de necesidades de consumo colectivo.

e) Los Clasistas.

El auge actual de las discusiones referentes a la teoría de las clases sociales y del estudio de la economía política del desarrollo capitalista en su etapa monopólica, ha recuperado la preocupación sobre los procesos urbanos y es en este enfoque donde se tiende a otorgar un estatuto adecuado, en el contexto del análisis clasista de la sociedad.

Esta teoría asigna a las clases sociales el papel protagónico de la dinámica social y las ubica correctamente en el conjunto del proceso de cambio social e histórico de toda sociedad.

En efecto, las movilizaciones sociales de base urbana aparecen con una

fuerza inusitada y en forma extendida en la década de los setenta, con esto no se quiere decir que dichas movilizaciones no se hayan manifestado anteriormente; sin embargo, es hasta estos años en que los movimientos comienzan a adquirir contenidos de clase cada vez más claros y evidentes, tomándose en un problema preocupante para el sistema de poder dominante.

Dentro de este enfoque es posible analizar las movilizaciones urbanas, ubicando sus diferentes formas, expresiones, contenidos y la evolución que ha podido gestarse en sus manifestaciones.

En la dinámica social concreta, las movilizaciones urbanas aparecen en momentos de agudización de la lucha de clases, por ello, sólo pueden entenderse vinculadas a los contenidos de clase que conllevan, es decir, a la naturaleza de clase del movimiento social.

Adquieren su carácter de urbano, porque definen el ámbito en el que ocurren y por el tipo de demandas que contienen.

La evolución de este análisis científico dentro de la sociología urbana que se ha dado en llamar "movimientos sociales urbanos", se aproxima y se discute en las formas que ha tomado en América Latina, ya que los análisis latinoamericanos han mostrado que los procesos sociales vinculados al desarrollo urbano se deben entender bajo tres premisas básicas:

- 1.- Desde la implantación del capitalismo y su desarrollo en América Latina, independientemente de su maduración, se dejaron sentir los efectos sociales y políticos de la urbanización y adquirieron una especificidad en función de la vía reaccionaria de la primera evolución capitalista de nuestras sociedades; y en función de la forma oligárquica que asumió el Estado al amparo de las reformas que permitieron la conversión de la tierra en mercancía capitalista, expropiando terrenos agrícolas y urbanos, despojando y derogando concesiones de ocupación o usufructo dadas a la población.

En esta época existen ya las vecindades, palomares y cités, la venta organizada de lotes urbanos y el desarrollo de construcciones de

vivienda destinada a su alquiler para sectores populares.²⁷ Las luchas sociales que se gestaban por los habitantes de las ciudades eran en contra del alza de las rentas.

Es importante señalar que estos movimientos constituyeron parte de los movimientos generales antioligárquicos que contaban con la participación de sectores populares urbanos. Así ocurría en Guatemala a la caída de Estrada Cabrera, en México con el fin del Porfiriato y en Chile con la entrada al gobierno de Alessandrini.²⁸

Los "impulsos" del desarrollo capitalista empujaron hacia la concentración de la población urbana y la transformación de los patrones de uso y ocupación del suelo urbano; así, la tierra urbana se tornó cada vez más a ser escasa, en la medida en que estaba siendo con mayor frecuencia, producto de la apropiación capitalista, que la sustrae o retiene del mercado (especulación del suelo).

Dentro del proceso de desarrollo capitalista, prosiguió la industrialización bajo la forma de "sustitución de importaciones", que encontró una ciudad sumida en crisis. La nueva forma que asumió el Estado, caracterizada por algunos autores como "populista", por otros como "burgués nacional", obligó a la disposición desde leyes de expropiación con fin de interés público, creación de instituciones públicas y estatales, hasta la limitación de créditos hipotecarios, políticas que impactaron decisivamente en el desarrollo urbano.

La base del "populismo", implicó un conjunto de concesiones hechas desde los aparatos del Estado hacia los sectores medios y obreros, que estaban vinculados a las industrias más dinámicas del proceso sustitutivo de importaciones; en este período las movilizaciones urbanas tuvieron un carácter marcadamente paternalista. Sin embargo, el asistencialismo fue muy limitado, se llegó a un punto en el que la mayoría de los sectores populares no se beneficiaron, cuestión que se canalizó en crisis urbana. La crisis se acentuó por los efectos del proceso de industrialización y se agravó aún más cuando los países de

27 Véase "La Producción de la Vivienda en la zona Metropolitana de la Ciudad de México". COPEVI, México 1978.

28 Véase "Contenido de Clase y Participación Obrera del Movimiento Antidictatorial de 1920". C. Figueroa Ibarra.

América Latina entraron a formar parte de la fase de acumulación monopolista.

A diferencia de los análisis sociológicos europeos para entender la vinculación entre los procesos sociales y la urbanización, con perspectiva marxista, sobrecargados de elementos estructuralistas, el análisis sociológico latinoamericano, en esta primera premisa, busca una reconstrucción histórica del proceso, además de centrar su preocupación primordialmente en efectos urbanos.²⁹

2.- La segunda premisa se refiere a la aparición de efectos de la "crisis urbana" en países desarrollados en el período de su plena madurez y que Castells define como la crisis urbana de Estados Unidos. "Es la crisis de una forma particular de estructura urbana que desempeña un rol principal en el proceso de acumulación capitalista, en la organización del consumo socializado y en la reproducción del orden social".³⁰ Al referirse a "forma particular de estructura urbana", Castells considera a aquellas ciudades que se convierten en el centro del capital monopólico, y en tanto, el fenómeno urbano en términos de crisis, es una manifestación del proceso de la acumulación monopólica.

Otro elemento básico que indica crisis urbana, apunta Castells, es la de la organización del consumo socializado "...la crisis de la ciudad, es en primer lugar, la crisis de los servicios urbanos, en el sentido amplio: el de la vivienda, equipamientos colectivos y los transportes".³¹ A este elemento se le asigna una gran importancia porque las condiciones de vida de la población se determinan cada vez más por la organización de los medios de consumo. El sistema capitalista mismo depende en forma creciente de las características de dichos medios, por su papel en la reproducción de la fuerza de trabajo, por su parte en la valorización del capital y por su papel en la organización general del proceso de consumo, en una economía basada en la expansión continua de su mercado solvente y rentable.

Otro elemento que señala Castells, es el papel que juega la ciudad en la

²⁹Para análisis sociológico europeo, véase Castells Manuel "La Cuestión Urbana". Ed. Siglo XXI. México 1980.

³⁰ Véase Castells Manuel. "The Will City".

³¹ Véase Castells Manuel. "La Crisis de la Ciudad Capitalista". Revista Viejo Topo No.32. Mayo 1979.

reproducción del orden social y que, en América Latina no es privativo de una crisis urbana, sino de una crisis de la sociedad en su conjunto, porque esta reproducción supone el uso de mecanismos generalizados de coacción y represión que sofocan los conflictos sociales generados.³²

Dentro del análisis sociológico latinoamericano la crisis urbana capitalista se entiende en función de su connotación social de clase y se explica por la lógica capitalista de apropiación y el uso diferencial de las distintas clases de los beneficios de la urbanización, situación que se expresará en conflictos sociales que se transformarán en movilizaciones urbanas, permitiendo el desarrollo de una conciencia de injusticia social, característica que habría de permitir las formulaciones políticas populistas o reformistas en el seno de las demandas urbanas. Aquí es necesario remitirse a la primer premisa de la perspectiva histórica, ya que es importante destacar que hay que tomar en cuenta que las movilizaciones se deberán analizar en la coyuntura de agudas tensiones sociales de clase en que ocurran; así como la dirección política en que se apoye para definir el carácter de clase que los impulsa y/o, en su caso, de aquellos que los utilizarán.³³

3.- La tercera premisa se centra básicamente en el desarrollo capitalista y sus formas de consolidarse en la rama de la construcción, acelerando la disponibilidad y acceso a los bienes y servicios urbanos, (déficit-necesidad) es decir, se da un descenso objetivo de las condiciones materiales de la población, haciendo bajar cada vez más los estándares de habitación (materiales, espacio, etc.), dotación de servicios y accesibilidad.³⁴

Si este impacto se compara con los requerimientos cada vez más altos de las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo, el resultado es que se ha llegado a una sobreexplotación, proceso que condiciona el descenso de las condiciones de existencia (por ejemplo: el

32 ALVARADO, C. Luis. "Notas sobre las Perspectivas Teóricas en el Análisis de las Luchas Reivindicativas Urbanas". Revista Mexicana de Sociología. Oct-Dic. 1981.

33 Nos referimos, por ejemplo, a los casos en que estos son manipulados en apoyo a un proyecto o campaña política buscando una clase social de apoyo popular.

34 Véase Pradilla Emilio "La Producción, Distribución, Circulación y Consumo de la Vivienda"; Jaramillo S. "Formas de Producción del Espacio Construido"; Scheingart M. "Las Formas de Tenencia de la Tierra Urbana y los Sistemas de Producción de Vivienda: el caso de México".

suelo y la vivienda) y juega un papel muy importante en la acumulación capitalista, garantizando así costos bajos de reproducción de la fuerza de trabajo.

Así, las movilizaciones urbanas gestadas a partir de este supuesto, su impacto, trascendencia política y posible éxito, significarían un aumento en los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, impulsando, por un lado, la evolución de la conciencia de clase y, por otro, convirtiéndose en obstáculo para la legitimación del desarrollo capitalista. Sin embargo, ante esta situación, las clases dominantes y el Estado buscan fórmulas que permitan que sea la misma fuerza de trabajo la que pague directamente los costos de su propia reproducción. Un ejemplo de esto, es el interés y el apoyo hacia los programas emprendidos en el rubro de autoconstrucción.³⁵

Ahora bien, se reconoce universalmente que existen situaciones de "injusticia" en relación a la carencia de mínimos de bienestar que presentan determinados sectores de la población: familias sin vivienda, niños sin escuela, colonias o barrios sin elementos mínimos de infraestructura y servicios, etc. Esta situación plantea alternativas radicales y demandas de asistencia concreta que en mayor o menor medida pueden ser satisfechas, y que por su carácter discontinuo y no institucional, no establecen una situación política "nueva" que obligue a comprometerse y, en cambio, hacen posible expresiones legítimas y esporádicas de solidaridad y de denuncia, lo que generalmente se conoce con el nombre de movimientos sociales urbanos o movimientos urbano populares.

Estas expresiones "legítimas" se pueden vislumbrar, por un lado, como apariencias revolucionarias y, por otro, por su relativa ineficacia política. Su apariencia revolucionaria es, en términos ideológicos, de cambio total, expresada en protestas de aspiraciones generales como un servicio social igual para todos y por las formas de acción directas porque no supera en no pocas ocasiones, en el marco de las instituciones del Estado, en lo referente a la "relativa ineficacia política", esta resulta del carácter minoritario, ilegal o extrainstitucional que de manera general tienen las expresiones legítimas por conseguir cambios inmediatos, sustanciales y radicales en la distribución del producto social urbano y del poder político local.³⁶

35 Véase Pradilla E. "Autoconstrucción y el Edo. en A. L."

36 Véase Borja, Jordi. "Movimientos Sociales Urbanos". SIAP, Buenos Aires, 1975.

Sin embargo, estas expresiones contribuyen a la organización de algunos sectores sociales y/o de nuevos frentes de conflicto social, obligando así al replanteamiento de los mecanismos de control y de apropiación del producto social.

Por otro lado, expresan una fuerza colectiva que genera crisis en el sistema político-económico y éste no es capaz de recibir, y mucho menos de satisfacer las demandas sociales. Se reconocen nuevos valores que antes caían en la abstracción, por ejemplo, el derecho de la vivienda, la participación y el control ciudadano; al menos se legitiman necesidades por cuya satisfacción se lucha. El peso de estas fuerzas sociales y políticas se encamina a una progresiva transformación de las instituciones, a una modificación de los mecanismos socio-económicos urbanos directamente del sector público y de los grandes capitales.

Estas expresiones "legítimas" son un medio de existencia y de desarrollo de la vida cotidiana de la colectividad ciudadana. La ciudad capitalista rompió las comunidades tradicionales, rurales y urbanas, y creó grandes concentraciones de población atomizada; a esta tendencia se opone la población, que tiende a reconstruir los centros de agregación de vida colectiva, de participación, buscando el encuentro y la cooperación. Así, se va forjando una nueva vida social urbana que defiende o se apropia de los espacios de uso público (plazas, calles, etc.), se constituyen asociaciones de vecinos y entidades cívicas, se rehacen los lazos solidarios. El modelo de sociedad capitalista, que a la vez destruye los lazos colectivos, por su carácter segregacional; multiplica las relaciones sociales, en la medida que atomiza la vida ciudadana, creando condiciones para nuevas agregaciones en el consumo, en el esparcimiento, etc., originando una recomposición de la vida colectiva. 37

En la ciudad, colonia y vivienda se percibe que, para reproducir la fuerza de trabajo, deberían recibirse los bienes y servicios públicos y sociales (vivienda pública, zonas verdes, escuelas, seguridad social, transportes colectivos, agua, electricidad, etc.). Estos bienes y servicios se distinguen porque su forma de consumo es colectiva, y están en manos del Estado a través de sus órganos globales (federación, estados y municipios) o de órganos especializados autónomos (institutos de vivienda, comisiones dotadoras de

37 A este respecto, Borja Jordi en "Movimientos Urbanos y Cambios Políticos", comenta que la tradición de la vida cotidiana ha empezado a recuperarse en algunas ciudades europeas.

agua o energía eléctrica, etc.). El Estado como gestor de los aspectos globales de la vida socio-económica, debe asegurar las condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo. El capitalismo desarrollado monopolístico y las necesidades sociales son cada vez más contradictorios y crean múltiples conflictos sociales. El Estado aparece tanto como un instrumento del capital monopolístico y como receptor de las demandas sociales.³⁸

Las manifestaciones de la población en este sentido, se expresan en varios tipos de situaciones conflictivas. La primera de ellas se aplicaría a aquella población que económica y urbanísticamente está al margen del ritmo del desarrollo de la ciudad misma, colonias sin servicios de ninguna clase, por ejemplo. Aquí, la movilización urbana se limita a explosiones, producto de la desesperación, o como respuesta a determinada intervención del sector público (surgimiento de invasiones espontáneas o dirigidas sobre suelo generalmente no apto para el desarrollo urbano), esta movilización, en general, no produce continuidad con efectos políticos profundos, excepto en situaciones de crisis coyuntural, sin embargo, crea experiencias de soluciones "a medias" de los problemas y necesidades más elementales.³⁹

La segunda situación corresponde a los altos costos sociales que presenta el modelo de desarrollo a que está sujeta una determinada sociedad, panorama que se acentúa en las sociedades capitalistas. Se quiere decir con esto que el crecimiento que se experimenta se comporta en condiciones de grandes desequilibrios económico-sociales y territoriales.⁴⁰

Este proceso tiene su explicación en que el crecimiento está concentrado sólo en algunas áreas urbanas, presentando altos índices de inmigración de mano de obra y falta de inversiones públicas y privadas. En consecuencia, la exigencia de ordenar la funcionalidad urbana y la obligación del Estado de responder a las necesidades sociales básicas, dan lugar a políticas urbanas de control. como podría ser la creación de grandes conjuntos y/o ciudades satélites que, a precios significativamente altos y con insuficiencia y/o carencia de servicios dan la apariencia de un alojamiento urbano.

³⁸ Véase Castells Manuel "Intervención del Estado, Consumación Colectiva y Contradicciones Urbanas", 1976.

³⁹ Se han dado algunas movilizaciones sociales como la que originó el Campamento 2 de Octubre, que refleja la crisis política que se vivía, o las efectuadas a raíz de los sismos de 1985 en la Ciudad de México.

⁴⁰ Borja, Jordi. Señala como ejemplo en este aspecto a Italia y España.

Por otra parte, y en este mismo contexto, el capital se encuentra buscando grandes operaciones en un espacio más valioso y ocupado, como ejemplo citaremos la construcción de complejos industriales, grandes centros comerciales, zonas residenciales exclusivas, etc.; y la población que en general se opone a estos grandes proyectos expresa sus necesidades sociales. Así, se gestan agudos conflictos político-ideológicos al interior de los aparatos del Estado, su accionar acostumbra a estar más dominado por el capital y es entonces cuando podemos hablar de "crisis" en el modelo adoptado de desarrollo de cierta sociedad.

Las movilizaciones que se gestan a través, por ejemplo, de luchas sindicales o la presencia de la izquierda a nivel local, son movimientos reivindicativos urbanos con apariencia relativamente inofensiva, que tienden a poner en crisis el modelo de desarrollo; la rebelión de grupos sociales va desde la oposición a la remodelación de determinada zona, hasta la lucha con violencia por obtener algún bien o servicio.

Se puede decir que en las sociedades capitalistas el modelo de desarrollo adoptado presenta graves costos sociales, debido a la insatisfacción de necesidades colectivas y al surgimiento de movimientos reivindicativos que se oponen a la "lógica" del desarrollo urbano capitalista, que, a través de políticas urbanas, de vivienda y de servicios, acentúan las desigualdades y, por lo tanto, multiplican las demandas y conflictos urbanos de toda índole.

La tercer situación se refiere a las expresiones de la población en períodos de crisis económica, esta situación repercute automáticamente en la disminución del consumo social y se presenta, entonces, el empeoramiento de las condiciones de vida de la población. Las causas se centran en la disminución de la inversión pública en materia de vivienda social y dotación de servicios; aumento de los impuestos, incremento en los precios de los servicios (agua, luz, teléfono, gas, transporte, etc.). La razón de fondo se puede encontrar en la reorientación del gasto público hacia inversiones ligadas al beneficio del capital; disminución de presiones fiscales a las grandes inversiones capitalistas, canalización del ahorro hacia actividades productivas inmediatas, etc. Estas políticas son posibles en la medida en que entre los aparatos del Estado con funciones socioeconómicas y los intereses privados monopolistas, existen alianzas discretas para que recaiga sobre los sectores medios el peso de la crisis y en que la población no está lo suficientemente cohesionada para hacer visible la oposición de una resistencia eficaz de los

diferentes niveles de actuación tanto del Estado como del capital privado.⁴¹

Hasta aquí, se afirma que el carácter de las expresiones resulta con eficacia política reducida, pero plantea, desde otro punto de vista, el camino hacia su reconocimiento legal, creando nuevas obligaciones para el Estado y para el capital privado.

Consideramos necesario hacer la aclaración de que estos movimientos urbanos son sólo un agente de transformación del modelo existente de desarrollo y no gestadores de un nuevo modelo a adoptar por el Estado.

En síntesis, se puede señalar que las movilizaciones urbanas populares han apuntado hacia el cambio y hacia la reforma del Estado: primero, porque cumplen la función de agregación social; segundo, porque organizan a un conjunto de sectores sociales convirtiéndolo y multiplicando las necesidades y aspiraciones sentidas en objetivos y metas por las que luchar frente a otros grupos e instituciones políticas y, tercero, porque han alcanzado consenso social que se convierte en medio para asegurar la participación y el control en las instituciones.⁴²

La lucha hacia el cambio y las transformaciones al interior del Estado, es viable en la medida en que la movilización urbana se inscriba en procesos sociales más amplios, en que sean asumidas por fuerzas que actúen a nivel central y si en su seno se da la participación de sectores sociales que hayan superado el nivel de conciencia localista. Con estas premisas, pueden encaminarse la transformación del Estado, conformando alianzas sociales y políticas progresivas y que modifiquen la relación de fuerzas en su conjunto, por ejemplo:

- A medida que se desarrolla el capitalismo monopolista del Estado, la pequeña y mediana burguesía se encuentran con más problemas socioeconómicos y con falta de instrumentos políticos. Su actitud es reaccionaria, pueden refugiarse en ciertos aparatos locales, pudiendo emprender una política antimonopolista (financiamiento de servicios públicos, políticas de crédito fiscal, etc.).

41 En México, un caso representativo de esto sería el Plan Nacional de Desarrollo.

42 Borja Jordi manifiesta la evolución de estos movimientos en *bibliografía europea*. Castells Manuel y otros. "Sociología de los Movimientos Sociales Urbanos". París 1974.

- Alianzas que engloban a sectores, incluso del gran capital, interesados en apoyar políticas de prestaciones colectivas que disminuyan las tensiones sociales (rentas congeladas, deseconomías de aglomeración, etc.).

- Los aparatos del Estado dirigidos en gran parte a asegurar el consumo colectivo, generan una ideología de bienestar público y de igualdad social, sus actividades se multiplican y, por lo tanto, su personal (hospitales, abastecimiento, organismos de vivienda, etc.), motivados por la presión ejercida por las movilizaciones urbanas. Respuestas que transforman la ideología y los objetivos de dichos aparatos.

El proceso de cambio se realiza a lo largo de todo un período histórico, en el que las instituciones se transforman y la hegemonía de las ideas se modifica, permitiendo la reforma en las estructuras socioeconómicas. Este período histórico presenta momentos de algidez, que permiten, no sólo los cambios, sino también el reforzamiento de las fuerzas políticas y sociales avanzadas que fortalecen su hegemonía y consenso.

Este proceso que se cristaliza, no nace espontáneamente, es producto de la lucha de las movilizaciones urbanas en defensa de las condiciones de vida y la satisfacción de sus necesidades históricas de reproducción de la fuerza de trabajo, a través del consumo social.

Con relación al tema que aquí nos ocupa, los movimientos reivindicativos o movimientos sociales urbanos, se han presentado por la insatisfacción de la población al acceso legal del suelo urbano. Como el acceso al espacio implica pagar un precio por él, los sectores asalariados deben dedicar parte de su salario para tal fin. Es decir, hay una relación directa entre la capacidad de ingresos y la posibilidad de acceso al mercado de tierra urbana, y como el precio de ésta, está a su vez en relación directa con los factores que lo determinan, puede observarse con claridad como los sectores donde se construye vivienda, tienen claras connotaciones según los niveles de ingreso de quienes pueden acceder a él.

De este modo, se van localizando en forma segregada los diferentes sectores de ingresos en el espacio urbano hasta llegar al nivel de quienes no poseen los medios suficientes para ingresar al mercado de suelo. Estos últimos sectores de la población, conformados casi siempre por campesinos que migran a las ciudades, por desempleados o subempleados, quienes constituyen la

demanda potencial, no solvente, de una porción de tierra donde asentarse, se ven obligados a invadir terrenos y pagar como precio, (ya no en dinero) la lucha que tienen que librar contra las fuerzas del "orden", además de todos los riesgos físicos, materiales, psicológicos y aún económicos que ello implica, por ganarse el derecho de poseer y/o usufructuar el pedazo de tierra que ha de servirles para construir su vivienda.

Estas actitudes requieren de canales de expresión con el objeto de que el sistema político y económico continúe sobreviviendo; tendrán que quedar inmersos dentro de nuevas alternativas para no correr el riesgo de convertirse en detonadores desarticulantes de las prácticas tradicionales. Con relación a nuestro estudio, creemos que la implantación del programa de reservas territoriales ofrece las características necesarias para canalizar las demandas de la población en el renglón de suelo urbano.

Hasta aquí hemos tratado de presentar un panorama sobre las bases sociales y políticas que mueven al Estado hacia el cambio y, en particular hacia la obtención de las necesidades en materia urbana y consumo social que está condicionado y, por lo tanto, obligado a transformar.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos necesario efectuar una revisión del entorno político, social y económico que enfrentó el Estado Mexicano durante los periodos 1970-1982 y 1983-1988, con el objeto de demostrar que las políticas sobre tierra urbana en esos periodos adquirieron un carácter dinámico encaminado a solventar los requerimientos de tierra para usos urbanos de la población mayoritaria.

Capítulo II EL ESTADO MEXICANO Y LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS

2.1 SUPUESTOS TEORICOS DE LA FUNCION GENERAL DEL ESTADO

El Estado, según la tradición marxista, es concebido como un aparato represivo, que permite a las clases dominantes asegurar su hegemonía sobre la clase obrera para lograr su sometimiento.

En la etapa actual del desarrollo capitalista, el Estado adquiere mayor importancia porque permite instrumentar el modelo hegemónico que da unidad y cohesión a las distintas instancias de la formación social; así, se presentan los aparatos ideológicos del Estado (AIE), que Althusser designa como cierto número de realidades que se presentan al observador inmediato bajo la forma de instituciones precisas y especializadas.⁴³ Las principales diferencias entre el aparato represivo del Estado y el aparato ideológico del Estado, estriban en que "...existe un aparato represivo del Estado, existe en cambio una pluralidad de aparatos ideológicos de Estado".⁴⁴ Estos aparatos, pertenecen, generalmente al dominio privado, entre ellos, podemos citar a las iglesias, los partidos, los sindicatos, las familias, algunas escuelas, etc.

Las características de la organización social se determinan considerando la forma de la apropiación del trabajo, en el modo de producción capitalista la relación de apropiación de los procesos de trabajo es homóloga a la relación económica de propiedad con el objeto producido. Esta homología se origina en la extorsión de la plusvalía ya que la fuerza de trabajo es una mercancía y su precio, que está determinado por lo necesario para mantenerse y reproducirse, se hace efectivo a través del salario.

La determinación y el funcionamiento hegemónico están íntimamente ligados a la disputa entre los sectores dominantes por el poder político. La importancia del ejercicio del poder por determinado sector de la clase dominante está en función de la capacidad y posibilidad de transformar sus

43 ALTHUSSER, L. "Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado". Ed. Quinto Sol. p. 27.

44 Ibidem. p. 28.

intereses particulares en el interés general de la nación, es decir, la legitimación.

El carácter hegemónico de un sector social, que posibilita la legitimación, se obtiene a través de un proyecto nacional que asegure las condiciones de reproducción del sistema de un conjunto, respaldado por el consenso social, consenso que se organiza en función de la ideología dominante por el aparato privado de la hegemonía.⁴⁵ La ideología dominante es la que asegura las condiciones para la instauración del modelo hegemónico, reforzando tal aseguramiento por la instancia política.

Dentro de este contexto, "... el modelo hegemónico es el que determina cuales son las políticas del Estado que aseguren la vigencia y efectividad de su propuesta y la vinculación al sistema en su conjunto; políticas que se diferencian según sea el desarrollo del capitalismo competitivo al monopólico. Actualmente, las políticas que hacen efectivo el modelo pueden agruparse de acuerdo a:

- a) La acción normativa reguladora de la conducta de los miembros.
- b) La producción de bienes y servicios en forma monopólica o competitiva con el sector privado.
- c) La prestación de los que política e ideológicamente le son constitutivos.⁴⁶

Entendemos por políticas todas aquellas medidas emanadas del aparato del Estado y que van destinadas a complementar la función general de dominación conforme al modelo social hegemónico. De esta manera, es necesario considerar en el análisis del contenido de una política que no puede ser contradictoria, en tanto que es componente del modelo hegemónico, con la racionalidad del sistema socioeconómico; que debe fundamentarse en la distinción de las que tienden a consolidar el modelo hegemónico de unidad y cohesión de las que tienden a resolver problemas coyunturales y, finalmente, que es específica del campo del análisis, distinguiendo las de carácter sectorial

⁴⁵ GRAMSCI, A. "Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno". Ed. Lautaro. B. Aires 1962

⁴⁶ HARDOY, E. y MORENO, Oscar. "Tendencias y Alternativas de la Reforma Urbana". Lectura No. 15 Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

con efectos especiales indirectos.

Al interior de una formación social existen diversos niveles separados por un desarrollo desigual, y es en este sentido cuando el Estado posee la función particular de construir el factor de cohesión entre esos niveles, al respecto, Poulantzas afirma que esto es precisamente lo que el marxismo expresó al concebir al Estado como factor de orden, como principio de organización de una formación, no en el sentido de orden político, sino en el de la cohesión del conjunto de los niveles de una unidad compleja, y como factor de regulación de su equilibrio global, en cuanto al sistema, la práctica política que en este sentido tiene por objeto el Estado, es la conservación de la unidad de una formación, de una de sus etapas o fases, es decir, no su transformación.

De esta manera, la intervención del Estado en la gestión urbana estará marcada por el conjunto del proceso político que se expresa en su seno. Sobre la base de la crisis urbana, la gestión de la ciudad por el Estado se presenta cada vez con mayor frecuencia, como uno de los indicadores más concretos de las formas del ejercicio del poder.

La relación entre la capacidad individual de adquirir que poseen los sectores populares urbanos y el consumo de los bienes urbanos (colectivos), pone al descubierto la expresión urbana de la contradicción básica del sistema capitalista. La diferencia de clases sociales se hace notoria en la forma de apropiación de los beneficios de la urbanización, que se expresa en la distribución de la población dentro del área urbana; en la forma que se prestan los servicios; en la calidad de la infraestructura física y social de los diferentes barrios urbanos.

Estas situaciones que expresan la insuficiencia del consumo colectivo de bienes por parte de los sectores populares, son fuentes de conflicto y su resolución o cambio expresa con mayor intensidad la lucha de clases. Así, es el Estado quien debe suplir esas insuficiencias a fin de evitar la nulidad de la ciudad como asentamiento de las relaciones sociales de producción.

El Estado, entonces, debe ofrecer distintas soluciones, concebidas como políticas, fundamentalmente en materia de suelo y vivienda, ante la incapacidad del sistema socioeconómico de conformar el sistema urbano. La política del Estado debe, entonces, además de resolver los conflictos de la lucha de clases, respetar las contradicciones de los distintos intereses de los sectores sociales

dominantes que se presentan en el desarrollo de las aglomeraciones urbanas, como pueden ser: la especulación con el suelo urbano, que no es un bien de producción y que ha sido transformado por la acción del modelo de concentración urbana en objeto de especulación y en su equivocada utilización.

Las soluciones adoptadas por quienes detentan el poder han reforzado estas tendencias. El adoptar soluciones de fondo significaría enfrentar a los grupos de intereses cuyas decisiones determinan las pautas del crecimiento de los asentamientos humanos.

Si la distribución de bienes y servicios generada por el mercado es por esencia competitiva y desigual, no es necesariamente cierto que la asignación de recursos por parte del Estado exhiba el signo contrario. En diversas ocasiones, la ejecución de obras y servicios públicos que se propone concentrar los beneficios en las clases más desprotegidas, con frecuencia termina favoreciendo, al menos en igual medida, a los grupos acomodados y de medianos ingresos, exacerbando a veces desigualdades ya existentes y, en ocasiones, dando origen a otras nuevas.

De esta manera, los gobiernos están obligados a brindar una serie de servicios que frenen, o al menos lo intenten, las crecientes desigualdades entre los grupos sociales. La respuesta entonces a las acciones desplegadas para favorecer a las clases desprotegidas apunta a sugerir modificaciones en la forma o en la dirección del quehacer del Estado. Los esfuerzos estatales procuran concentrar los beneficios del desarrollo y del gasto público más directamente en la población mayoritaria, evitando filtraciones en favor de los grupos de ingresos más altos, mediante la identificación de categorías específicas de clases desprotegidas y el diseño de programas en función de sus necesidades básicas; así, los programas son enfocados hacia las clases marginadas y han sido progresivamente reducidos a niveles cada vez más básicos (primordialmente en los programas relativos a suelo urbano y vivienda), estando así más al alcance de esos grupos y ofreciendo menos atractivos para quienes perciben mayores ingresos.

Sin embargo, se ha detectado en ocasiones, que incluso los beneficios de estos "programas básicos" tienden a filtrarse hacia grupos de mayores ingresos, a los que se pretendía dejar al margen. El fenómeno se suscita a través del proceso inicial de asignación directa por parte del Estado; por ello, han debido aplicarse normas para la elección de los beneficiarios en función no sólo de sus

necesidades, sino también de otras características relacionadas, por ejemplo, con el grupo social al que pertenecen, sus participación vecinal, ocupación y período que llevan esperando ser atendidos.

Así, el Estado ha implementado diversas estrategias encaminadas a la resolución de las demandas urbanas y que han respondido a las condiciones socioeconómicas y políticas, internas y externas, influyentes en cada momento histórico, por lo anterior, resulta indispensable efectuar un repaso sobre el contexto histórico prevaleciente en los períodos 1970-1982 y 1983-1988 para estar en condiciones de analizar y comprender el surgimiento de las políticas de tierra urbana en nuestro país.

2.2 SITUACION ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL DEL PAIS EN EL PERIODO 1970-1982

El crecimiento económico alcanzado y los efectos sociales inherentes al mismo, no pudieron, hasta finales de la década de los 60's, contrarrestar las desigualdades sectoriales y regionales, ni la incapacidad de todos los sectores de mejorar las condiciones precarias de un gran porcentaje de la población del país.

Hacia finales de esa década, entra en crisis el llamado desarrollo estabilizador; la sustitución de importaciones había generado en el país un importante mercado interno y una planta industrial diversificada, sustentada primordialmente por capital y tecnología extranjeros.

Con este antecedente, la vida económica del país durante los primeros años de la década de los 70's, se encuentra en crisis, la alternativa del desarrollo hacia adentro, por la vía de sustitución de importaciones, es sustituida por la etapa de expansión hacia afuera mediante la promoción de exportaciones y el aceleramiento de la expansión productiva mediante la fácil estrategia del endeudamiento externo, lo que da lugar a procesos inflacionarios y provoca la crisis económica y financiera del país que se presenta en 1976.

Durante los años 1970-1976, la rectificación del modelo de desarrollo del país tenía las siguientes prioridades: a) el planteamiento de reformas

políticas capaces de restablecer en consenso social deteriorado y b) corregir el rumbo de la economía con el objeto de lograr el crecimiento sostenido. Estos lineamientos, por demás ambiciosos, representaban un programa de gasto público financiado con el endeudamiento externo, apuntando al fomento de la inversión productiva para activar la planta industrial, de tal suerte que no sólo se cubriera la demanda interna, sino para iniciar la expansión de las exportaciones a nivel mundial. El gasto social se orientaba hacia la consolidación de las alianzas con los sectores obrero, campesino y popular que se encontraban debilitados en extremo.

En un principio se logra cumplir las metas fijadas, la economía se recupera, pasando del 3.4% en 1971 al 7.6% en 1973, sin embargo, la inflación persiste y propicia un mayor endeudamiento con el exterior.⁴⁷ Lo anterior propició los siguientes fenómenos. el mantenimiento del tipo de cambio fijo frente a una inflación mayor que la de los Estados Unidos en América, que representaba el principal mercado del país, lo que provocó la fuga de capitales, que llegó a convertirse en un factor de desequilibrio económico y social.⁴⁸

En los primeros meses de 1976, la estrategia de crecimiento con base en el endeudamiento externo dio lugar a la conocida devaluación de 1976, con lo cual el gobierno tendría que reconocer que el modelo de desarrollo compartido que había instaurado no era sino un intento de reforma del modelo estabilizador y el fenómeno de la crisis era inminente. De esta manera, la sociedad mexicana en sus sectores mayoritarios, había visto deteriorarse en un 50% sus condiciones de vida y la minoría empresarial, comercial y financiera incrementaba sus ganancias monopólicas.

Las presiones internas de los sectores comerciales y financieros fuertemente consolidados, así como las de la banca internacional, a la que se tiene que recurrir para financiar el gasto público, conducen a una serie de contradicciones económicas, políticas y sociales que darán lugar a la gran crisis del 82.

De esta manera, la inflación fue mermando los niveles de vida no sólo de

47 DAVILA, A. Fco. "La Crisis Mexicana, sus Problemas Económicos y sus Efectos Sociopolíticos". Revista Mex. de Sociología. Vol. 2. 1984. p.350.

48 Se calcula que el monto de capitales fugados en 1975, alcanzó 2,191 millones de dólares y en 1976, 4 mil millones, cifras alarmantes si se toma en cuenta que la deuda externa de corto plazo en 1976 era de 3 mil millones de dólares. *Ibidem.* p. 353.

los sectores populares sino de los sectores medios profesionales. El sometimiento a la política dictada por el fondo monetario internacional, con sus mecanismos restrictivos y de sujeción salarial, pudieron haber profundizado la recesión económica de 1976, pero el inicio del auge petrolero la aminoró y pronto aceleró el desarrollo de la economía mexicana.⁴⁹

La magnitud de los excedentes petroleros permitió salir rápidamente de la fase aguda de la crisis y alcanzar altas tasas de crecimiento. Se volvería a crecer para salir de la crisis, dando lugar a la etapa del reparto social de la riqueza. Esta era la estrategia a seguir; sin embargo, a fines de 1978 la inflación ya se encontraba enraizada fuertemente en la economía mexicana y el crecimiento tendría que prolongarse durante 2 años más.

El auge petrolero brindó la oportunidad de atacar de modo general los problemas políticos y económicos; la producción creció a tasas muy elevadas (10%). Para 1979 algunas de las industrias comenzaron a experimentar procesos de expansión. La infraestructura productiva se hizo insuficiente y hubo necesidad de incrementar los créditos con el exterior, los cuales se conseguían a costos muy altos, con incidencia directa en la deuda externa que se acrecentaba constantemente.

Ante este panorama, la crisis se agudiza y hacia el año 1981 el crecimiento de la economía empieza a verse frenado; la producción en su conjunto y las industrias de la construcción y manufacturera, fuertemente dependientes de gasto gubernamental y de las divisas disponibles, empiezan a declinar notablemente. Las exportaciones petroleras decrecen, por la baja de los precios internacionales, disminuyendo los ingresos del gobierno y condicionando la contratación de mayores créditos con bancos internacionales a tasas de interés sumamente elevadas, conduciendo inevitablemente a la alternativa de dejar crecer para solventar la deuda. Ante esto, el Estado dicta medidas económicas que contribuyen al constante deterioro de los ingresos de los sectores sociales más desprotegidos. Se acentúan los conflictos laborales con el fin de romper con el tope salarial del 30% impuesto por el gobierno y para impedir los despidos masivos.⁵⁰

49 A partir de 1977, el sector petrolero aumentó su participación en el PIB, de 4.2% a 6.9% en 1980, y sólo en espacio de un año, 1976-1977 el valor de las exportaciones petroleras subió 135%. *Ibidem.* p.353.

50 Según datos de las organizaciones sindicales independientes, en estos despidos masivos cesaron a más de 500 mil trabajadores del país. *Ibidem.*

Las condiciones de vida de la población se presentaban cada vez con un mayor deterioro; en el campo, la falta de financiamiento y condiciones propicias frenaba el desarrollo agropecuario propiciando la migración de campesinos hacia los Estados Unidos o a los grandes centros urbanos del país, lo que originó que las ciudades no tuvieran las condiciones necesarias para dotar de bienes y servicios públicos a una población cada vez más creciente.

Ante la situación económica y financiera del país, el gobierno decidió recuperar el orden económico mediante la nacionalización de la banca y el control estricto de cambios.

2.3 APROXIMACION A UNA ADQUISICION DE SUELO PARA RESERVAS TERRITORIALES

Las acciones realizadas en materia de desarrollo urbano, y en especial sobre el suelo, fueron durante la década de los 70's de tipo jurídico y administrativo primordialmente. A partir de ese periodo se incrementaron los organismos públicos dedicados a la actividad inmobiliaria.

Con el objeto de presentar un panorama más amplio de lo que fue la intervención del Estado en la satisfacción de necesidades en materia de suelo urbano, nos centraremos en el análisis de las acciones de diferentes organismos e instituciones públicos en el periodo 1970-1982:

- Instituto para el Desarrollo de la Comunidad y Vivienda Popular (INDECO).
- Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).

La elección de estos organismos fue con base en sus funciones y

atribuciones ya que su normatividad y reglamentación les permitía jugar un papel muy importante en lo referente a la adquisición de tierra para destinarse a reserva territorial. (La reserva territorial debe entenderse como aquella superficie de tierra, generalmente aledaña a la mancha urbana de las ciudades, que es adquirida por los gobiernos locales de manera anticipada y de conformidad con los lineamientos de planeación urbana. El origen de estas tierras puede ser privado, federal, estatal, municipal, ejidal o comunal. Los gobiernos locales, o los organismos descentralizados o paraestatales, pueden adquirir el suelo mediante expropiaciones, compra venta, cesiones y donaciones. El suelo se desarrolla al introducirse la infraestructura necesaria y posteriormente se realiza la construcción de vivienda, equipamiento, industria, etc.).

INDECO.- Su universo de atención se centraba en la población no asalariada de muy bajos recursos mediante programas establecidos de desarrollo urbano y vivienda. Con reserva heredada del extinto Instituto Nacional de la Vivienda y aprovechó sus facultades de expropiación de ejidos para la regeneración de tugurios, construcción de vivienda o para transmitirla a otros organismos ejecutores de programas similares.

Comprometía tierra de los regímenes privado, municipal o comunal que se encontraba aledaña a la mancha urbana de aquellas localidades que presentaban serios problemas de expansión originados por el incremento poblacional, tratando con ello de frenar y/o evitar las invasiones.

A través de sus diferentes programas⁵¹ determinaba el uso y destino de sus reservas territoriales, en coordinación y apego a los planes de desarrollo de la SAHOP⁵², presentaba alternativas de promoción y comercialización de la tierra, promovía la adquisición de tierra ejidal y comunal, federal, estatal o particular. Con respecto al pago de la tierra comprometida, tenía que someterse a negociación entre las autoridades locales y el propietario original. (Actualmente la tierra que era de su propiedad, es administrada por los institutos locales de vivienda).

FOVISSSTE.- La acción del instituto se centraba en el sistema de núcleos urbanos donde era especialmente marcada la presión demográfica, por ello, el Fovissste definía el sistema de núcleos existentes en el país y les

51 Inventario de tierra, integración territorial, regularización de la tenencia de la tierra, etc.

52 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

asignaba prioridades de atención.

La reserva territorial del fondo se localizaba dentro de la mancha urbana con el objeto de aprovechar la infraestructura existente y abatir tiempos y costos en el desarrollo de los conjuntos habitacionales.

Fovissste se abocaba a estudios urbanos en ciudades grandes y medias, identificaba lotes baldíos y los desarrollaba, esta acción se definía como "saturación urbana". La tierra que utilizaba provenía de zonas expropiadas de origen ejidal o comunal y de patrimonio de la nación, no siempre bien ubicada pero a bajo costo; la tierra de origen privado generalmente tenía buena ubicación pero su costo era determinado por el mercado inmobiliario. (Actualmente, los beneficiarios adquieren directamente la tierra con sus propios recursos y el instituto les ofrece el crédito correspondiente a la urbanización y edificación.

INFONAVIT.- Para la permanente disponibilidad de tierra para el desarrollo de sus programas, el Infonavit se sujetaba a normas y procedimientos específicos. Para la adquisición de los predios, elaboraba diagnósticos urbanos realizando análisis de los servicios, la localización de las fuentes de trabajo, las tendencias de crecimiento y los obstáculos para el desarrollo a fin de identificar los sitios más convenientes para la edificación de vivienda. Adquirió predios de diversas extensiones, considerando las características de cada localidad y la diversidad de líneas de acción y/o programas que llevaba a cabo. En ocasiones optaba por la adquisición de predios de gran superficie para desarrollarlos en etapas de conformidad con la demanda que se generara en la localidad. También, adquiría predios que permitían la integración de zonas desvinculadas dentro de la red urbana existente. En algunas ciudades, realizó programas de aprovechamiento de superficies baldías de corta extensión, a fin de utilizar la infraestructura y los servicios existentes, con lo que evitaba aumentar los costos de administración urbana que generan los grandes conjuntos habitacionales periféricos.

El Infonavit presentó una preocupación constante por la adquisición de predios contiguos a zonas ejidales susceptibles de futura urbanización, ya que ello aseguraba a largo plazo, una adecuada zona de crecimiento y continuidad en los programas habitacionales. (Actualmente el instituto continúa implementando esa política).

BANOBRAS.- La acción de Banobras se centraba en la canalización de créditos para obras y servicios públicos. Las principales acciones que realizaba en ese período con relación al suelo urbano consistían en el otorgamiento de créditos a entidades gubernamentales y a empresas privadas para la construcción de conjuntos habitacionales en terrenos de su propiedad; realizaba inversiones directas para la adquisición de terrenos con el objeto de urbanizarlos y destinarlos a la construcción de vivienda. Asimismo, Banobras participó como fiduciario en el Fideicomiso del Fondo de las Habitaciones Populares.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, adquiría tierra de origen privado mediante contratos de compra-venta con particulares, o bien, ejercía su función fiduciaria en diversos fideicomisos cuyo objetivo era el desarrollo de unidades habitacionales destinadas a las clases medias y/o populares.

En ese período, el Banco fue un gran oferente de tierra; realizaba acciones de lotes con servicios, vivienda progresiva y terminada. Posteriormente, mantuvo una política de adquisición de suelo para usos futuros, sin embargo un alto porcentaje de la tierra que integraba su patrimonio no era susceptible de ser utilizada para sus programas debido, entre otras causas, a su ubicación física, condiciones topográficas, precio o por estar fuera de las prioridades del entonces Plan Nacional de Desarrollo Urbano. (Actualmente, el Banco no adquiere tierra para desarrollar, ofrece financiamientos a estados, municipios y organismos paraestatales para tal fin).

Adicionalmente a los organismos e instituciones mencionados, el Departamento del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Habitación Popular y de la Procuraduría de Colonias Populares, utilizó la figura de la expropiación para allegarse tierras que serían incorporadas al Fideicomiso Urbano para el Desarrollo de la Ciudad de México (FIDEURBE), el cual las utilizaba primordialmente para desarrollar unidades habitacionales en donde se pudiera reubicar a familias asentadas en zonas no aptas para el desarrollo urbano.

Así mismo, otros organismos públicos también procuraban la adquisición de tierra para usos futuros; generalmente lo realizaban mediante expropiaciones y el destino de los predios era básicamente habitacional para sus propios desarrollos. Entre estos organismos estaban: Petróleos Mexicanos, la Comisión

Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, etc. La reserva territorial de éstos no fue significativa.

2.4 SITUACION ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL DEL PAIS DURANTE EL PERIODO 1983-1988

Al inicio del periodo presidencial 1983-1988, presidido por Miguel De la Madrid, el país se encontraba inmerso en una fuerte crisis económica que daba lugar a serios conflictos sociales. La clase trabajadora sufría un marcado deterioro de sus ingresos, la clase media veía colapsarse sus humildes ahorros. Las clases privilegiadas se angustiaban ante la nacionalización del sistema bancario, considerando que ésta sería el inicio de un proceso de socialización y que el capital privado pagaba las consecuencias de los errores de un gobierno mal administrado. Ante este panorama, el nuevo régimen inició y sostuvo un firme programa anticrisis.

Al tomar la presidencia, De la Madrid se propuso dos objetivos inmediatos: negociar un acuerdo con los acreedores de México, y evitar que la marcada inflación existente llegara a los albores de una hiperinflación; para ello, una de las primeras medidas tomadas por su régimen fue la implantación del programa inmediato de reordenación económica (PIRE), cuyas metas se orientaban al combate de la inflación, la protección del empleo y la recuperación de las tasas de crecimiento sostenido. Sin embargo, se podía presumir que estaba basado en lineamientos establecidos por el Fondo Monetario Internacional, a saber, reducción planificada de los gastos del sector público, incremento en los precios del sector público y disminución de los subsidios federales.

El programa de austeridad incluía estrategias sobre la deuda pública y privada, políticas de salarios y de ingresos, una reestructuración planificada de las finanzas del gobierno y un nuevo diseño para la economía mexicana. Con respecto a la deuda, se intentaba una renegociación con las agencias de préstamo comerciales y multilaterales, esperando una disminución considerable de la deuda; la política sobre salarios e ingresos se convirtió en una herramienta básica para la lucha contra la inflación, esto pudo llevarse a cabo ya que el gobierno federal controlaba directamente sólo dos tipos de salario: el mínimo

legal y el pagado a la burocracia. En ambos casos, año tras año, los incrementos en las salarios nominales fueron sostenidos por debajo de la tasa de inflación con el objeto de que la presión salarial no se convirtiera en un estímulo a los incrementos generalizados de los precios, logrando así, una reducción de los salarios reales.

Así mismo, un componente importante de la estrategia de austeridad fue la reducción del gasto del sector público y, finalmente, una reducción planificada del sector público. La disminución del gasto del gobierno, presuntamente hecha para desalentar la inflación, revelaba resultados contrarios, pues sólo conseguía incrementar la recesión de la planta productiva, afectando significativamente a los pequeños y medianos productores así como a la mano de obra de esas empresas, sin conseguir el descenso del nivel de precios.

Es importante señalar que las iniciativas jurídico-administrativas para agilizar las medidas anticrisis, fueron aprobadas con un alto grado de celeridad, lo que reiteraba el peso absoluto que el Ejecutivo tenía ante las cámaras y revelaba, asimismo, la gravedad no sólo del momento, sino del futuro y el temor de posibles desordenes sociales y desequilibrios políticos que podrían presentarse por la agudeza de la crisis y por las drásticas medidas implantadas para frenar la inflación.

Aunado a ello, las presiones internacionales influían considerablemente a agravar la situación, los países industrializados todavía no superaban la recesión ocurrida a finales de la década de los setentas; el precio internacional del petróleo, cuya venta al exterior representaba para México más de las dos terceras partes de nuestras exportaciones, se desplomaba significativamente, el flujo de recursos a México se había detenido de manera sustancial.

La reestructuración económica significó privatización y liberación. Por medio de la privatización, el gobierno mexicano esperaba reducir las ineficiencias, transfiriendo firmas del "ineficiente" sector público al "eficiente" sector privado, presionando a este último para que se eficientara aún más, dado que tendría que competir contra productores extranjeros que trabajaban a bajo costo.

El colapso de la economía y de la política económica del régimen de Miguel de la Madrid, se combinaron para provocar un impacto social

devastador sobre la población, en el ámbito urbano, el clima instaurado por la inflación condujo a la elevación de los niveles de desempleo, con las consecuencias conocidas por todos, a saber, delincuencia, proliferación de asentamientos irregulares, subempleo, etc. En el campo, la recesión tuvo un impacto menor, no obstante, los productores siguieron empeorando sus ya precarias condiciones.

Ante esta situación, el gobierno mexicano se encontraba ante la disyuntiva de "proteger" a los sectores marginados mediante el otorgamiento de subsidios o la reducción del gasto público, optando por la segunda. Así, para llevarla a cabo, se eliminaron los subsidios al consumidor; durante el transcurso de los años ochentas, se presentó el siguiente panorama "... de 1981 a 1988, el consumo per capita de granos básicos disminuyó: arroz, de 7.4 kg a 3.0 kg; frijoles, de 25.5 kg a 14.2 kg; maíz, de 245.2 kg a 142.4 kg; y trigo, 60.5 kg a 49.3 kg. en otras palabras, la eliminación de subsidios a los granos básicos provocó una caída de un tercio a la mitad en el consumo. Para finales de los años ochenta, el 40% de la población de México estaba por debajo de los estándares para el mínimo nutricional".⁵³

Es nuestra intención aclarar que el ejemplo anterior demuestra la gravedad de la situación económica prevaleciente en ese momento histórico y la magnitud de la respuesta del gobierno ante una situación crítica.

El sexenio de De la Madrid contribuyó a que muchos mexicanos experimentaran el empeoramiento sistemático de sus niveles de bienestar. Los sectores obreros y populares fueron quienes cargaron con el mayor peso de la inflación y de la recesión de la economía.

Hacia finales del sexenio, de De la Madrid, el programa de estabilización económica empezó a presentar los resultados esperados; se anunció la nueva línea de acción que el gobierno emprendería: el pacto de solidaridad económica (PSE). Es importante señalar que esta medida se gestó en el seno de la campaña presidencial y es atribuida al entonces candidato por el partido oficial, Carlos Salinas de Gortari.

El programa de Salinas tenía tres componentes fundamentales: perseverancia, un nuevo pacto social y la profundización de los cambios

53 BORTZ, Jeffrey. "El Impacto Social de la Crisis Económica de México". Revista Mexicana de Sociología. Enero - Marzo 1991. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. p.58.

estructurales; con estas medidas, se pretendía obtener nuevos acuerdos explícitos con los representantes del sector laboral, empresarial y campesino, primordialmente sobre la tasa de cambio, los salarios y los bienes y servicios públicos y privados. Paralelamente, se intentaba alcanzar más amplios cambios estructurales en la economía a través de la liberalización del comercio y la desregulación y redefinición del papel del sector público, con el fin de volver la economía mexicana más abierta y eficiente para dejarla mejor situada y para tomar ventaja de un mercado mundial con constantes cambios.

2.5 CARACTERISTICAS DE LA POLITICA URBANA

Las condiciones socioeconómicas y políticas por las que atravesaba el país en el período 1970- 1982, dieron la pauta para la transformación de la política urbana, la cual, a partir de 1983, establece estrategias y líneas de acción específicas para la resolución de los conflictos de cada uno de los componentes del desarrollo urbano.

La urbanización es un proceso de transformación de estructuras rurales a urbanas que dura, a veces, siglos enteros; la integración de una ciudad es resultado de la evolución de largo plazo que se caracteriza por los siguientes rasgos: el desarrollo de la división social del trabajo agrícola hacia las actividades secundarias y terciarias; el cambio tecnológico en los procesos productivos; una mayor diferenciación política y social entre los grupos rurales y urbanos y, el propio impulso a la ciudad para estimular y multiplicar su aumento en tamaño.

Al respecto, Luis Unikel comenta "el desarrollo económico produjo una importante modificación a la estructura productiva y, por consiguiente, urbana del país. Paralelamente se dio un rápido proceso de urbanización en que el Estado tuvo una creciente intervención para enfrentar la problemática que se gestaba en el campo rural y los desafíos del México urbano industrial emergente".⁵⁴

⁵⁴ Unikel Luis, y Necochea, A. "Desarrollo urbano y regional en América Latina".

Problemas y Políticas. Lecturas No. 15. 1a. Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1975.

En lo que respecta a la evaluación de las políticas urbanas llevadas a cabo por el Estado Mexicano, se delimitan cuatro momentos clave: las acciones pioneras (1915-1940); las políticas de impacto territorial aislado (1940-1970); las políticas urbano-regionales como estrategia de economía nacional (1970-1976) y, la planeación urbano-regional de manera institucionalizada (1977-1982).

Posteriormente, al inicio de las funciones de la administración 1983-1988, las políticas urbanas llevadas a cabo responden a un período de "recesión económica" por el que atravesaba el país y pretendían solucionar, por una parte, el reto que imponía la industrialización y el acelerado crecimiento de las ciudades y, por la otra, los problemas sociales y políticos gestados a partir de los desajustes de la estructura socioeconómica de la formación social mexicana, en particular, el deterioro de los sectores campesino, obrero, popular y medio, con las secuelas que en el ámbito socioeconómico amenazaban con resquebrajar las instituciones con las que el régimen político mexicano había mantenido su larga estabilidad.

Considerando el universo de estudio del presente trabajo, en este apartado se analizarán las políticas urbanas relacionadas con el ordenamiento del territorio nacional.

Con el objeto de ofrecer un análisis de las políticas de desarrollo urbano, consideramos necesario referirnos a los aspectos conceptuales en relación a la materia que aquí nos ocupa.

Puede mencionarse que actualmente se concibe a la planeación como una actividad intimamente ligada al interjuego de alternativas y restricciones que definen un mundo social particular, el cual toma diferentes formas según las circunstancias que se presenten. En el ámbito urbano, la planeación se desarrolló en un contexto socio-jurídico particular y que ha sido parte de un proceso de transformación social y lucha de clases.⁵⁵

En este sentido, se concibe que la planificación es una actividad específica de regulación realizada por instituciones gubernamentales en programas específicos que involucran diferentes sectores y niveles de

⁵⁵ GARZA, Gustavo, hace referencia al respecto en "Desarrollo Económico, Urbanización y Políticas Urbano Regionales en México".

gobierno.56

La planeación urbana está determinada por un total estructurado de fuerzas económicas, sociales y políticas que ejercen su influencia sobre los agentes estatales que intentan regular la estructuración espacial de las actividades económicas de la población.

Para efectuar un análisis más preciso de los planes y programas sobre la materia realizados en México, es necesario considerar el desarrollo conceptual en relación con los agentes que lo ponen en marcha y su campo de acción. De acuerdo al carácter de Estado, que instrumenta la planificación, se puede decir, que el grado de intervención del mismo en el desarrollo urbano, depende de su participación en la economía, de su legitimación, del control político que ejerza sobre la sociedad civil, de la voluntad política de intervenir en los procesos económicos-espaciales y, finalmente, de la capacidad técnica y científica de sus cuadros de planificación.

La planificación instrumentada por el Estado en el ámbito urbano, deberá estar ligada a la planeación económica y ambas se integrarán en planes y programas espacio-sectoriales. Este proceso, ha sido tardíamente incorporado a la planeación económica global; esto se explica, por una parte, en el hecho de que todas las acciones globales y/o sectoriales tienen fuertes implicaciones territoriales que pueden llegar a invertir los efectos de los planes espaciales, por ejemplo: una política industrial, de transporte, agricultura, etc., tienen cruciales efectos especiales y, por la otra, en que, para estimular el desarrollo económico es indispensable considerar el espacio geográfico en términos de sus recursos naturales.

La articulación de la planeación económica con la espacial permite armonizar los objetivos de ambas políticas, para ello, es necesario considerar de manera primordial, el factor tiempo, con el objeto de estar en posibilidades de programar en forma realista las transformaciones estructurales y cualitativas que el proceso de desarrollo económico y su distribución espacial reclaman. Sin embargo, esta articulación se ha enfrentado a diversos obstáculos que, o no han sido superados, o han sido superados parcialmente y que obedecen al hecho de que la planificación, como actividad socialmente condicionada, se encuentra inserta en un flujo de intereses contradictorios de los diferentes agentes

interventores, el cual resulta complejo compatibilizar.

De esta manera, la planeación en México durante el inicio de la administración 1983-1988, presentaba desafíos emanados de la profunda crisis económica descrita en el apartado anterior. Ante ello, surgen diversas herramientas para establecer los lineamientos y la normatividad a seguir en materia urbana, entre ellos destacan: el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y siete programas urbano-regionales que se refieren de manera explícita a la dimensión territorial: Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro (oct. 1983); Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda y Programa Nacional de Ecología 1984-1988 (ago. 1984); Programa Regional del Mar de Cortés (ago. 1983); Programa Regional del Sureste (oct. 1983); Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (jul. 1984) y, Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico 1984-1988 (ago. 1984). Se emitieron, además, once programas adicionales de carácter sectorial: alimentación, educación, cultura, recreación y deportes; energéticos, minería e industrias paraestatales; salud; capacitación y productividad; financiamiento; agricultura; comunicaciones y transportes y, el sistema nacional de abasto.

La consolidación del marco legal de planeación, se presentó como una acción previa a la realización de este conjunto de programas, ya que se incorporó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el artículo 25 que señala las atribuciones del Estado para planear, conducir y coordinar la actividad económica nacional y, el artículo 26 que tipifica la acción planificadora. Todo ello plasmado en un conjunto de normas de organización y procedimientos para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido en la Ley de Planeación de enero de 1983.⁵⁷ Este sistema queda constituido por las unidades administrativas con funciones de planeación en todas las dependencias de la Administración Pública Federal

Para los propósitos del presente trabajo, se realizará la revisión del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, (PNDUV) considerando sus objetivos territoriales, a fin de ubicar y sentar las bases en que se sustenta el surgimiento del Programa de Reservas Territoriales.

⁵⁷ Diario Oficial de la Federación. Enc. 5, 1983. p. 10.

El Plan Nacional de Desarrollo aparece en marzo de 1983, estableciendo cuatro objetivos básicos: fortalecimiento de las instituciones democráticas; vencimiento de la crisis económica; recuperación de la capacidad de crecimiento y, el inicio de cambios cualitativos en la estructura económica, política y social.⁵⁸

Para el logro de las metas mencionadas, el PND estableció una estrategia basada en dos líneas de acción: la reordenación económica y el cambio estructural. En lo que respecta a la primera, se proponía fundamentalmente, enfrentar la crisis de 1982, mediante tres campos de acción: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico y, recuperar el dinamismo del crecimiento sobre nuevas bases.⁵⁹

La filosofía de la segunda línea de acción se basa en la realización de cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social, siguiendo para ello seis orientaciones generales: dar prioridad a los aspectos sociales del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar territorialmente las actividades productivas; adecuar el financiamiento a las prioridades de desarrollo; dinamizar el potencial de desarrollo nacional y, fortalecer la rectoría del Estado estimulando a los sectores empresarial y social.⁶⁰

El PND consideraba como uno de los principales problemas urbanos la elevada concentración económico-demográfica de la ciudad de México y de otras de menor importancia como Guadalajara y Monterrey, para la resolución de esa problemática, señalaba que la descentralización de la vida nacional representaba un imperativo para la consolidación política, económica, administrativa y cultural, logrando con ello una sociedad equilibrada y plenamente desarrollada.⁶¹

La estrategia de descentralización de la vida nacional, establecía cuatro líneas de acción: I) intensificar la descentralización del crecimiento industrial, abriendo alternativas viables de localización; II) frenar las migraciones hacia

58 Plan Nacional de Desarrollo. 1983 - 1988. SPP. p. 12.

59 Ibidem. p. 114.

60 Ibidem. p. 127

61 Ibidem. p. 391

las metrópolis fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión; III) consolidar sistemas urbanos a escala regional, en el occidente del país y en el golfo de México y, IV) restringir en forma estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México y racionalizar su expansión física.⁶²

Por lo anterior, se deduce que las políticas de suelo urbano estaban subordinadas a las directrices socioeconómicas y a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. El cause y los límites de dichas políticas estaban dados por los aspectos globales y sectoriales de la política económica y urbana con el fin de apoyarlas y reforzarlas.

Ahora bien, dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática en el que se constituyó "... el compromiso de la organización de actividades de dependencias y entidades de la administración pública federal de manera racional y previsoras con el apoyo de una participación popular...", se plantearon acciones que en materia social son fundamentales para atender las necesidades básicas y mejorar la calidad de vida, manifestadas en los ámbitos de convivencia del hombre, es decir, su medio ambiente, su ciudad y su vivienda. Bajo estos preceptos, se determinó la creación del sector desarrollo urbano, vivienda y ecología, basado en los principios constitucionales de: "el derecho a la vivienda y la rectoría del Estado sobre el suelo y los recursos naturales".⁶³

Con base en el artículo 16 de la Ley de Planeación, se confiere a la dependencia coordinadora del sector, (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) la elaboración del programa sectorial, dando lugar al surgimiento del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Decreto el 21 de agosto de 1984, presentaba las políticas a seguir del sector desarrollo urbano, considerando el hecho de que en esa época (como hasta nuestros días), la sociedad mexicana era primordialmente urbana. El programa define al desarrollo urbano como "el proceso de transformación de sistema urbano nacional y de los centros de población que lo conforman, lo que se traduce en el mejoramiento del nivel de bienestar de la mayoría de los habitantes, y en la consolidación de una base material más eficiente para

⁶² Ibidem. p. 392.

⁶³ Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. México Agosto de 1984. p.21.

promover el crecimiento económico".64

Con ese programa, se pretendía establecer procedimientos para canalizar y atender las demandas de la población, enfocadas al abatimiento del deterioro de la calidad de vida, contribuyendo también a la descentralización de la vida nacional y el desarrollo estatal integral, siguiendo los preceptos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Es importante resaltar que pretendía la orientación de la política hacia la solución de la problemática territorial de ordenamiento urbano, suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento, considerando la participación activa de la federación, estados y municipios, y sector privado y social, participación que permitiría "... enfrentar las manifestaciones de los desequilibrios y efectuar cambios de fondo".65

El programa de desarrollo urbano y vivienda representó un nuevo e importante elemento dentro del sistema de planeación del país, ya que sus objetivos y prioridades se encaminaban a definir responsabilidades de los interventores de todas y cada una de las etapas del proceso de planeación; describía, además, mecanismos para fortalecer la coordinación de los tres niveles de gobierno asegurando la actuación del sector público y promoviendo a la planeación como posible instrumento de transformación de la sociedad.

La estructura básica del programa constaba de dos grandes aspectos: desarrollo urbano y vivienda; a su vez, el rubro de desarrollo urbano se integraba por varios sectores, entre los que se encuentra el de suelo urbano.

El diagnóstico establecido por el programa, indica que para dar respuesta al crecimiento de los principales centros de población del país, se requería una superficie aproximada de 112,000 hectáreas distribuidas en localidades de más de 50,000 habitantes.66

Asimismo, el PNDUV establecía 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 genere la urbanización en beneficio social; regularizar la tenencia de la tierra y dotar de

64 Ibidem.

65 Ibidem.

66 Ibidem. p.10.

servicios y satisfactores básicos a los grupos de menores ingresos".⁶⁷

Haciendo una reflexión sobre el propósito principal de transformar el patrón de ocupación territorial, el PNDUV no presenta ninguna evidencia de analizar con rigor teórico el fenómeno espacial en México, no se apoya en un análisis de los factores determinantes de dicho patrón según las teorías existentes que tratan de explicar la distribución espacial de las actividades económicas y la población. No es suficiente aceptar que la distribución concentrada de ingreso es una causa estructural de las carencias en servicios y vivienda, consideramos que para la elaboración de planes realistas es necesario conocer las estructuras de poder vigentes, los intereses creados, la capacidad de los cuadros planificadores, los niveles concretos del ingreso familiar, etc.

En lo referente a la estrategia, puede decirse que es el aspecto que más obstáculos presenta en la planeación. En términos generales, la del PNDUV perseguía dos líneas de acción: una dirigida al ordenamiento territorial y otra al ordenamiento de los centros de población.

La estrategia de ordenamiento territorial partía de un sistema urbano nacional, en el cual se estructuraba la política de descentralización económica, conformada por 168 localidades divididas de la siguiente manera: 3 ciudades grandes, para las cuales las orientaciones giran en torno al control de la zona metropolitana de la ciudad de México y la consolidación de las ciudades de Guadalajara y Monterrey; 59 ciudades medias con aptitudes para captar el crecimiento económico y de población de manera más eficiente y equitativa y cuya orientación era la de impulsarlas y fortalecerlas; y, 106 ciudades de apoyo que permitirían lograr el equilibrio propuesto.

El ámbito de acción de la política de reservas territoriales se ubica dentro de las 59 ciudades medias, sin embargo, cabe hacer algunos comentarios generales con respecto al control del crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México. En el documento se proponía la reducción de las erogaciones federales; sin embargo, se palpó un aumento del mismo, como ejemplo de ello tenemos la construcción de vía férreas, el sustancial mejoramiento de las carreteras México-Querétaro, México-Veracruz, México-Toluca; como puede apreciarse, la disminución de la concentración económica

⁶⁷ *Ibidem.* p.15

en la zona resultó una mera falacia. La subordinación económica de las localidades que giran en torno a la ciudad de México, aunque se vean impulsadas, implican automáticamente, una expansión de la capital produciendo un nuevo ámbito doble de concentración espacial: de nivel megapolitano y metropolitano.

Hasta aquí, hemos pretendido presentar de manera esquemática los preceptos planteados por las principales directrices en materia urbana (PND Y PNDUV), con el objeto de adentrarnos en la política de reservas territoriales, objeto de nuestro estudio. Es nuestra intención comentar que una evaluación de las políticas mencionadas sería, por supuesto, prematura, sin embargo, no sobra decir que de acuerdo al comportamiento económico posterior a 1988, la cuestión central sería la de poner a prueba la capacidad de las autoridades para convertir sus nuevas propuestas en líneas de acción concretas.

Capítulo III

LA POLITICA DE RESERVAS TERRITORIALES EN MEXICO: GESTION PUBLICA Y BALANCE PRELIMINAR

Ya se ha comentado en apartados anteriores el interés del Estado para resolver la problemática del suelo urbano, el cual no está accesible para la mayoría de la población. Las políticas gubernamentales implementadas para tratar de resolverla fueron realizadas en décadas anteriores, principalmente, relativas a la creación de instituciones para regularizar la tenencia de la tierra y las de oferta de lotes y servicios a través de programas habitacionales. Estas políticas, creemos que han resultado limitadas, en el sentido de que las ciudades siguen creciendo al margen de cualquier intento planificador del Estado, ya que han sido impulsadas, no por el espontaneísmo, como relativamente se cree, sino por fuerzas económicas reales que responden exclusivamente a los intereses de la máxima ganancia, del lucro y la especulación. De esta manera, el suelo, sustento material de la planificación urbana, es acaparado por particulares, y la expansión de la ciudad, es definida principalmente por estos. "Prácticamente, todos los terrenos de reciente crecimiento urbano se encuentran bajo el control de estos agentes".⁶⁸

Como resultado de esta situación y en concordancia con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Estado creó una línea de acción que reorientó la acción gubernamental en este sentido; se planteaba que esta acción fuera de carácter preventivo; una línea que haría posible la generación de una oferta de suelo "suficiente" para la población más necesitada; "oportuna" que prevendría las invasiones masivas de suelo; "autofinanciada" que evitaría los subsidios de tierra de los programas públicos; "articulada" para restringir una adquisición de suelo urgente y sin localización apta para ser urbanizado. Es decir, una acción que directamente sería llevada a cabo por el gobierno y que revertiría los procesos de ocupación del suelo.

Esta línea de acción del Estado Mexicano se constituyó a través de un Programa de Reservas Territoriales, programa que normaría y controlaría el uso

⁶⁸ LÉGORRETA, Jorge. "La Planificación Urbana en México: su Carácter y Limitaciones".
Revista Interamericana de Planificación. SIAP. México. Junio 1984. p.82.

del suelo urbano en la creación de reservas territoriales patrimoniales.⁶⁹

Consideramos que esta línea de acción es un avance dentro de la planeación del desarrollo, sin embargo se encontraron limitantes por una serie de factores y fuerzas tanto sociales, como políticas y económicas, las que se analizarán a lo largo de este capítulo. Este análisis constará de una síntesis descriptiva, por una parte, de las etapas del programa mencionado, al mismo tiempo se irá comentando la puesta en práctica de éste a través de las experiencias que el personal técnico de la Dirección General de Suelo Urbano de la SEDUE tuvo, a partir de las visitas a diferentes estados del país para atender las solicitudes de asistencia técnica, por algunos gobiernos de los estados, para elaborar las propuestas de reservas que se formularon según los requerimientos de cada una de las ciudades.

En este sentido y de acuerdo a las diferentes características que se presentaron en cada una de esas ciudades nos permitimos evaluar y caracterizar los problemas y limitaciones enfrentados para poner en práctica el proceso de constitución de reservas. Es así, que presentamos, en el anexo No. 4, cuatro ejemplos de ciudades en las que: 1) fue un "éxito" el programa, el caso de Manzanillo; 2) Guadalajara y Tijuana en donde fue un "fracaso" el programa; 3) Mérida, por presentar una voluntad política excesiva para constituir las reservas; es la ciudad que posee más reservas en todo el país, y 4) Morelia, por presentar tres adquisiciones de reservas en diferentes años, además de que en éstas se construyeron varios fraccionamientos con vivienda y servicios, el gobierno estatal convino varias fuentes de crédito para realizar dichas obras.

En segundo término, se hace un balance preliminar de la puesta en práctica y de la gestión del Programa de Reservas, es decir se analizan los resultados en términos cuantitativos y cualitativos a nivel nacional, además de señalar los alcances y las limitaciones de este programa federal. Para poder evaluar los resultados fue necesario hacer una clasificación de las reservas territoriales en el sentido de considerarlas como reservas constituidas o en proceso de constitución; esta clasificación se hizo con base a que el proceso de adquisición de los predios que forman posteriormente la reserva y el momento de transferirlos a los gobiernos de los estados, es muy largo.

Por lo tanto entenderemos por reserva territorial constituida aquellos

⁶⁹ Bases para la Presentación de Propuestas de Constitución de Reservas Territoriales Patrimoniales. SEDUE, México 1984. p.10.

predios que ya fueron expropiados para el caso de terrenos ejidales, y adquiridos para el caso de terrenos federales obligados, a favor de la SEDUE y que ya se transfirieron por donación a los gobiernos de los estados y/o solicitantes para que puedan ser abiertos al desarrollo, es decir urbanizarlos, asignarlos a los diferentes promotores para la construcción de viviendas y el equipamiento correspondiente.

También serán aquellos predios en donde los decretos expropiatorios de predios ejidales fueron ya publicados en el Diario Oficial de la Federación a favor de la SEDUE, faltando su ejecución y la suscripción de la donación para transferirlo a los gobiernos de los estados y/o solicitantes. Cabe señalar que en este grupo, los trámites que son responsabilidad de la SRA están concluidos casi en su totalidad, por lo que se considera que hasta este punto será más rápida la transferencia de los predios a sus solicitantes.

El grupo de las reservas territoriales en proceso de constitución, serán aquellos predios que están en trámite para que los decretos expropiatorios de terrenos ejidales puedan ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, o que las propuestas de reservas que presentan los gobiernos locales estén formulándose.

Creemos que estas definiciones se aclararán, una vez que nos adentremos a explicar, en este capítulo, el proceso que significa la gestión de una creación de reserva territorial en una ciudad determinada.

Así, una vez analizada la información, trataremos de presentar una serie de conclusiones, que a nuestro parecer es necesario hacer de manera preliminar y adelantada, ya que el programa prosiguió después del período estudiado.

3.1 CONTENIDO DEL PROGRAMA

Políticas y Objetivos

"La política de reservas territoriales es la solución de fondo radical del problema. De otra manera nos vamos a pasar la vida regularizando". "Es necesario, por un lado, regularizar, pero por otra parte prevenir". Estos son

algunos de los postulados que se estuvieron manejando en la campaña política a la presidencia de Miguel De la Madrid en 1982; estas premisas fueron nuevos planteamientos que se reforzaron a través de una nueva modalidad: la consulta popular, que recogió inquietudes y opiniones de diversos sectores de la población con el propósito de hacer "realista y democrática" la etapa de formulación del proceso de planeación. No obstante, aunque fueron recogidas algunas ideas, los resultados en este sentido fueron insignificantes; se reconoce que fue una innovación en este aspecto, pero la participación de los sectores fue sólo el principio y el final de un proceso de concertación.

En congruencia con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Programa de Reservas Territoriales (PRT) definió tres objetivos específicos:

"Asegurar la vigencia de la ley a través de la adecuación de la norma a los procesos reales de poblamiento, y de un firme control sobre el tráfico ilegal de la tierra".

"Garantizar a todos los mexicanos el acceso al suelo, sustrayéndolo de la especulación y aplicándole plusvalías que genera la urbanización al desarrollo social".

"Dar seguridad jurídica a los sectores de menores ingresos y promover su bienestar social a través de la regularización de la tenencia de la tierra y de la dotación simultánea de servicios y satisfactores básicos".⁷⁰

Al respecto, de estos tres objetivos, sólo los dos primeros tienen que ver con la presente investigación, ya que el tercero pertenece a una línea de acción llamada de mejoramiento urbano integrado consistente en regularizar la tenencia de la tierra y dotarla de los servicios básicos.

La acción gubernamental definió prioridades sobre los objetivos anteriormente planteados, primero que nada quería incidir en la prevención, es decir, ofertar suelo a los sectores mayoritarios de la población, por medio del programa de reservas territoriales, como primer paso, para evitar las invasiones, y una vez iniciado éste, incidir en la regularización de la tenencia de la tierra. Es por esta razón que estas dos acciones de reservas territoriales y

⁷⁰ Ibidem. p. 6.

mejoramiento urbano, se llevaron a cabo en fases distintas, ésta última se quedó sólo en regularización de la tenencia de la tierra; no tocaremos esta acción por que se da sobre áreas ya existentes de asentamientos y para el caso de las reservas territoriales son áreas nuevas a desarrollar que implican procesos políticos, económicos y sociales complicados desde su adquisición hasta su uso como reserva territorial. Creemos que la creación de reservas, como nuevas áreas de crecimiento, es una de las formas de orientar los procesos futuros de ocupación de suelo de una manera más organizada.

En relación con los objetivos del Programa, se analizarán las implicaciones que se suscitaron para ofertar suelo a nivel nacional y evaluar la posibilidad de evitar las invasiones de tierra en los lugares en donde se puso en operación el programa, como se presupone en los objetivos, antes mencionados.

Sustentación Jurídica

El PRT está concebido como un sistema integrado para reforzar y normar la acción gubernamental en el suelo urbano; establece las partes para la coordinación entre los tres niveles de gobierno. Las bases jurídicas para su operación parte de las reformas legislativas realizadas, en 1982 y 1984 a diversas leyes, entre las que se encuentran la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de Vivienda y Ley Federal de Reforma Agraria, las cuales se enlistan a continuación en sus preceptos generales (si se quiere profundizar en éstas, se presenta un apéndice al final de este estudio, en los que aparecen los artículos que se relacionan con el marco jurídico del PRT).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal consignó que correspondía a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ahora Secretaría de Desarrollo Social: a) Determinar la conducción de la política inmobiliaria, dictando normas técnicas. b) Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano. c) Regular la coordinación en los gobiernos locales el sistema tendiente a satisfacer dichas necesidades.⁷¹

71 *Ibidem* o Diario Oficial de la Federación, Dic. 29, 1982.

La Ley General de Asentamientos Humanos estableció un régimen de planeación urbana que concuerda con el sistema de competencias derivado del Artículo 115 Constitucional; reforzó los mecanismos de intervención estatal en materia de suelo urbano; instituyó el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, así como las bases para normar su operación coordinada y previó mecanismos de control social de las acciones gubernamentales en el desarrollo urbano. (Artículos 16, 17, 32, 34, 37, 40, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 57 y 58).72

La Ley General de Bienes Nacionales integró el manejo de la propiedad federal inmobiliaria a la política nacional de suelo urbano; estableció que la tierra expropiada o desincorporada para constituir reservas territoriales, ingresara al dominio privado de la federación, agilizando los trámites de enajenación a los gobiernos locales, sujetándose a la existencia de programas y al cumplimiento de normas mínimas. (Artículo 32 fr. VIII, 59).73

La Ley Federal de Reforma Agraria consignaba el marco para compatibilizar los regímenes agrario y urbano; precisando las causales de utilidad pública para la expropiación de tierras ejidales y comunales con el fin de incorporarla al régimen urbano; facultó a la SEDUE, ahora SEDESOL, como promovente y beneficiaria única de expropiaciones para la constitución de reservas territoriales y establecía las bases para garantizar el derecho de los núcleos agrarios a una justa y oportuna indemnización. (Artículos 112, 117, 121 y 122 fra. III).74

La Ley Federal de Vivienda en lo que se refiere al suelo urbano, estableció normas mínimas que deben cumplir para poder transferir tierra del dominio del gobierno federal para la realización de programas sociales de vivienda. (Artículos 19, 21 24 y 27).75

Hasta aquí se han señalado las leyes que sentaron las bases por un lado, para la aplicación legal de dicho programa y por otro los mecanismos e instrumentos utilizados para poder adquirir el suelo que se constituyó en reservas territoriales para el crecimiento de diversas ciudades del país. No podemos dejar de comentar que las adecuaciones que se realizaron a estas

72 Ibidem o Diario Oficial de la Federación. Feb. 7, 1982.

73 Ibidem o Diario Oficial de la Federación. Feb. 7, 1984.

74 Ibidem o Diario Oficial de la Federación. Feb. 17, 1984.

75 Ibidem o Diario Oficial de la Federación. Feb. 7, 1984.

leyes, en su contenido, carecen como es el caso de toda ley, de especificaciones normativas para el real control de las acciones en materia de suelo urbano, dejando su interpretación con cierto grado de discrecionalidad.

En adición a las adecuaciones realizadas a la legislación nacional, para llevar a cabo la adquisición de predios para constituir las reservas territoriales, se tuvo que promover en todos los estados del país las adecuaciones pertinentes a la legislación local, tales como la creación y actualización de planes urbanos e instrumentos como las declaratorias de reservas, es decir una serie de acciones que tendieran a reforzar y modernizar los procesos locales de la administración urbana.

Articulación de las Acciones

Para la creación de reservas territoriales se requirió de la articulación de acciones de múltiples dependencias y entidades gubernamentales que garantizaran la concurrencia de los tres niveles de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias y de la participación de los sectores social y privado. La articulación de dichas acciones se reflejó en la integración del Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, creado por la Ley General de Asentamientos Humanos, y que operaba con las funciones y mecanismos siguientes:

A nivel federal: con la SEDUE y la SRA, dependencias que dentro de sus respectivas competencias y según las disposiciones legales que las regían, eran las responsables de normar y programar a nivel nacional las acciones de suelo; gestionar la expropiación en el caso de ejidos o desincorporar en el caso de terrenos federales, para que pudieran ser transferidos a los gobiernos estatales y gestionar también los recursos crediticios con la banca nacional especializada para las acciones.

A nivel local: con los Comités Estatales de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y Regularización de la Tenencia de la Tierra (CERR) establecidos en todos los estados del país y que eran foros de coordinación entre los gobiernos de los estados, los municipios y las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, ahora SEDESOL y la Reforma Agraria. También se contempló en este rubro la creación de empresas y organismos públicos locales especializados para administrar las reservas

territoriales ya constituidas.

A la SEDUE, ahora SEDESOL, correspondía la normatividad, el fomento y la programación nacional de la acción gubernamental para la creación de reservas territoriales patrimoniales. Este proceso implicaba varias actividades que involucraban a diferentes dependencias de los tres niveles de gobierno, y que por lo tanto nos parece imprescindible tratar de explicarlas por grupos, comentando al mismo tiempo las experiencias que se tuvieron en las visitas de asesoría a los estados del país; además para este estudio es importante, ya que el proceso tiene varias etapas, en las cuales existen estudios minuciosos, técnicamente hablando, de los terrenos que formarían parte de las reservas y de la población que habría de atender, así como la mejor localización para el desarrollo y crecimiento de una ciudad.

Antes de que empecemos a explicar este proceso se señalarán las prioridades territoriales que el programa contempla para atender los requerimientos de suelo del país.

Prioridades Territoriales

- En ciudades medias como estímulo a su desarrollo y en previsión de su crecimiento periférico y que eran 59 ciudades según la estrategia de ordenamiento territorial del sistema urbano nacional del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.⁷⁶

- En zonas metropolitanas como mecanismos de ordenamiento urbano. Se planteó que estas acciones se orientaran inicialmente a las localidades prioritarias para la descentralización industrial que contarán con planes urbanos vigentes, llamados planes de desarrollo urbano del centro de población o planes directores de la localidad según la legislación local.

- Aquellas localidades donde hubiera una importante demanda de tierra para proyectos de vivienda comprometidos, esto es por ejemplo que en algunas localidades los organismos nacionales y/o locales de vivienda solicitaran a los gobiernos de los estados porciones de tierra para el desarrollo habitacional de los derechohabientes o agremiados.

⁷⁶ Ver anexo 1. "Ciudades Medias".

Aquellas localidades en donde hubiera escasos terrenos públicos utilizables, la mayoría de las veces los gobiernos estatales o municipales no contaban con terrenos de su propiedad, y si los tienen, generalmente son de escasas dimensiones para poder albergar un desarrollo habitacional en concordancia con el futuro crecimiento de una ciudad.

- Aquellas ciudades en donde existieran trámites expropiatorios ya iniciados, esto se refiere principalmente a los casos en que el extinto INDECO había iniciado ante la Secretaría de la Reforma Agraria y que, por su desaparición dejó inconclusos, la idea era la de aprovechar los trámites ya encaminados, en virtud del largo tiempo que se emplea en expropiar los terrenos, de aquellos que todavía estuvieran libres de asentamientos.

Se impulsó también la creación de reservas territoriales en los estados del país cuyos Comités Estatales estuvieran en plena operación y que contaran con la existencia de un organismo especializado en la administración inmobiliaria local necesaria. También se planteaba que según las prioridades de los diversos usos a los que se destinaría la reserva territorial, se atendería mayoritariamente la demanda de suelo para programas sociales, esto es para programas habitacionales populares y para los asalariados (derechohabientes) con su propia infraestructura y equipamiento urbano esencial (recreación, salud, educación, etc.).

Lo que el Programa de Reservas pretendía era la mezcla necesaria tanto de usos como de sectores para que con esto se permitiera conferir un carácter autofinanciable a la operación, en el sentido en que los ingresos que se derivaran de las transacciones comerciales de algunos usos, como el comercial y de oficinas por ejemplo compensaran los subsidios que se desprendieran de la oferta de suelo para los sectores de más bajos ingresos (de menos de 1 a 2.5 veces el salario mínimo).

En realidad, si bien es cierto que al principio se apoyaron estas prioridades en donde se debía incidir primeramente, después se fueron atendiendo a los gobiernos locales según el interés de cada uno de éstos y la voluntad política que se diera, por ejemplo en el estado de Aguascalientes, Colima, Michoacán, Yucatán y Zacatecas. Esta voluntad política a la que nos referimos es una importante característica para llevar a cabo el Programa de Reservas Territoriales ya que aunque existían requisitos que se debían cumplir,

los gobiernos estatales o municipales los agilizaban, por ejemplo existían casos en que los planes urbanos de los centros de población aún no estaban terminados, así como las declaratorias de reservas, sin embargo, el interés por crear su reserva territorial, agilizaba dichos requisitos en un tiempo récord.

En términos del proceso para la creación de una reserva territorial y en la cual se comentaba la articulación de varias acciones de los tres niveles de gobierno, se apuntan a continuación, de manera sintética por el momento ya que más adelante se irá hablando de cada uno de ellos más a fondo.

a) Integración de Propuestas.- Elaboradas por los gobiernos interesados con el apoyo de las delegaciones de SEDUE y SRA, a través de un manual editado por la Dirección General de Suelo Urbano, con base en el plan de desarrollo urbano. Esta propuesta debía ser aprobada por el Comité Estatal para que las autoridades de SEDUE la ratificaran mediante un dictamen y brindaran el apoyo al gobierno solicitante.

b) Integración de la Reserva.- Comprendía la adquisición de predios propuestos; procedimientos que eran según el régimen de tenencia del que se tratara. Si los predios eran ejidales, la SEDUE como beneficiaria única de dichas expropiaciones, apoyaba ante SRA para iniciar los trámites expropiatorios que tuviera por objeto el crecimiento urbano según el art. 112 y 117 de la Ley de Reforma Agraria. Si los predios eran federales, realizaba el trámite para desincorporar el dominio público o para enajenar los del dominio privado y si los predios eran del dominio privado, la SEDUE y el gobierno local iniciaba trámites para adquirirlos, contando ésta con recursos para el pago de las indemnizaciones, otorgándolos a través de FONHAPO a los plazos y tasas que al efecto se establezcan.

Una vez pagados los terrenos que integraban la reserva de la ciudad, SEDUE transfería los predios al gobierno local mediante un convenio debidamente requisitado, estipulando en él la existencia de un organismo público local especializado que administrara la reserva y un plan parcial de crecimiento que sirviera de marco para las acciones de la reserva.⁷⁷

c) Habilitación de la Reserva.- Comprendía la elaboración de proyectos ejecutivos de las obras de cabeza y redes principales de agua potable,

77 Según lo marca el artículo 40, párrafo 3ero. de la Ley General de Asentamientos Humanos.

alcantarillado, vialidad y electrificación a cargo de los gobiernos locales; aquí la SEDUE apoyaba técnicamente para estudios específicos y con recursos cuando fuera necesario. Por otro lado la SEDUE gestionaba los créditos necesarios para construir la infraestructura primaria (redes principales de agua potable, alcantarillado, vialidad y electrificación), a través de una línea especial de financiamiento; esta construcción era por etapas y estaba a cargo del organismo público local especializado.

d) Urbanización y Edificación.- Comprendía la introducción de redes secundarias de infraestructura y la construcción de la vivienda y equipamiento a cargo de los promotores; se requería también en esta etapa los proyectos ejecutivos de urbanización. Financieramente se apoyaba en los medios y recursos a que cada promotor tenía acceso.

e) Adjudicación a Usuarios.- Es la última etapa del proceso y comprendía la adjudicación de lotes, pies de casa y viviendas por los promotores a los beneficiarios filiales. En esta etapa fue el organismo público local especializado, con apoyo de la SEDUE, el que controlaba los procedimientos a seguir para beneficiar a la población que lo solicitaba y así cumplir con las metas establecidas.⁷⁸

De esta manera, se ha explicado el panorama general del proceso que implica la creación de una reserva territorial y su uso final. El punto clave en este aspecto es centrar la atención en que son diversas dependencias y entidades públicas, privadas y/o sociales las que están involucradas en todas las etapas del proceso. Por lo tanto, se afirma que la implementación de esta política se vio obstaculizada una y otra vez a lo largo de dicho proceso y que es necesario ilustrar esta problemática más a fondo para poder aclarar los diversos tipos de limitaciones a los que se enfrentó la creación de una reserva territorial.

⁷⁸ Ver Anexo 2. "Diagrama del Proceso de Constitución de Reservas Territoriales Patrimoniales".

3.2 INTEGRACION DE PROPUESTAS DEL PROGRAMA

Las propuestas a las que nos referimos son las que eran formuladas por los gobiernos estatales, municipales y/o solicitantes para la creación de una reserva territorial, las cuales eran enviadas a la SEDUE y en específico a la Dirección de Suelo Urbano para que se pudiera dictaminar su procedencia. Para apoyar una propuesta de constitución de reservas territoriales, debían contenerse un mínimo de elementos que garantizaran su viabilidad financiera, su orientación social y su congruencia con planes urbanos; a partir ello se hacían las verificaciones pertinentes para que se garantizara el cumplimiento de las normas establecidas.⁷⁹

Al respecto, se elaboraron una serie de formatos en los cuales se recogía la información necesaria, se organizaba en tres tipos de documentos; los referentes a información del total de la localidad, los de la unidad territorial que constituía la reserva territorial y los relativos al predio o predios de la reserva territorial, y que a continuación se explican.

Contenido de una Propuesta

1.- Información de la localidad.- En este grupo quedan establecidos los instrumentos urbanos que dieron validez técnica y jurídica a la selección de las reservas que se pretendía crear en la localidad y que eran:

- a) El Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población o equivalente, según lo nombre la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, que constituye la base institucional que permitía gestionar la adquisición de los predios. Este conocido instrumento precisa la estrategia de desarrollo urbano, estableciendo la zonificación de los usos, destinos y reservas a que está sujeto el ordenamiento de la ciudad; aquí se establece el rumbo y el espacio que ha sido definido como el suelo necesario para albergar el crecimiento de la población y actividades en

⁷⁹ Bases para la presentación. Op. Cit. p. 19.

un corto, mediano y largo plazo, según su dinámica demográfica y económica y que se conoce como la reserva de la localidad. Es por esta razón que el plan debía tener vigencia jurídica, es decir debía encontrarse aprobado por la autoridad que correspondiera; publicado en el Periódico Oficial del Estado e inscrito en el Registro Público de la Propiedad.⁸⁰

b) La Declaratoria de Reservas.- Instrumento que declara "reservas" mediante decreto a las áreas de crecimiento anteriormente mencionadas, también constituía la base institucional más específica que -permitía gestionar las adquisiciones de tierra para constituir las en "reserva territorial patrimonial".⁸¹ Esta declaratoria también debería estar aprobada, publicada y registrada.

Estos dos instrumentos de planeación urbana sirvieron técnica y jurídicamente, ya que los predios que fueron seleccionados como reserva territorial debían corresponder a los marcados por el plan y por la declaratoria. Cabe hacer la aclaración que a nivel nacional, eran pocos los estados que contaban con estos instrumentos y mucho menos que estuvieran aprobados, publicados o registrados, en muchos de los casos se cumplía con este requisito al momento de elaborar las propuestas.

c) La Dinámica Demográfica.- Aquí, las estimaciones de los datos de población y el comportamiento que caracterizan a la localidad se realizaban con la mayor sustentación posible para justificar la demanda prevista de viviendas y por consiguiente la superficie de reservas que iban a crearse. En este sentido se especificaba la población actual en habitantes familias, el porcentaje de la tasa de crecimiento anual y por la otra el incremento de población previsible en un horizonte promedio de tres años, buscando satisfacer las necesidades de suelo urbano en el corto y mediano plazo. Solamente para ejemplificar, tomemos los datos poblacionales de la ciudad de Querétaro:

⁸⁰ Según lo marca el artículo 16, inciso b, fracción VIII de la Ley General de Asentamientos Humanos.

⁸¹ *Ibidem*. Artículo 4.

Período de la Propuesta.- 1987-1989 (3 años)	
Población Actual 1986	Población Final 1989
359,110 habitantes	436,235 habitantes
59,852 familias *	72,706 familias
Incremento en el Período	
77,125 habitantes	
12,854 familias	
* Considerando 6 miembros por familia	

A nuestro juicio, creemos que existe un error sustancial en tomar un período de solamente tres años para calcular la superficie que se requería para las reservas, ya que los trámites para llevar a cabo este proceso son muy tardados; en algunas ocasiones se rebasaba el año que se había tomado como base de población actual. Por lo tanto creemos que se debería considerar por lo menos 6 años ya que el tiempo de los trámites que se van a seguir, en cada una de las etapas, requería de un largo tiempo para concluirse.

d) Organismo Propuesto para Administrar la Reserva.- El organismo propuesto debía reunir ciertas características:

- Ser un órgano de la administración pública estatal. -Estar en posibilidades de manejar su propio patrimonio inmobiliario y por supuesto ser propietario de las reservas una vez transferidas al gobierno del Estado.
- Estar facultado para introducir las obras de infraestructura primaria que habilite la reserva.
- Estar facultado para manejar programas de todos los usos urbanos, además de los habitacionales.
- Estar facultado para enajenar porciones de la reserva ya habilitadas a los diversos promotores públicos, sociales y privados.
- Estar facultado para contraer créditos para el desarrollo de las reservas.

-Estar facultado financieramente para revertir los productos de la enajenación de las porciones de la reserva a los diferentes promotores en crear más reservas o en proyectos urbanos de carácter social en la entidad.

-Tener experiencia en la conducción del desarrollo urbano.

En los casos en que existiera ya un organismo local y que no cubriera con todos los requisitos mencionados, el gobierno estatal o municipal se comprometía a modificarlos, y SEDUE prestaba la asistencia técnica necesaria. Para el caso de que no hubiera ningún organismo que administrara la reserva, el gobierno local iniciaba las gestiones para crearlo y así la SEDUE podía transferir los predios de la reserva territorial a los gobiernos locales.

Oferta y Demanda de Suelo

En este apartado se estimaba la superficie que se proponía constituir en reserva y se especificaban los usos de la reserva. La demanda se identifica con base en el incremento de familias que se especificaba en la dinámica demográfica. Se señalaban los diferentes usos a que se destinaba la reserva: para el uso habitacional se especificaba la acción, como lotes y servicios, pie de casa, vivienda terminada, etc. y también por ingresos: menos de 1 vez el salario mínimo, de 1 a 2.5 vsm, de 2.5 a 4 vsm y de 4 vsm. Cabe hacer la aclaración que los ingresos de más de 4 vsm. no se atendían en este programa, ya que estos eran atendidos por las inmobiliarias privadas. Se daban los casos en algunas propuestas, que si las viviendas iban a ser construidas por algún organismo público de la entidad si podían incluirse. Para los demás usos, estaba el industrial, que incluía su vialidad y áreas de donación; el comercial y de servicios, ambos de cobertura a nivel regional, estatal o de la localidad; el turístico con su vialidad propia; el equipamiento de carácter social, que es la prestación de un servicio operado por la administración pública, como clínicas y hospitales del ISSSTE, IMSS, tecnológicos, universidades, oficinas de gobierno, etc.; el equipamiento regional de carácter recuperable, que además de su cobertura territorial, preste el servicio a través de particulares que buscan recuperar su inversión, como módulos de abasto, centrales camioneras, hospitales privados, etc.

Se especificaban también aquellos usos que los gobiernos estatales y municipales quisieran incluir, como parques metropolitanos, subestaciones

eléctricas, plantas de tratamiento, rellenos sanitarios, etc.; y la vialidad primaria que daba estructura y comunicaba entre sí a los barrios, distritos, corredores, centros urbanos, parques industriales y demás zonas.

Como se puede observar se pensaba en un desarrollo que incluía todo tipo de usos, que pretendía orientar, planear y organizar una zona de crecimiento de la ciudad; de esta manera se preveía ocupación del suelo de una ciudad.

El método que fue utilizado para definir la superficie que se requería para una reserva se dio de la siguiente manera. Para ilustrarlo tomaremos nuevamente los datos de la ciudad de Querétaro, en la cual había que atender a 12,854 familias por incremento poblacional en el período de 1987-1989.

Período 1987-1989		
Demanda (hectáreas)	Oferta Actual (has.)	Necesidades
H1* 60.2 lotes c/serv.	38.0	22.2
H2 79.3 pies de casa	30.0	49.3
H3 63.3 vivienda term.	8.0	55.3
H4 -----	-----	-----
Total		
202.8	76.0	126.8

* Niveles de ingreso: H1.- menos de 1 vsm; H2.- de 1 a 2.5 vsm; H3.- de 2.5 a 4 vsm y H4.- más de 4 vsm.

A la demanda del período, se le restó la oferta actual; esta oferta era la que existía en la localidad; se tomaba en cuenta el inventario de predios mayores de 1 hectárea que fueran de propiedad federal, estatal o municipal, de organismos de vivienda tanto nacionales como estatales, fraccionamientos privados o públicos que estuvieran ofertándose y que no estuvieran completamente saturados además de los fraccionamientos que ya estuvieran autorizados y que fueran a construirse; es decir la superficie que estuviera disponible para utilizarse de inmediato a un corto plazo. Así se obtuvieron las necesidades de suelo en el período, quedando 126.8 has. De este resultado el

solicitante proponía si se iba a atender a la totalidad a través de las reservas territoriales.

La política del programa, al respecto pretendía atender sólo un 70%, considerando que el 30% restante normalmente es atendido por los promotores particulares dedicados a la construcción de vivienda y a través de la saturación de áreas sujetas a regularización. También la política consideraba que como mínimo se previera dedicar el 40% de la superficie propuesta para los niveles de menor ingreso (menos de 2.5 vsm), ya que estos no estaban atendidos por organismos nacionales de vivienda y mínimamente por organismos locales.

En este sentido, INDECO era el organismo público que atendía a la población de estos ingresos; al desaparecer, el gobierno dejó de atender de manera directa a la mayoría de la población del país, así tenemos que según el censo de 1980, más del 70% de la población urbana percibía ingresos menores a 2.5 vsm, y que por lo tanto era imposible que accedieran al mercado inmobiliario; pretendiéndose con este programa que esta población tuviera acceso a este bien imprescindible. La idea era que se subsidiara a estos niveles de ingreso, garantizando su viabilidad financiera por los otros usos de industria, comercio, equipamiento social, equipamiento regional y la construcción de viviendas de los niveles de H3 y H4.

A manera de ejemplo tenemos que en la ciudad de Querétaro, el gobierno estatal propuso atender al 93% del incremento poblacional, por lo que las: $126.8 \text{ has} \times .93 = 118.1 \text{ has.}$ para reserva territorial, en donde para uso habitacional se propuso:

Superficie (has)	Densidad (viv/has)	Cantidad (viv)
H1 19.6	78	1536
H2 49.2	76	3266
H3 55.3	74	4064
Total		
118.1 nota ⁸²		8866

82 Contemplaba superficie para vialidad interna y donaciones. La Ley de Fraccionamientos Local, establecía, un lote mínimo y 15% de área para donación.

De igual manera se definía la demanda para los demás usos; las autoridades propusieron de acuerdo a los programas comprometidos y a la dinámica poblacional esperada, en lo que se refería a la atención de servicios de cobertura regional. Aquí se preveía también la atención de requerimientos de suelo para las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

	Demanda (has)	Oferta Actual	Necesidades
Industria	126 lig. med.	126.0	0.0
Comercio	-----	-----	-----
Equip. soc	32.6 univ. y ofnas.	22.8	8.0
Equip. rec.	10.0	5.0	2.3
Vialidad	32.5	-----	14.6
Total	201.1	153.8	24.9

El gobierno del estado de Querétaro indicó que algunos de estos usos ya estaban atendidos por otras vías. En síntesis para nuestro ejemplo, la ciudad de Querétaro para satisfacer las necesidades de suelo de la población y de las actividades de la localidad en el periodo de 1987-1989, fue de:

Para uso habitacional	118.1
Para demás usos	24.9
Total	143.0 has.

2.- Información de la Unidad Territorial.- Esta información formaba parte del segundo documento, de los tres que componían la propuesta de reservas territoriales. La unidad territorial era la superficie continua de terrenos constituida por uno o varios predios independientemente de su régimen de tenencia o propietarios. Se consideraba que no formaban parte de esta unidad la existencia de vías de comunicación (carreteras, ferrocarril); líneas de infraestructura (alta tensión, oleoducto) y barreras físicas (arroyos, ríos, canales) que la atraviesen.

La política del programa planteó que para que se aprobara una propuesta,

las unidades territoriales debían ser el menor número de unidades posibles para lograr economías de escala, sobre todo lo relativo a la habilitación con infraestructura; congruentes con el plan director urbano respectivo, tanto en estructura como en zonas, usos, etapas y límites de crecimiento; contar con un esquema de desarrollo físico que contenga una zonificación clara; y encontrarse ajustadas a límites prediales o en su defecto a límites fisiográficos importantes.

Usos y Habilitación Propuestos

En este apartado se señalaban predios que fueron propuestos, sus nombres, el régimen de tenencia, en el caso de terrenos de propiedad gubernamental se indicaba el nivel al que pertenecían, además de la entidad o dependencia propietaria, igualmente para los casos de propiedad privada o ejidal, indicándose la superficie en hectáreas. En cuanto al régimen de tenencia, la política del programa estableció que se debían integrar primeramente terrenos de propiedad federal de superficies considerables, en caso no existir se proseguía con terrenos de propiedad municipal o estatal y de no existir se integraban terrenos particulares y en último término se elegían terrenos ejidales libres de producción de cultivos. Sin embargo, más adelante se analiza la elección de terrenos ejidales en la mayoría de las propuestas que se formularon por los gobiernos locales.

Un ejemplo muy significativo con respecto a las unidades territoriales, fue el caso de la ciudad de Puebla. El predio que se seleccionó por las autoridades estatales fue el ejido La Resurrección, la propuesta se integró en gabinete y se procedió a aprobarla por las autoridades de SEDUE, ya que a simple vista no presentaba ningún problema por lo que se iniciaron los trámites para expropiarlo; en paralelo se hizo una visita de campo, encontrando que en el terreno existía una barrera física de considerarse, se trataba de una barranca profunda, y que por lo tanto no podía considerarse como una zona continua que pudiera desarrollarse; se identificó también una superficie con cultivo. Esta propuesta no llegó a su término, aún cuando los predios ya habían sido pagados por SEDUE, depositando los recursos en el FIFONAFE. Además de esto existían problemas políticos severos con los ejidatarios. El gobierno del Estado no se interesó en rectificar la propuesta.

Zonificación

Aquí se identificaban las zonas que iban a ser desarrolladas por un promotor de características específicas. Esto es, porque al momento de quedar constituida la reserva territorial, el organismo administrador de la reserva comienza a enajenar porciones a los diversos promotores, en función de las zonas que se hubieran definido para los mismos por lo que cada zona debía estar en posibilidades de adquirirse en su totalidad o en parte, y poder ser desarrollada. Tal es el caso, por ejemplo, de un promotor social organizado en una cooperativa para desarrollar un fraccionamiento de lotes con servicios apoyado por un crédito de FONHAPO para atender usos habitacionales de H1 y H2; o un organismo nacional de vivienda, como INFONAVIT o FOVISSSTE que con sus recursos pudiera construir un conjunto habitacional de vivienda terminada para usos habitacionales H2 y H3; o un promotor privado que apoyado con un crédito FOVI, construyera un edificio de apartamentos en condominio para usos habitacionales de H3 y H4 y su planta baja para comercio; o una fraccionadora que desarrollara un parque industrial con sus recursos; o un órgano de gobierno local, como las direcciones de obras públicas, que construyeran con recursos presupuestales, un edificio de oficinas públicas.

Así, la política del programa de reservas, estableció y estructuró algunos criterios para identificar zonas que permitieran un desarrollo integral para minimizar los costos de habilitación del terreno. Estas son: zonas habitacionales de densidad alta, superior a 50 viviendas por ha.; de densidad media, entre 30 y 50 viviendas por ha y de densidad baja, menor a 30 viviendas por ha., zonas que pueden incluir entre otros usos H1, H2, H3, H4, etc.⁸³

Zona industrial que podía incluir usos de comercio y en ocasiones equipamiento de carácter recuperable. Zona de centros, subcentros y corredores urbanos, que por lo general se caracterizan por su amplia mezcla de usos, incluyendo con frecuencia el habitacional H3, H4, comercio, equipamiento social y recuperable. Zona de preservación ecológica, que se establecía en aquellos casos en que se hubiera tenido que seleccionar un predio fuera del límite de crecimiento urbano, por

⁸³ El uso habitacional incluía el equipamiento necesario para estas zonas, como guarderías, jardín de niños, primarias, canchas deportivas, parques, comercios de barrio, mercados, ubicados en las áreas de donación.

ejemplo un parque metropolitano, un tanque de almacenamiento de agua una planta de tratamiento de aguas negras, etc.; y zonas de características especiales que pudieran utilizarse como puentes, pozos de agua, etc.

La política al respecto estableció que eran viable la propuesta cuya zonificación, además de cumplir con la zona urbanística aplicable, fueran congruentes con la estructura urbana marcada en el plan director urbano de la localidad; aquellas que establecían una segregación o mezcla de usos acordes con los patrones de asentamiento de la región; aquellas que permitían la enajenación de predios a los promotores interesados; aquellas que contemplaran la ocupación por etapas de la unidad territorial; aquellas que facilitarían la realización de las obras de habilitación de la reserva por etapas para optimizar la inversión y buscar cierta concordancia, de ser posible, con la división de los predios que formaban la unidad territorial, previniendo así la posible dificultad o imposibilidad de adquirir alguno de ellos.

Habilitación

En este rubro se analizaban y diseñaban las obras de cabeza y las redes primarias de infraestructura que se requirieran para la habilitación de la reserva y que mediante estudios de ingeniería se fundamentaba cantidad e importe de cada una de ellas (agua potable, alcantarillado pluvial y sanitario, energía eléctrica, vialidad primaria y alumbrado, etc.).

Los datos que se especificaban eran de una gran importancia en la propuesta de reservas, ya que según la política del programa procedían aquellas propuestas en las que las reservas pudieran habilitarse a costos normales, ya que éstos no debían repercutir en los precios a los que se vendían a los promotores y mucho menos en la capacidad de pago de los adquirentes finales.

Estos datos permitieron a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, (CABIN) encargada de evaluar los terrenos que se adquirieran para reservas territoriales, contar con información valiosa para determinar los montos a que debían adquirirse los predios propuestos, así como programar los créditos de habilitación, que de ser el caso se contrataban con BANOBRAS utilizando para sus cálculos la línea financiera de que

disponía para estos propósitos.

Es importante señalar que en algunos casos la unidad territorial contaba con algunos elementos de infraestructura primaria, lo que podía minimizar los costos de manera importante. Toda esta información hacia las veces de proyecto del esquema urbano y la zonificación se incorporaba en etapas sucesivas al programa parcial de crecimiento y su declaratoria de usos y destinos que las leyes urbanas exigían (Ley General de Asentamientos Humanos).

3.- Información de los Predios.- Esta información era básica y permitía dar seguimiento a todos los trámites para la adquisición de cada predio propuesto; esta permitía también formular el convenio mediante el cual se transfería el terreno a favor de la autoridad local que lo solicitaba. El predio es la superficie continua de terreno perteneciente a un sólo régimen de propiedad o a un sólo propietario, superficie que no se encontraba subdividida ni siquiera por el derecho de vía que estuviera legalmente establecido.

La política del programa de reservas estableció que procedían propuestas que integraban predios cuya situación jurídica estuviera vigente para que su adquisición fuera de acuerdo a derecho y sin problema legal alguno.

Antecedentes de Propiedad

Aquí se especificaban aquellos antecedentes jurídicos del predio que iban desde el momento en que ingresó al régimen de tenencia hasta la última afectación a que hubiera tenido lugar.

Si el predio era propiedad federal se verificaba si su origen era nacional o se adquirió mediante expropiación, compra, donación, permuta, dación en pago, nacionalización, recuperación por nulidad de títulos, desacatamiento o reducción de cuerpos de agua, etc. Se especificaba también los cambios de régimen, ya sea incorporación o desincorporación al o del dominio público o privado de la federación; se indicaban actos de arrendamiento, destino, concesión, revocación y demás a que hubiera estado sujeto el predio. Para este tipo de terrenos debía presentarse el título de propiedad, la anuencia de la dependencia propietaria para constatar el acuerdo en transferir o permutar su predio, gestión que estaba a cargo de la autoridad

local solicitante.

Si era de propiedad privada se definía la forma mediante la cual fue adquirida por el propietario actual, como compra, donación, sucesión, dación en pago, prescripción, adjudicación. Además de la afectación que hubiera tenido, como fusión, hipoteca subdivisión, afectación en fideicomiso, comodato, relotificación, expropiación parcial, afectación por copropiedad, arrendamiento y si existiera, un certificado de inafectabilidad agraria que se hubiera otorgado. Debía presentarse el título de propiedad, un certificado de libertad de gravamen y otro de no adeudos fiscales.

Si el terreno era ejidal o comunal se indicaban actos agrarios por los cuales se adquirieron los terrenos, como dotación, ampliación, permuta, restitución, confirmación, etc. Además de las afectaciones subsecuentes, como expropiaciones, segregaciones, permutas, etc. Esta información se verificaba en Diario Oficial de la Federación, ya que dicho documento era exigido por la Secretaría de la Reforma Agraria para gestionar cualquier expropiación subsecuente.

Características del Predio

Fisiográficas: La pendiente y accidentes topográficos dominantes, la capacidad agrológica y las características generales del subsuelo.

Bienes distintos a la tierra: cultivos, árboles, bardas, establos, pozos, canales y demás que debían pagarse como parte del monto de la indemnización, adquisición o compensación.

Uso actual: pecuario, forestal, agrícola, etc.

Usos colindantes y marcados por el plan director urbano: habitacional, industrial, ecológico, etc.

Verificación del Predio

Constaba de fotografías expuestas por el gobierno local solicitante para verificar con mayor precisión la existencia de bienes distintos a la tierra o de la posible ocupación de viviendas, anotando la fecha en que fueron tomadas, ya que la SEDUE debía estar segura de que los predios propuestos estuvieran libres de asentamientos.

Hasta aquí se ha señalado como se integra una propuesta de reservas territoriales, poniéndola a consideración de las autoridades de SEDUE, ahora SEDESOL, para aprobarla e iniciar los trámites de adquisición de los predios. Esta propuesta debía estar aprobada por el CERR.⁸⁴ Aquí se supone que se establecía un compromiso de los miembros que integraban el comité para apoyar la creación de reservas territoriales. El gobierno tramitaba una solicitud de su representante, especificando en ella los apoyos que requería de SEDUE en forma de recursos para pagar los predios; apoyo técnico y de recursos para los proyectos urbanos; gestión de créditos para la habilitación de las reservas; asesoría para la administración de éstas, etc.

Desde estas perspectivas, la integración de propuestas en las localidades del país fueron en cierto modo relativamente rápidas, ya que el personal técnico de la SEDUE en conjunción con el local tardaban en elaborar una propuesta entre cinco y diez días, dependiendo del interés y la voluntad política local para comprometerse con el programa. En este punto hay algo muy importante que señalar, los estados del país tienen, por supuesto, diferencias en su experiencia en materia de desarrollo urbano, por lo tanto para algunos estados como Jalisco, Nuevo León, Puebla, Estado de México, Michoacán, etc., fueron más dinámicos en la elaboración de sus propuestas.

Con esto no se quiere decir que los demás estados no agilizaran la elaboración de la propuesta, sin tener experiencia en desarrollo urbano, pero existía mucho interés por parte de las autoridades locales y con el apoyo técnico de la SEDUE obtenían en un tiempo récord la conclusión de dichas propuestas, tal es el caso de Aguascalientes, Querétaro y Zacatecas.

Las experiencias de la Dirección General de Suelo Urbano, encargada de implementar el programa de reservas en los cuatro primeros años del período estudiado fueron: para el año de 1983 elaboró y perfeccionó el manual "Bases para la Presentación de Propuestas de Constitución de Reservas Territoriales Patrimoniales" y llevó a cabo algunos casos piloto para la implementación del programa en Manzanillo y Guadalajara. Posteriormente para los años de 1984, 1985 y 1986 el personal técnico se trasladó a varias localidades del país para apoyar la elaboración de propuestas con mucha frecuencia. Es evidente que en

⁸⁴ Ente local de coordinación entre los gobs. de los edos. municipios y federación (SEDUE, SRA y CORETT), en los que participaban, con la presidencia del Gobernador, los diversos representantes del sector urbano y agrario, para conocer, opinar, aprobar la propuesta de reservas.

estos años el programa tuvo más auge, ya que hubo casos que se ponían de ejemplo ante otros gobiernos estatales que se mantenían renuentes e incrédulos de los beneficios del programa. A manera de ejemplo, para 1984 y 1985 se tenían trámites iniciados en 35 localidades del país, de las 59 ciudades medias; en las tres áreas metropolitanas y en otras 15 localidades más pequeñas.

Una vez comentada la forma de integrar una propuesta podemos analizar, el procedimiento que se seguía para adquirir los predios que se proponían para constituir la reserva territorial de una localidad.

3.3 PROCEDIMIENTO PARA LA ADQUISICION DE PREDIOS

La SEDUE con fundamento en lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 37, fracc. VIII y en el Reglamento Interior de la Secretaría, art. 11, fracc. XIX y art. 18 fracc. XII; una vez verificada la orientación social de la propuesta, la concordancia con las políticas y normas establecidas al respecto, emita la dictaminación oficial de procedencia de la propuesta de reservas, y se comprometía a iniciar ante las autoridades correspondientes los trámites para la adquisición de los predios; hacer las gestiones necesarias para transferir a los gobiernos locales y/o solicitantes los predios con el objeto de atender las necesidades de suelo urbano para la ciudad; apoyar con recursos financieros la adquisición de los terrenos de acuerdo al monto fijado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y realizar con BANOBRAS las gestiones para el otorgamiento de créditos para la habilitación de los terrenos de la reserva territorial.

Antes de explicar este procedimiento, queremos hacer un paréntesis para hacer un breve análisis de la tenencia de la tierra involucrada en las zonas de reservas para el crecimiento urbano que fueron propuestas en algunas ciudades medias por los planes directores de desarrollo urbano. Se ha mencionado ya que estos planes son instrumentos que son la base institucional para la adquisición de los predios y donde se marca la estrategia de desarrollo del ordenamiento de la localidad.

No debemos perder de vista que las ciudades han crecido y deberán seguir creciendo, independientemente del régimen de tenencia de la tierra que

circundan a las ciudades y que, en su mayoría, se puede afirmar que están generalmente rodeadas por ejidos y comunidades. Con la reforma agraria que tuvo lugar desde hace ya varios años, se dotaron de tierras, lejos de las ciudades y que al pasar el tiempo, su crecimiento llegó ya a circundarlas.

Es por esta razón que nos parece muy importante presentar el desglose de la tenencia de la tierra en las zonas de crecimiento. Además de que este análisis explicará el por qué, para la mayoría de los casos de reservas, se seleccionaron ejidos para el crecimiento de la localidad.

Se revisaron 59 planes directores urbanos de las ciudades medias, sin embargo se encontró que para 25 de ellos no se especificaban datos precisos sobre la tenencia de la tierra, por lo que nuestro universo se redujo sólo a 34 casos. De éstos, 5 ciudades involucraban su crecimiento sobre predios de propiedad privada, federal, estatal y municipal y que son: Campeche, Ciudad del Carmen, Cancún, Villahermosa y Nogales; de los 29 casos restantes se involucraba en las zonas de crecimiento tierra de tenencia ejidal, es decir, 82.29%. Procedimos a dividirlos en cuatro grupos según los porcentajes de tierra ejidal que se involucraba en sus zonas de crecimiento:

Localidad	Zona Urbana de Crecimiento		% Sobre Ejidos	Superficie Ejidal has
	Año	Sup. (has.)		
GRUPO I: de 1 a 24%				
Linares	2000	1090	15	163.50
La Paz	2000	1122	20	224.44
Chihuahua	1988	732	20	146.40
Córdoba/Oriz.	2000	2193	20	438.60
Matamoros	2000	1103	24	264.72

GRUPO II: de 25 a 49%

Ensenada	1990	1135	25	333.75
Tapachula	2000	700	25	175.00
Pachuca	2000	900	30	270.00
Mexicali	1990	1689	30	506.70
Cd. Guzmán	2000	721	36	259.56

GRUPO III: de 50 a 74%

Puebla	2010	11074	54	6347.16
Querétaro	2000	13025	55	7328.75
Irapuato	2000	1470	56	823.20
Culiacán	2000	12447	60	7468.20
Tampico/Mad.	2000	3810	60	2286.00
Tlaxcala/S. Ana	2000	380	60	228.00
Coatz./Minat.	2000	6730	60	4038.00
Guaymas/Emp.	2000	3555	64	2133.00
Tijuana	1990	4746	71	3369.66
San Luis Pot.	1992	694	72	499.68

GRUPO IV: de 75 a 100%

Tuxtla G	2000	3200	75	2400.00
Mérida	2000	8843	77	6809.11
Cuernavaca	2000	4550	80	3640.00
Manzanillo	2000	3144	90	2869.60
Veracruz	2000	4359	90	3113.10
Pto. Vallarta	2000	2540	90	2286.00
Los Mochis	2000	1559	100	1559.00
Cd. Obregón	2000	1670	100	1670.00
Zacatecas/Gpe.	2000	1072	100	1072.00

Se puede observar que de las 29 ciudades, en los grupos III y IV es donde aparecen el mayor número de casos, 10 para el grupo III y 9 para el grupo IV, lo que quiere decir que para las zonas de crecimiento urbano de 19 ciudades medias, se utilizaron, en su mayoría, tierras ejidales.

Es a partir de este análisis que procederemos a explicar el procedimiento de adquisición de este tipo de predios, ya que es en este régimen de tenencia, en donde se presentan con mayor frecuencia los casos de predios propuestos para reservas.

Queremos hacer hincapié, en que no estamos de acuerdo en que deban utilizarse los ejidos para el crecimiento de una ciudad, ya que éstos deben mantener su régimen de tenencia por lo que representan social y productivamente para el país; sin embargo, también es cierto que hay ejidos improductivos cercanos a la mancha urbana y que las ciudades seguirán creciendo. Es importante tener visión para prever la ocupación de suelo que habrá de desarrollarse.

Procedimiento de Adquisición de Predios Ejidales.

La SEDUE iniciaba la adquisición del predio ejidal solicitando a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación, basándose jurídicamente en los artículos 112, fracc. VI y IX y 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente en el artículo 49 de la Ley General de Asentamientos Humanos. Esta solicitud iba acompañada de planos y documentos probatorios del ejido solicitado, tal es el caso: solicitud del gobierno del estado; acta del Comité Estatal de Reservas; dictamen de procedencia de la propuesta por SEDUE; copia de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto sobre la resolución presidencial de dotación de tierras al ejido y el plano definitivo de la dotación de tierras, indicando la superficie solicitada. Con esta información, la SRA procedía a analizar la solicitud y abría el expediente correspondiente, publicaba solicitud en el DOF y notificaba al núcleo agrario afectado; pedía opiniones al Gobernador, a la Comisión Agraria Mixta de la entidad y al Banco Oficial que operaba con el ejido, en un plazo de 30 días.

Al mismo tiempo se practicaban los trabajos técnico informativos y verificaba en campo la superficie que se iba a expropiar y la posible existencia

de bienes distintos a la tierra por la delegación agraria del estado. Estos trámites debían concluirse dentro de 90 días, según lo marcaba el art. 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Sin embargo la realidad era otra situación, pareciera que las autoridades de la SRA tenían interés en que los trámites de los predios fueran lo más tardado posible, solamente en los casos en que el asunto fuera recomendado por altos funcionarios y por compromisos ineludibles se les daban rapidez; se daban casos que en una semana o 15 días quedaban listos estos trámites y por el contrario otros en que tardaban de 4 a 8 meses argumentando complicaciones inexistentes. En algunos periodos se convocaban reuniones intersecretariales (SRA y SEDUE) de coordinación de altos funcionarios para acelerar los trámites.

En paralelo a estos trámites de la SRA, la SEDUE solicitaba a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales la indemnización que debía determinarse por la adquisición del predio. En este aspecto se quiere mencionar que para determinarla existen varios antecedentes los cuales quisiéramos señalar ya que, esta fue una de las muchas limitaciones que se dieron para no acelerar los trámites de la adquisición de los predios.

Al inicio de las gestiones de la aplicación del programa en 1984, CABIN elaboró avalúos a petición de la SRA para crear la reserva territorial, avalúos que se hicieron con base en el valor agrícola comercial según lo disponía el artículo 122, fracc. I, último párrafo, de la Ley Federal de Reforma Agraria; dicho valor comercial consideraba las características agrológicas del terreno y su cercanía a la ciudad, cuestiones que determinaban el costo por hectárea y fluctuaba de \$3,000 a \$25,000. Se practicó este tipo de avalúos en 17 predios, que fueron todos rechazados por la SRA, por su bajo valor. Esta dependencia pidió que se rectificaran, argumentando la existencia de una confusión de carácter legal referente a que la fracción I del artículo 122 se refería sólo al destino que se le debía dar a la indemnización que recibía el núcleo agrario afectado, pero no al monto de la misma.

Por lo tanto, se pidió el ajuste de los avalúos en base al art. 121 de dicho ordenamiento, dando el valor comercial que le correspondía en función del destino final, con lo cual se consideraba llegar a un punto de equilibrio entre los intereses del promovente y del núcleo agrario afectado. La SRA externó que pretender pagar a los núcleos agrarios afectados, exclusivamente el valor comercial agrícola de las tierras, para constituir reservas territoriales, complicaría las relaciones además de impedir los procedimientos

expropiatorios, ya que los núcleos agrarios de ninguna forma estarían de acuerdo con dicha indemnización. Finalmente, la SRA estimó que a su juicio no resultaría justo el indemnizar a los ejidos o comunidades que se afectarán para reservas territoriales con una cantidad bastante menor en comparación con las que tienen por objeto la regularización de tenencia de la tierra, solicitadas por CORETT. En esta situación la indemnización ascendía a 2 veces el valor comercial agrícola y el 20% de las utilidades netas que se captan por concepto de la regularización.

Hasta aquí, la posición de la SRA era lógica ya que "defendía" los intereses de los ejidatarios, sin embargo observemos el lado contrario.

En este aspecto, es de notarse la negativa de la SRA a colaborar con los programas de reservas territoriales. Cuando hace resaltar "la indemnización justa" de los núcleos agrarios, oculta verdaderamente el interés del "gran negocio" que le resulta su posición político-administrativa, si se pudiera mencionar así, favoreciendo la especulación con las tierras ejidales a favor de CORETT; ya que en muchas ocasiones se solicitaban expropiaciones de ejidos o comunidades para regularización sin estar totalmente ocupada la superficie en cuestión. Por otro lado, es conocido el hecho de que, una vez expropiados los terrenos a favor de CORETT, la dependencia, no hacía los pagos respectivos de la indemnización o los hacía demasiado tarde.

Por lo tanto se cuestiona entonces "la indemnización justa" a la que las autoridades de la SRA hicieron referencia, ya que con estas actitudes, no están velando por los derechos de los ejidatarios.

Un ejemplo de esta situación, se observa en el caso del ejido Salvarcar de Juárez, en Cd. Juárez, Chih., del cual fue expropiada una superficie de 475.84 hectáreas a favor de CORETT, el 31 de agosto de 1976, según publicación en el Diario Oficial de la Federación, estipulando el pago de la indemnización a \$25,000.00 la hectárea. En febrero de 1986, el gobierno del estado pidió apoyo a SEDUE para poder adquirir 343.81 hectáreas del mismo ejido, que se encontraban libres de asentamientos, y crear así su reserva territorial, solamente que el predio era ya de propiedad de CORETT. Hacia estas fechas, CORETT no había pagado aún la indemnización que 10 años atrás se había estipulado en el decreto expropiatorio y esto no era todo, ya que de las 475.84 has. que se expropiaron a favor de CORETT, sólo 132.03 has. estaban ocupadas por asentamientos humanos y las restantes estaban libres de

asentamientos.

Recordemos aquí que en 1976 la Ley de la Reforma Agraria permitía a CORETT ser beneficiaria de expropiaciones para reserva territorial.⁸⁵ y que producto de la especulación de tierras ejidales, en 1979 la Ley le quitó esta función para otorgársela al INDECO. Posteriormente en 1984 facultó a la SEDUE como promovente y beneficiaria única de expropiaciones para la constitución de reservas territoriales.⁸⁶

Volviendo a nuestro ejemplo, los ejidatarios se mantenían renuentes a aceptar la segregación de la superficie no ocupada, ya que al haber transcurrido 10 años no habían recibido la indemnización del doble del valor comercial agrícola de sus tierras, ni el 20% de las utilidades netas del fraccionamiento; por lo tanto no creían en las dependencias federales. Fue a través de un convenio suscrito el 30 de Junio de 1986 entre el núcleo agrario, CORETT, SRA, SEDUE y gobierno del Estado, que los ejidatarios afectados estuvieron de acuerdo a aceptar la segregación de las 343.81 has. A la firma de dicho convenio la SEDUE hizo entrega a los 38 ejidatarios el pago respectivo a la indemnización que fijó la CABIN, valor que cubría tanto el doble del valor comercial agrícola de las tierras, como el 20% de las utilidades del fraccionamiento que debió haber pagado la CORETT, indemnización que se fijó en función de los valores urbanos que tendría la tierra en su destino final, valores que se explicarán más adelante; además de que se les dio una compensación adicional que por "justicia social" les correspondía a los ejidatarios dado el tiempo transcurrido de la expropiación, la indemnización ascendió a \$600,000.00 por hectárea aproximadamente, en lugar de los \$25,000.00 que establecía el decreto expropiatorio.

Volviendo a los avalúos que fueron rechazados por la SRA, el procedimiento para la adquisición de predios se vio obstaculizado, por lo que la Dirección de Suelo Urbano de la SEDUE, encargada de la aplicación del programa de reservas, planteó un modelo para valorar adquisiciones de predios para reservas en base al destino final, esto es, los usos específicos para vivienda (H1, H2, H3, H4), industria, equipamiento comercio, vialidad, etc., a que se iba a destinar la reserva. La Ley de la Reforma Agraria en su artículo 121 sobre expropiaciones ejidales decía "que el monto de indemnización será

⁸⁵ Según el art. 2. fracc. II. del decreto presidencial publicado en el DOF el 8 de Noviembre de 1974, por el que se creó dicho organismo.

⁸⁶ Véase art. 112, fracc. VI y 117 de la Ley Fed. Ref. A.

determinado por avalúo que realice la CABIN", avalúo que se refiere al monto definitivo que habrá de pagarse por el predio, sin embargo, este modelo que implementó la SEDUE es previo al del decreto expropiatorio, porque se basaba primeramente en la factibilidad del proyecto de desarrollo de la reserva, además de ser un monto de indemnización que se discutía, en forma previa, con los propios afectados, para que posteriormente se dictara un avalúo definitivo.

El monto de indemnización que se determinaba en este preavalúo era en función de un método residual, que tomaba en cuenta lo siguiente:

1.- Asignaba un precio de venta por hectárea a los usos que se proponían, tomando en cuenta la mezcla de éstos, la capacidad de pago de cada uno por ejemplo, para los habitacionales H1 y H2, según las condiciones establecidas por FONHAPO; para H3 y H4, según las de FOVI, de acuerdo a los salarios mínimos vigentes.

Aquí es importante señalar que los valores se asignaban de tal manera que unos usos subsidiaran a otros usos. Por ejemplo, el costo que se pagaba por el uso comercial o de industria debía ser más alto que el del uso habitacional H1 y H2; este modelo pretendía que el desarrollo del proyecto subsidiara al uso habitacional, por existir una mínima capacidad de pago para estos sectores.

2.- El índice de variación regional del mercado inmobiliario estimado por CABIN y la política regional asignada por el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV) para desalentar la concentración territorial.

3.- Los costos de habilitación de obras de cabeza y redes primarias de vialidad con alumbrado, agua potable, alcantarillado y electrificación propuestos por los gobiernos locales.

4.- El costo financiero que repercutía en la distribución de los fondos requeridos en el tiempo para posibilitar la habilitación de la reserva. Estos fondos provendrán necesariamente y al principio de créditos otorgados por FONHAPO, créditos que causarían y aplicarían una tasa de interés, según las etapas que se hubieran previsto para la habilitación. La idea era, que conforme se fuera habilitando por etapas, se fuera vendiendo a los

promotores y que con el pago de estas porciones de tierra se procuraran ingresos para proseguir con las etapas subsecuentes de habilitación. El tiempo en que se debía desarrollar la totalidad de la reserva, era de 12 trimestres. Este costo financiero era en función de una tasa de interés igual al costo porcentual promedio que estipulaba el Banco de México mensualmente. En este aspecto se quería destacar que si bien los créditos eran fundamentales al principio de la habilitación, no eran necesarios en las etapas subsecuentes por las preventas realizadas; así se puede decir que el desarrollo de la reserva era autofinanciable. La distribución de ingresos y egresos podía variar según las necesidades.

5.- Margen de Capitalización. Una vez terminada la habilitación de dicha reserva se pretendía que a la venta de todas las porciones de la reserva, los gobiernos locales a través del organismo administrador contarán con el suficiente capital para volver a invertir en crear otra reserva territorial para el subsecuente crecimiento de la ciudad.

Con este nuevo modelo de valorar los predios, se abrieron las posibilidades de adquirir los terrenos para crear las reservas territoriales en los estados y se minimizó el tiempo de trámites del proceso expropiatorio. La aplicación de este modelo fue a partir de 1985, 12 meses después del inicio de las gestiones de la puesta en práctica del Programa de Reservas, tiempo necesario para llegar a un acuerdo con la Secretaría de la Reforma Agraria, superando un obstáculo más para proseguir con el proceso expropiatorio de los predios propuestos para reservas.

El promedio de los montos de indemnización que resultaron de la aplicación de este método fluctuaban entre \$1 000,000.00 y \$5 000,000.00 por hectárea, variando de acuerdo a todos los indicadores que se mencionaron. Estos valores, a diferencia de los anteriores (entre \$3,000.00 y \$25,000.00) delimitaban una gran factibilidad para poder negociar con los ejidatarios, ya que se acercaban a la realidad. Estos dictámenes valuatorios tenían otra ventaja, ya que se analizaba la factibilidad técnica y de recursos del proyecto de creación de la reserva territorial. Con base en estos datos fue posible determinar el costo total del proyecto y esta determinación se hizo con el fin de que las diferentes dependencias involucradas (SRA, SEDUE, Gobierno del Estado y Núcleo Agrario) discutieran y en su caso aprobaran el monto que debería pagarse por la tierra en cuestión.

Las gestiones que la Dirección de Suelo Urbano, hizo en el sentido de negociar el monto de indemnización arrojó varias experiencias, obstáculos que volvían a presentarse dependientes de los diversos intereses y actuaciones que se veían involucrados en este proceso por parte de la SRA. Tales como:

-La incredulidad de los núcleos agrarios a las promesas de las dependencias públicas, en lo que respecta al pago de las indemnizaciones, razón por la cual no se llegaba a un acuerdo con los núcleos agrarios.

-La negativa de los núcleos agrarios a permitir la intromisión del personal de la SRA o SEDUE a hacer los levantamientos topográficos del predio, responsabilidad de la SRA, como parte de los trabajos técnico informativos que se comentaron con anterioridad. Estas negativas se manifestaron, en algunas ocasiones, de manera violenta.

-Se pudo observar que algunos de los núcleos agrarios simultáneamente a la negociación y por la expropiación vendían en forma ilegal la tierra ejidal, en contraposición de lo que marcaba el art. 52 de la Ley de la Reforma Agraria. El negocio generalmente estaba en manos de los comisariados ejidales y por lo tanto no les interesaba en convenir la expropiación, para crear las reservas. Se pudo detectar que los mismos delegados de la SRA o CORETT de la entidad estaban coludidos con los núcleos agrarios para hacer estas ventas ilegales. Estas anomalías que son ya bien conocidas, pero poco evidenciables, se verificaron en el transcurso de las diversas gestiones realizadas por la Dirección de Suelo Urbano de la SEDUE.

-Invasiones posteriores a la gestión de propuestas de reservas territoriales para impedir la expropiación de los predios.

-La vigencia de los dictámenes valuatorios emitidos por la CABIN del monto máximo de indemnización, era de un año contado a partir de su fecha de emisión; en muchas de las ocasiones transcurría el año completo y no existía acuerdo entre las partes, razón por la cual se retardaba nuevamente el proceso de adquisición, ya que se tenía que volver a dictaminar un nuevo avalúo.

Estas acciones obstaculizaban una y otra vez la pronta adquisición de los predios, por lo que se buscaron nuevas alternativas para poder convenir y

coordinar todos los intereses involucrados, y fue, a iniciativa de la SEDUE que apareció una nueva forma de concertar, mediante los convenios de anuencia previa.

Convenio de Anuencia Previa

Era un instrumento de negociación que estaba a cargo de los gobiernos de los estados y que mediante un acto de asamblea de ejidatarios quedaban comprometidas la SRA, la SEDUE, el Gobierno del Estado y el núcleo agrario a respetar las cláusulas que en este convenio se determinaban. El objeto de este instrumento fue para que las entidades y dependencias anteriores coordinaran sus acciones para agilizar los trámites del procedimiento de adquisición ya iniciado para la constitución de la reserva territorial, expresando su voluntad sujetándose a:

Para el Núcleo Agrario.- Anterior a la firma de este convenio, los miembros de ejido, mediante una asamblea extraordinaria,⁸⁷ discutían y aprobaban el monto de indemnización asegurándose que sus intereses quedaran plenamente garantizados, este monto era de acuerdo al dictamen valuatorio expedido por la CABIN y que según el art. 63 de la Ley General de Bienes Nacionales no podía ser superior al señalado en este dictamen valuatorio. Acordaban también, en esta asamblea, que las autoridades del ejido (Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, Presidente, Secretario y Tesorero) suscribieran el convenio de anuencia previa. Por lo tanto a la firma del mismo, el núcleo agrario acepta la cantidad en cuestión como valor unitario (por M2 o por hectárea) de la indemnización que como afectados les correspondía por la expropiación de sus terrenos, cantidad que correspondía a los valores urbanos que tendría la tierra en su destino final. Se comprometían también a permitir al personal de nivel federal o local la realización de los trabajos técnico informativos que se requerían tanto en el procedimiento expropiatorio como los que eran necesarios para elaborar los proyectos de infraestructura básica para la habilitación de las reservas.

⁸⁷ Organización de autoridades internas ejidales, según al art. 31 y 32 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Para la SEDUE.- Depositaba en FIFONAFE⁸⁸ la cantidad total que se conviniera a favor del núcleo agrario si es que disponía de los recursos suficientes (en la mayoría de los casos, aproximadamente un 90%, esta dependencia aportó recursos para el pago de los predios que se adquirieron para reservas) y que a la ejecución de la expropiación debía pagarse al núcleo agrario. Aquí cabe hacer la aclaración de que entre la firma del convenio y la ejecución de la expropiación, existían ciertos trámites, sin embargo la SEDUE a la firma de dicho convenio, depositaba siempre a los dos o tres días subsecuentes el monto convenido logrando así dar mayor seguridad, tanto a los ejidatarios como a la SRA y Gobierno del Estado. El hecho de depositar la cantidad previo a la ejecución de la expropiación tiene una gran ventaja a nuestra consideración, ya que se generaban intereses para el núcleo agrario, garantizando así la actualización del capital ante el retraso de los trámites expropiatorios subsecuentes.

Si el Cuerpo Consultivo Agrario, autoridad de la SRA que dictamina sobre la procedencia de la expropiación, lo emitiera negativo la SEDUE podía retirar la cantidad depositada así como los intereses generados. Durante el período que abarca este análisis, la SEDUE no retiró ningún depósito aún cuando se emitieron negativas del Cuerpo Consultivo Agrario.

Para la SRA.- Convenía entregar en efectivo a cada uno de los afectados, parte de la indemnización que les correspondía en la ejecución del decreto expropiatorio⁸⁹ y que era el equivalente al valor máximo de la vivienda de interés social que fija el art. 3 de la Ley Federal de Vivienda.⁹⁰

También se comprometía a apoyar al núcleo agrario en la elaboración del plan de inversión de la parte de la indemnización que no se hubiera entregado en efectivo, previo a la ejecución, en caso de contar con dicho plan, el FIFONAFE los ejecutaba en el término de un año, y en caso contrario los ejidatarios podían retirar el efectivo, colectiva o

88 Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, quien maneja los fondos comunes ejidales, art. 168, fracc. II de la Ley Federal de Reforma Agraria.

89 Según el art. 117, 2do. párrafo de la LFRA que deca "a cuenta de las utilidades previsible del fraccionamiento con autorización de la SRA, podrán entregarse a los ejidatarios, anticipos en efectivo".

90 Entendiéndose por vivienda de interés social, aquella cuyo valor, al término de su edificación, no excediera del monto de multiplicar por 10 veces el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona.

individualmente, del importe de la indemnización a la par de la realización de los planes de inversión. El FIFONAFE debía proporcionarles los intereses del capital generados por el monto de la indemnización, básica para su subsistencia.⁹¹

Para los Gobiernos de los Estados, Municipios y/o Solicitantes.- Se pretendía que el solicitante asumiera el control del proceso de constitución de la reserva. Por lo tanto se comprometían a realizar en apoyo del ejido, las gestiones necesarias para que la indemnización fuera pagada de acuerdo a lo establecido. En ese sentido los gobiernos de los estados podían negociar el monto máximo de indemnización, ya que existía una estrategia financiera establecida por la SEDUE, sobre la cual ésta aportaba el 70% que llegara a negociarse y el Gobierno del Estado el 30% restante, por lo tanto, éste en la mayoría de las ocasiones negociaba abajo del monto máximo referido y así evitaba la aportación de sus recursos.

Por último y a la firma del citado convenio, todas las partes involucradas se comprometían a vigilar los predios que estuvieran en proceso de expropiación, para impedir la ocupación irregular o venta ilegal, en congruencia con lo que marcaba el art. 127 de la Ley Federal de la Reforma Agraria y que decía "queda prohibido autorizar la ocupación previa de bienes ejidales a pretexto de que, respecto de los mismos, se esté tramitando un expediente de "expropiación".

En la realidad se firmaron aproximadamente 200 convenios de anuencia, los cuales fueron respetados en su mayoría a excepción de algunos casos en que los predios fueron invadidos de antemano al finiquito del proceso expropiatorio. Aunque los convenios no eran instrumentos legales, sirvieron para coordinar las diferentes actividades de las dependencias involucradas, además de fungir como compromiso ante el Programa de Reservas.

A la firma de este convenio, se suponía que ya no existían trabas para proseguir con los trámites del proceso expropiatorio por la SRA, ya que los obstáculos que se habían presentado en el camino se encontraban nuevamente superados. Esta nueva negociación del convenio tardó en ser aceptada, principalmente por la SRA que se encontraba renuente a los buenos resultados de este programa.

⁹¹ Arts. 345, 346 y 347 de la Ley Federal de Ref. Agraria.

Una vez integrado el expediente de expropiación con todos los documentos que ya se han mencionado, era sometido a la consideración del Presidente de la República, como máxima autoridad agraria para que resolviera en definitiva la expropiación que se publicaba en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad; posteriormente se procedía a la ejecución de dicha expropiación.⁹² Esta ejecución era el instrumento legal para la transmisión de la propiedad ejidal, a quien lo hubiera solicitado, y en este caso, era a la SEDUE por ser beneficiaria única de las expropiaciones ejidales que tenían por objeto el crecimiento urbano.

En esta diligencia posesionaria se practicaba el deslinde de las tierras expropiadas y la SRA las ponía en posesión de quien debiera recibirlas, levantando el acta correspondiente. Antes de que la SRA dictara la orden de ejecución, debía estar segura de que la indemnización fijada hubiera sido cubierta en los términos del Decreto Presidencial al que se ha hecho referencia. Una vez satisfechos los requisitos, la SRA expedía los títulos en los que se incluía una cláusula que contenía las prevenciones del art. 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria que decía "cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando transcurrido un plazo de 5 años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, el FIFONAFE podrá demandar la reversión de los bienes conforme a la ley en la materia, de la totalidad o de la parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que pueda reclamarse la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización". En la realidad, nunca se dio el caso en que esta dependencia demandara la reversión de ninguno de los predios que fueron expropiados a favor de la SEDUE en el período estudiado.

También en dicho acto de ejecución, el FIFONAFE hacía entrega del pago en efectivo a cada uno de los ejidatarios afectados por conceptos de bienes distintos a la tierra en caso de existir, con los intereses que se hubieran generado, en lo relativo a la indemnización de tierra según el plan de inversión. La SEDUE en todos los casos existentes tuvo gran cuidado y verificó que realmente se hubiera entregado el pago de esta indemnización, depositada por ella misma con anterioridad, y con ello estuvo segura de poder disponer del terreno expropiado y así evitar los posibles juicios de amparo a que tienen

92 Ibidem.

derecho los ejidatarios y comuneros para tutelar la propiedad ejidal. 93

En este mismo acto generalmente la SEDUE firmaba con el gobierno local una acta de entrega provisional del terreno para que lo preservara, asegurara y cuidara la ocupación indebida de dicho predio y se destinara a los usos y actividades que se propusieron.

En esta parte, se quiere hacer mención que la Ley Federal de Reforma Agraria no establecía un máximo en el plazo entre la publicación y la ejecución del decreto expropiatorio, y que, por lo tanto, existían problemas para ejecutar dicho decreto.

3.4 TRANSFERENCIA DE PREDIOS A LOS GOBIERNOS LOCALES Y/O SOLICITANTES

Al acto de ejecución del decreto expropiatorio, el terreno expropiado ingresaba automáticamente al dominio privado de la federación, bienes que se clasifican como tales en el art. 32, fracc. VIII de la Ley General de Bienes Nacionales y son aquellos que adquiere la federación y que tienen por objeto la constitución de reservas territoriales, desarrollo urbano y habitacional. En esta ley se establece que la enajenación de la propiedad federal a los gobiernos locales se sujeta a la existencia de programas y al cumplimiento de normas mínimas por una parte, y por la otra a lo dispuesto en sus leyes, decretos o acuerdos de creación que rijan su organización y funcionamiento, así como las reglas generales que al efecto expedía la SEDUE.94

Por lo tanto, la SEDUE era la dependencia de la Administración Pública Federal la que, en los términos que le confería la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como conductora de la política inmobiliaria y la Ley General de Asentamiento Humanos (art. 54) transfería, enajenaba o destinaba los terrenos de propiedad federal a favor de los gobiernos locales.

La SEDUE para poder transferir los terrenos a los gobiernos locales

93 Ley de Amparo. Libro II "Del Amparo en Materia Agraria".

94 Art. 59, párrafo III de la Ley Gral. de Bienes Nales.

determinó un instrumento⁹⁵ en el cual se estipulaba el cumplimiento de normas mínimas para asegurar que la reserva territorial se utilizara y se aprovechara como se formuló en un principio en la propuesta de reservas territoriales. Este instrumento se planteó bajo la forma jurídica de un "Contrato de Donación" en el cual intervenían el gobierno federal a través de la SEDUE, representada por el Secretario y el gobierno del estado representado por el Gobernador y el Secretario de Gobierno. Este contrato tuvo por objeto principal el que la SEDUE donara en representación del gobierno federal, el predio o los predios a fin de que se constituyeran como parte de la reserva territorial para el futuro crecimiento del centro de población y así atender las necesidades de suelo para desarrollos habitacionales de interés social con su propio equipamiento. Se pretendía también establecer el control para que la tierra fuera utilizada en programas sociales. Es decir el gobierno del estado asumía la responsabilidad en el control y la vigilancia del suelo y el desarrollo de la reserva.⁹⁶ Por lo tanto, el gobierno del estado se comprometía a cumplir con lo siguiente:

-Promover la elaboración de un programa parcial de crecimiento (desarrollo de la reserva) y las declaratorias de usos y destinos del área para que posteriormente fuera aprobado, publicado en el diario oficial del estado e inscrito en el Registro Público de la Propiedad Local.

En base a este programa parcial debía elaborar y someter a la aprobación de la SEDUE los estudios y proyectos ejecutivos (agua potable, alcantarillado, electrificación y vialidad) que se requerían para abrir al desarrollo la reserva territorial.

-Una vez que se contaba con los estudios y proyectos ejecutivos, el gobierno del estado habilitaba el predio, es decir, construía las redes de infraestructura primaria que se requerían. A este respecto, el gobierno local necesitaba crédito que le permitiera construir; generalmente no contaba con recursos propios, por lo que gestionaba un crédito con BANOBRAS ya que tiene una línea especial de financiamiento para estos fines. Recordemos que el gobierno del estado podía prever en etapas la habilitación de la reserva y que por lo tanto necesitaba el crédito para que, a medida que fuera asignando porciones de la reserva para su venta, obtuviera recursos que le permitieran pagar el crédito y seguir habilitando

⁹⁵ Instrumento que puede acordar con los gobiernos locales, según lo estipulaba el art. 51 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

⁹⁶ Según lo dispuesto en el art. 16, fracc. I, inciso e, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

la reserva.

-El gobierno del estado asignaba porciones de la reserva a los diversos promotores en base a los usos consignados y a las etapas que para su desarrollo se hubiera previsto. Para ello era importante, retomar la propuesta de reservas, ya que era en esta en donde se habían definido los usos, por tanto, el gobierno del estado debía manejar lo propuesto como compromiso en este convenio. Por lo tanto especificaba:

1.- El porcentaje mínimo que debía dedicarse de la superficie total para construcción de vivienda de interés social, incluyendo su vialidad y equipamiento propios, es decir se aseguraba que el gobierno local no disminuyera la superficie que debía utilizarse para este uso; el de los niveles de más bajos ingresos, principalmente.

Aquí nos parece importante el control en este sentido, porque la política de reservas pretendía en sus objetivos "garantizar el acceso al suelo principalmente a la población mayoritaria" y con esto no permitir que se especulara con la reserva constituida para programas sociales.⁹⁷

Se especificaban también las superficies que se debían dedicar a satisfacer las necesidades habitacionales según sus ingresos percibidos.

2.- Se señalaban porcentajes del área total que se iba a dedicar a los usos industrial, comercial, turismo, servicios, equipamiento regional social y comercial, preservación ecológica y vialidad primaria.

Administrar los predios que constituían la reserva territorial a través del organismo que para el caso se hubiera destinado, el cual debía reunir características especiales para poder manejar dicha tierra.

Asignar porciones de la reserva ya habilitadas a los promotores de organismos nacionales de vivienda, a los sociales y/o a los privados en este orden, según fueran los casos ya propuestos en cada estado, aprobando los proyectos y programas que cada uno presentara de acuerdo con las disposiciones que le eran exigibles. Estas enajenaciones estaban sujetas a los valores mínimos-máximos de venta que

⁹⁷ Como lo marca el art. 21 de la Ley Federal de Vivienda.

determinaba CABIN,98 de los productos finales para establecer el compromiso de los promotores habitacionales a respetar el precio de venta en base al precio en que se adquiría la tierra más los indirectos que autorizara la institución financiera que brinde los créditos necesarios para el desarrollo del proyecto correspondiente.

Obligar a los promotores a utilizar porciones del terreno inmediato a la fecha de enajenación y convenir con aquellos que desarrollen acciones habitacionales: fraccionar y urbanizar las porciones de que eran ya titulares con redes de agua potable, alcantarillado, vialidad y luz antes de la ocupación de los lotes o viviendas; vender lotes o viviendas de interés social a adquirentes que residieran en el lugar, que no tuvieran otro bien inmueble habitacional en la región y que éste fuera utilizado por ellos y por su familia;99 incluir en los contratos que realizaban los organismos públicos federales y estatales de vivienda una cláusula que no desvirtuara el interés social que la caracteriza según el art. 47 de la Ley Federal de Vivienda; dar publicidad a las listas de personas beneficiarias de las acciones que realizaban; efectuada ya la selección a través de los medios y en los lugares de mayor difusión de la ciudad.

Se debía especificar al fraccionar la superficie en lotes habitacionales el área para los terrenos tanto mínima como máxima por habitación familiar.100

3.- Aplicar el producto de venta de las asignaciones que se realizaban para cubrir en su caso los gastos de construcción de las obras de infraestructura primaria, de elaboración de proyectos ejecutivos, de administración y financiamiento y si existiera algún remanente, destinarlos a constituir reservas territoriales, es decir, que al avance de sus diferentes etapas del proceso, fuera autofinanciable este programa.

4.- Se determinaba que si el gobierno del estado diera al inmueble o reserva territorial un uso distinto al previsto sin la previa autorización de SEDUE, se revertiría el bien con todas sus mejoras y acciones al patrimonio del gobierno federal.101

98 Como lo estipulaba el art. 57, fracc. V de la Ley General de Asentamientos Humanos.

99 Ibidem.

100 Ibidem. Artículo 21.

101 Artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Por otra parte, también se definían en este contrato de donación los compromisos que asumía la SEDUE:

- Apoyar al gobierno local en la gestión de los créditos necesarios para la habilitación con infraestructura primaria de la reserva.
- Prestar asistencia técnica al gobierno del estado para elaborar y aplicar el programa parcial de crecimiento, declaratorias de usos y destinos y proyectos ejecutivos de habilitación.
- Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal los apoyos financieros, administrativos y en general todos los estímulos que procedían para la utilización adecuada de la reserva.
- Canalizar las necesidades de suelo para vivienda que tuvieran las dependencias y entidades federales, así como los organismos nacionales de vivienda para satisfacerlas a través de las enajenaciones de las porciones de la reserva.

3.5 BALANCE PRELIMINAR

Se ha hecho una presentación de las políticas de reservas territoriales, señalando algunas de las grandes limitaciones de su puesta en práctica y de la gestión del Programa de Reservas ante los diferentes gobiernos locales desde su inicio; tratamos de dar un panorama general y quisimos ilustrar que esta gestión no fue nada fácil ante la serie de obstáculos que se fueron presentando para llevarla a cabo. Si bien es cierto que fue mucho el tiempo que se invirtió para ir moldeando este programa federal, mientras se iba avanzando en este proceso de coordinación de acciones entre entidades y dependencias involucradas, también es cierto que el programa tuvo un buen alcance, desde el punto de vista en que fue el primer intento de un programa que contemplara un desarrollo integral en la ocupación del suelo para el crecimiento de las ciudades.

Con sus altas y sus bajas se puede adelantar que a nivel nacional, casi todas las ciudades medias cuentan ya con reservas territoriales. Al respecto, y para dar datos más precisos del balance de esta política, daremos los resultados concretos de las reservas que pudieron constituirse a nivel nacional y posteriormente comentaremos los alcances y las limitaciones que a nivel general se pudieron detectar en 2 diferentes ámbitos de competencia gubernamental: tanto a nivel federal como a nivel local, ya que además a la par de los conflictos que se suscitaron entre los dos niveles de gobierno, también existieron los internos a nivel federal entre las dependencias involucradas. Por lo tanto queremos dar una visión general de las condiciones que prevalecieron en la gestión del Programa de Reservas y que conllevaron a modificar una serie de posturas políticas, principalmente, para proseguir con el programa de reservas territoriales.

Otra aclaración para este apartado, es la de haberle llamado a éste, balance preliminar, ya que como hemos explicado anteriormente, el Programa de Reservas continuó después de nuestro corte en el periodo estudiado.

Recordemos que dentro del Sistema Urbano Nacional y según la estrategia de ordenamiento territorial del Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDUV), las 59 ciudades medias son el ámbito territorial que contempló el programa de reservas. Partamos por mencionar que de las 59

ciudades medias, sólo en 51 de ellas se hicieron gestiones, ya que en las 8 restantes los gobiernos de los estados correspondientes, aún con el conocimiento de la política federal y el programa de reservas, no mostraron interés alguno, manteniéndose al margen de este proceso nacional; tal es el caso de San Luis Potosí y Tabasco (Cd. Valles, San Luis Potosí y Villahermosa) y otros que por ya existir reservas en otras ciudades del mismo estado, quisieron incidir primeramente en las ciudades principales de su estado, tal es el caso de Coahuila, Nuevo León, Puebla y Sonora (2 conurbaciones en Coahuila: Arteaga-Monclova-Frontera y Saltillo-Ramos Arizpe; Linares en Nuevo León; Tehuacán en Puebla y Nogales en Sonora).

De las 51 ciudades medias en las que se hicieron gestiones tenemos que muchas de las ciudades son conurbaciones de 2 ó 3 ciudades, de las cuales existen ya reservas constituidas,¹⁰² tal es el caso de La Laguna (Torreón-Gómez Palacio-Lerdo). Para este ejemplo, en las tres ciudades existen reservas constituidas, de tal manera se contabilizaron como 3 reservas independientes. Con esto se quiere demostrar que el alcance del programa no sólo se da a nivel de ciudades medias, sino también para otras más. En total para estas ciudades medias se constituyeron 15,508 hectáreas y en 1989 se encontraban en proceso de constitución 2,999 has.

Por otro lado, en dos áreas metropolitanas se iniciaron gestiones con los gobiernos de los estados de Jalisco y Monterrey, (recordemos que para el área metropolitana de la Ciudad de México, el Departamento del Distrito Federal se encarga del desarrollo urbano de esta ciudad). Sin embargo tenemos que en el Estado de México se constituyeron 293 has. Para el área metropolitana de Guadalajara el proceso de reservas se inició desde 1984, siendo ésta uno de los casos piloto del programa; sin embargo aún no se han constituido reservas; 124.5 has. estaban en proceso; al gobierno del estado no le interesaba constituir las porque existían muchos intereses con la venta ilegal de terrenos. Al respecto, al final de este apartado se manejan 5 ejemplos de ciudades, analizando las características de cada una de ellas y el proceso de reservas que se dio las mismas, por lo tanto se profundiza aún más el caso de la Cd. de Guadalajara.

Para el área metropolitana de Monterrey tenemos que se encontraban en proceso de constitución 1,013 hectáreas en 2 predios de propiedad ejidal.

¹⁰² Al inicio de este capítulo se dieron las definiciones de reserva territorial constituida y en proceso de constitución.

Además de las ciudades medias se comentó que el programa también hizo gestiones en otras ciudades a petición de los gobiernos locales, sumando 37 localidades de 13 estados de la república, de las cuales se encontraban constituidas 518 hectáreas en 15 localidades y en 1989 se encontraban en proceso 2,422 has. en 5 localidades más.

Según el procedimiento de adquisición de los predios, tenemos que 69 predios contaban ya con contrato de donación, es decir habían sido transferidos a los gobiernos de los estados, cumpliendo legalmente con todos los trámites del proceso de adquisición; 85 predios ya habían sido publicados en el Diario Oficial de la Federación y 130 predios se encontraban en proceso de adquisición.

En lo que respecta al régimen de tenencia ejidal tenemos que la mayoría de las adquisiciones fueron de tenencia ejidal resultando 201 predios ejidales, 10 propiedades privadas y 4 predios federales, en 90 localidades y 28 estados de la República, exceptuando a Guanajuato, San Luis Potosí y Tabasco. Aquí lo que salta a la vista es que los predios ejidales fueron utilizados en 93.5% y esto se explica, en la mayoría de los casos por el análisis que presentamos en el apartado 3.3 en donde se comentó que las ciudades generalmente están rodeadas en su mayoría de predios ejidales, además de que para poder llevar a cabo un desarrollo integral, como se propone en el Programa de Reservas, es necesario contar con una extensión de tierra considerable en superficie y son los ejidos los que proporcionan esa oportunidad.

El Programa de Reservas fue aceptado, en algunos estados del país, con sumo interés ya que se dieron cuenta de los beneficios de éste, además de constatar el desarrollo integral de sus reservas en realidades concretas; por lo que algunos gobiernos de los estados recurrieron nuevamente a pedir el apoyo de la SEDUE para proseguir con la adquisición de otros predios, para otras localidades o para las mismas, ya que las anteriores habían sido saturadas y ocupadas por los beneficiarios finales. Tal es el caso de Aguascalientes, Tijuana, Mexicali, Cabo San Lucas, Chihuahua, Cd. Juárez, Manzanillo, Durango, Morelia, Uruapan, Chetumal, Mochis, Culiacán, Mazatlán, Cd. Obregón, Guaymas, Reynosa, Mérida y Zacatecas.

Por otro lado se dieron bastantes casos en los que, o bien ya existían reservas constituidas o estaban en proceso de adquisición, en tres o más

localidades de un mismo estado, por ejemplo en Chihuahua: Chihuahua, Cd. Juárez, Delicias, Hidalgo del Parral, Boycona, Cd. Cuauhtémoc y San Francisco de Conchos; en Michoacán: Morelia, Uruapan, Ario de Rosales y Coahuayana; en Nayarit: Tepic, Las Varas, Ahuacatlán, Mexcaltitán, Rosamorada, Tecuala, Tequepexpan, Tetitlán y Villa Hidalgo; en Sinaloa: Los Mochis, Culiacán, Guamuchil, Mazatlán y Topolobampo; en Sonora: Guaymas, Hermosillo, San Luis Río Colorado, Agua Prieta, Huatabampo y Yavaros; en Tamaulipas: Reynosa, Cd. Mante, Cd. Victoria, Matamoros, Nuevo Laredo, Tampico-Cd. Madero y Soto la Marina y en Veracruz: Coatzacoalcos-Minatitlán, Ixhuatlán del Sureste, Actopan, Veracruz, Córdoba y Jalapa-Banderillas.

Por lo que toca a las adquisiciones de predios para las reservas ya constituidas en cada uno de los años que componen el período estudiado tenemos que:

En 1984 se constituyeron 837 has. de 6 predios, en 4 localidades y 4 estados del país.

En 1985 se constituyeron 430 has. de 4 predios, en 3 localidades y 3 estados del país.

En 1986 se constituyeron 2,332 has. de 8 predios, en 8 localidades y 5 estados del país.

En 1987 se constituyeron 6,235 has. de 33 predios, en 15 localidades y 13 estados del país.

En 1988 se constituyeron 6,560 has. de 32 predios, en 15 localidades y 17 estados del país.

Así tenemos que para el período 1983-1988 se constituyeron 16,394 has.

En los resultados antes expuestos salta a la vista que en 1984 y 1985 sólo se constituyó el 5.10% y el 2.62% respectivamente del total en el período; los resultados fueron mínimos, ya que, recordemos que en estos dos primeros años, sobre todo 1984 fueron gestiones de casos piloto para el Programa de Reservas y su gestión sacó a la luz varios problemas que impedían su puesta en

práctica, como ya se mencionó en el apartado anterior; recordemos también que en 1983 y 1984 se estaban definiendo las políticas, estrategias, metas, funciones, etc., de cada una de las Subsecretarías y Direcciones de Desarrollo Urbano Vivienda y Ecología al interior de la SEDUE, y que por lo tanto no había el apoyo por parte de las autoridades para darle el peso suficiente a este programa; otra de las razones fue que dicho programa apenas se estaba dando a conocer a los gobiernos locales.

Los tres años subsiguientes del periodo son más favorecedores ya que se constituyó el 14.22% en 1986, el 38.03% en 1987 y el 40.01% en 1988. Es necesario hacer una aclaración para los dos últimos años que son los que reflejan la mayor parte de reservas constituidas en el periodo. La mayoría de estas reservas pertenecen a la ciudad de Mérida, 4,282 has. en 1987, y 3,022 has. en 1988, lo que representa el 68.70% y el 46.36% respectivamente. Esta situación tiene una explicación, ya que en ese entonces el gobernador del estado de Yucatán tenía muy buenas relaciones con el Secretario de la Reforma Agraria, por lo que las autoridades agrarias tuvieron "mucha voluntad" para llevar adelante los trámites de los predios ejidales que en un 100% formaban parte de las reservas territoriales.

La SEDUE no tuvo más alternativa que apoyar estas propuestas de reservas, ya que las órdenes venían de altos niveles federales. En total para la ciudad de Mérida se constituyeron en esos dos años 7,304 has. de predios ejidales.

Es importante mencionar que en el periodo 1983-1988 se cuantificaron las reservas territoriales que ya estaban constituidas (con contrato de donación y/o con decretos expropiatorios publicados en el Diario Oficial de la Federación); no obstante existían reservas de varias localidades que se habían trabajado en este periodo estando a punto de finiquitarse y que por el corte del periodo no pudieron tomarse en cuenta para los resultados. En este sentido, creemos que es importante para nuestro balance considerar también los tres años subsiguientes para poder tener una idea más global de los alcances del programa de reservas a nivel nacional. Por lo tanto tenemos que de 1989 a 1991, se constituyeron 6,558 has. más. Lo que en total nos dan 22,878 has. de reservas constituidas, (tomando en cuenta ciudades medias, áreas metropolitanas y ciudades más pequeñas).

En relación a los resultados descritos anteriormente, considerando la

normatividad establecida para vivienda por la SEDUE, y para darnos una idea de los beneficios que significan la constitución de 22,878 has., se habrían construido, tomando 40 viviendas por hectárea, lo que equivale a haber atendido a 915,000 familias, que x 5.5 habitantes se beneficiarían a 4.6 millones de los mismos. Dichas acciones se encuentran en proceso, ya que es competencia de los gobiernos locales, a través de los administradores de las reservas (institutos de vivienda por ejemplo) el ejecutar las acciones finales (infraestructura y construcción de viviendas) para la adjudicación de las viviendas a los usuarios últimos.

Las metas que se habían programado para el período estudiado fueron de 60,000 has. Ello significa que sólo se adquirió el 38%, en este aspecto se piensa que programar resultados antes de saber lo que significa llevar a la práctica un programa de esta índole, fue muy arriesgado para el Gobierno Federal, ya que lo primero que se concluye comparando los resultados con lo programado, es que la meta no fue alcanzada, no importando lo que realmente se haya logrado. Por lo tanto, creemos que los resultados no son del todo insignificantes, al contrario creemos que fue un buen alcance a pesar de las limitaciones que se presentaron y que si hubiera existido mas colaboración de todos los sectores involucrados, se hubiera podido beneficiar a más ciudades del país.

Desde nuestro punto de vista, no queremos decir tampoco que el programa fue un "éxito" en el control de la especulación de que fue producto el suelo urbano, ya que al ser transferidas las reservas territoriales a los gobiernos locales mediante los contratos de donación, o aún antes de donarlos, se dieron muchos casos en que los gobiernos locales no fueron capaces de controlar política y socialmente la ocupación organizada de las reservas ya habilitadas y sin habilitar; se dieron entonces infinidad de invasiones en los terrenos de la reserva.

De igual manera, se podría decir que hubo también despilfarro con las tierras de las reservas por los gobiernos locales, ya que su erogación fue insignificante, porque en la mayoría de los casos fue el Gobierno Federal (SEDUE) el que se hizo cargo de las indemnizaciones o las adquisiciones de los predios; en este caso los gobiernos locales tuvieron siempre una justificación política ante cualquier acción que llevara a cabo con los terrenos de las reservas.

A nuestro juicio, creemos que aquí es un problema de conciencia política que no permite a los gobiernos locales valorar los beneficios que resultan del desarrollo integral de una reserva territorial.

Estos puntos, son la parte negativa de la gestión del programa de reservas, pero por otro lado podemos decir que para algunos otros gobiernos locales, el empuje político de parte de ellos fue una ventaja para que el programa de reservas saliera adelante. El interés de las autoridades locales en este programa social permitió solucionar problemas críticos en las ciudades por presiones políticas de grupos sociales. Por otra parte, el Ejecutivo del Estado ejercía cierto control sobre núcleos agrarios y organizaciones campesinas, lo que dio mayor facilidad de negociación con ejidatarios. Es evidente que también hubo respuesta por los gobiernos locales ya que se tenían buenas relaciones con autoridades de SEDUE y SRA o porque existía el compromiso con las giras presidenciales que tenían lugar en los diferentes estados.

En otro aspecto, podemos señalar que los resultados que se obtuvieron en la constitución de reservas territoriales, derivan del hecho de no existir una estabilidad administrativa, ya que en el periodo estudiado hubo frecuentes cambios de autoridades en SEDUE (4 Secretarios y 5 Subsecretarios). Esto significó un trampolín político que repercutió en una pérdida de presencia y fuerza en los foros de negociación, además del poco interés por defender el programa, razón que derivó en una falta de seguimiento y continuidad de las políticas y programas.

Para cada cambio de autoridades, las actividades se detenían y la resolución de los casos de reservas se agilizaban a petición de las autoridades estatales.

Otro de los problemas a nivel interno de la SEDUE fue el de los conflictos que se daban entre las mismas Direcciones por sobreposición de funciones y de programas, tal es el caso de la Dirección de Tierra para Vivienda y la Dirección de Suelo Urbano o la de Desarrollo Urbano y Vivienda, bloqueando entre ellas mismas, la puesta en práctica de sus programas en los estados.

En otros niveles existían otro tipo de desventajas para el auge del programa de reservas, uno de ellos, es el predominio que existe del sector

agrario sobre el urbano, por ser la SRA una dependencia de mayor peso político que cuenta con una base corporativa (núcleos agrarios, CORETT, CNC, CCI, FIFONAFE, etc.) que da sustento y origen a su desarrollo, es un sector estable y de ambición política; para el agrario la prioridad es la regularización de la tenencia de la tierra y no la expropiación para reservas territoriales; el sector agrario controla y tutela a los ejidatarios, es el responsable de los trámites expropiatorios; mientras que por el otro lado la SEDUE sólo norma, fomenta e inicia trámites, es un sector relativamente nuevo a diferencia del agrario, es una dependencia que no tiene base corporativa, de incipiente y cambiante organización.

Por otro lado y de gran importancia, es lo referente a la sobreposición de funciones sobre un mismo territorio de lo agrario y lo urbano, tal es el caso de las ciudades que mientras necesiten espacio para su crecimiento, siempre se verá involucrado el sector agrario, dadas las condiciones de tenencia que circundan a las ciudades y que en su mayoría serán las de tenencia ejidal, y por otro el urbano, regulado por la Ley General de Asentamientos Humanos definido por la competencia local. En este sentido, el gobierno deberá definir las prioridades y especificaciones que deberán converger en las leyes que al respecto tienen incidencia sobre estos conceptos; tal es el caso de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Federal de Reforma Agraria, Ley de Desarrollo Urbano, etc.

Por último se quiere comentar que con la puesta en práctica del programa de reservas se alcanzó relativa normatividad sobre las expropiaciones para las reservas territoriales; se logró institucionalizar el programa; se rompió la oposición sistemática de ejidatarios a las expropiaciones; se dio una concertación y se obtuvo confianza; se dieron acciones de reservas que fueron autofinanciadas, en algunas localidades, lográndose instaurar más reservas en una misma localidad.

Finalmente lo que importa resaltar es que para el Programa de Reservas existe un buen camino recorrido que debe aprovecharse al máximo y que debe proseguir, ya que a nuestro juicio, aparece como un elemento clave para planificar el desarrollo integral de una ciudad, de tal manera que su modelo de organización espacial pueda persistir a pesar del crecimiento de las ciudades, además de definir el alojamiento de actividades económicas y principalmente de ofrecer, a la población de más bajos ingresos, la posibilidad de obtener y acceder a un lugar, que en el mercado inmobiliario no podrían alcanzar.

Lo que falta por comentar es que no hay que perder de vista, de que una vez que las reservas hayan sido transferidas, la actitud estatal es crucial frente al control más estricto sobre su buen uso, porque de esta manera se podría beneficiar a la población para quien esta destinada y a la que se pretende atender.

Cabe hacer la reflexión, que es necesario crear conciencia en los gobiernos locales del beneficio y de las ventajas de ser un programa social y que depende de ellos el evitar que esta tierra social sea rescatada de la especulación. Por tanto es indispensable manejar una voluntad y decisión políticas que se dirijan a actuar con rigor y dejar de mantener una posición intermedia.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El fenómeno de la concentración territorial, típico de las sociedades capitalistas, condiciona la persistencia de la aglomeración conjunta de la población y por lo tanto de las actividades productivas, dando origen a estructuras desequilibradas de la distribución del espacio y en su desarrollo diferenciado. Consideramos que la política federal de reservas territoriales es un elemento que coadyuva a ofrecer alternativas de solución en la organización espacial de ocupación del suelo.

SEGUNDA: El proceso de crecimiento y de transformación del patrón de asentamientos humanos, se presenta como resultado de factores de diversa índole, que han tenido sin duda efectos espaciales, sociales y económicos que se reflejan en el sistema urbano nacional. De esta manera la población que no puede acceder al mercado de suelo formal (legal) busca la satisfacción de sus necesidades de tierra a través de procesos de ocupación masivos (invasiones) que dan lugar a una serie de movimientos reivindicativos con el fin de alcanzar los medios de consumo colectivos necesarios para su reproducción.

TERCERA: En las sociedades capitalistas el modelo de desarrollo adoptado presenta altos costos sociales, debido a la insatisfacción de necesidades colectivas, condicionando por ello el surgimiento de movimientos sociales urbanos que se oponen a la "lógica" del desarrollo urbano capitalista, apuntando hacia el cambio y la reforma del Estado, quien a través de las políticas urbanas pretende dar una respuesta a dichas demandas.

CUARTA: La expansión del sistema capitalista (desarrollo de las fuerzas productivas), crea condiciones objetivas que imponen nuevas necesidades, que deben ser satisfechas por el Estado mediante la implantación de estrategias y políticas tendientes a subsanar los déficits que afectan a la población, en este caso, en materia urbana.

QUINTA: La política de reservas territoriales es una política social es decir, para el "bienestar social" orientada principalmente por requerimientos de la reproducción de la fuerza de trabajo, política que responde a una lógica social global, ya que la provisión estatal de bienes y servicios no pueden ser

satisfechas a través del salario. Es la existencia de un sistema público de bienestar que responde a la insuficiencia del salario para la satisfacción de ciertas necesidades por un lado, y por la existencia de luchas reivindicativas para alcanzar la satisfacción de estas necesidades. Este precepto adopta la siguiente forma:

Insuficiencia del salario ---- luchas reivindicativas ---- sistema público de bienestar social.

SEXTA: Las estrategias adoptadas por el Estado, encaminadas a la resolución de las demandas urbanas, son producto de las condiciones socio económicas y políticas, internas y externas, influyentes en cada momento histórico.

SEPTIMA: La política de reservas territoriales encuentra su origen en los cambios del modelo de acumulación, que busca ser transformado y modernizado. La reestructuración del bloque en el poder tiende a desplazar a sectores de la mediana burguesía nacional, e incorporar un cambio a intereses imperialistas en la búsqueda de alternativas de salida de la crisis en base al ahorro y al aumento del sacrificio de los trabajadores.

OCTAVA: Esta política involucra un conjunto de prácticas políticas que convergen en determinadas coyunturas locales particulares. Apuntan hacia la intervención localizada de diferentes segmentos del aparato de Estado, sobre la base de las relaciones sociales que estructuran cada situación local.

La política se caracteriza como globalizante y determinista, ya que su puesta en práctica tuvo limitaciones importantes por reducir al programa en una serie de funciones generales y se hizo depender de estructuras centrales. Frente a estas visiones globales, la política ignoró que existían situaciones específicas particulares que, más allá de las funciones generales y de las estructuras de las actividades, diferenciaron a las ciudades y marcaron el que ningún conjunto urbano se pareciera a otro. Estas diferencias de organización espacial o de organización social, son factores que dan precisamente lugar a las tensiones, limitaciones, conflictos y entendimientos cuyos efectos sociales, políticos y económicos convendría medir en otros estudios.

NOVENA: El año de 1983 señala el intento de iniciar un nuevo estilo de

governar, recurriendo a mecanismos y propuestas que fueron probadas por administraciones anteriores. El gobierno de Miguel de la Madrid recorre el camino trazado en 1977, la política de austeridad, traducida principalmente en la caída del salario real y la elevación de la tasa de empleo; la restricción del gasto público; los sacrificios aceptados por las grandes mayorías para pagar los elevados servicios de la deuda externa; la planificación como recurso para otorgar racionalidad y eficiencia a la economía nacional, son postulados incorporados por la política anterior. Pero uno de los nuevos componentes es el instrumentar el proceso de planeación, en el interior del cual se enmarca la política territorial. En este sentido las líneas relevantes para la política territorial son las reformas administrativas y los cambios de distribución institucional de responsabilidades, las cuales se insertaban en el esquema de "Renovación Moral". Para las primeras se pueden mencionar, por ejemplo, la aparición de la Secretaría de la Contraloría; la nueva Ley de Planeación modificada (5 enero 1983); la Ley General de Asentamientos Humanos modificada también (7 febrero 1983), modificaciones que responden a otorgar eficiencia a la administración pública y significado a la planificación gubernamental.

Para el caso de los cambios de distribución institucional de responsabilidades, se delimitaron las competencias de acuerdo al ámbito de acción de las instancias gubernamentales (Federación, Estado y Municipio) derivadas principalmente de la "crisis" y de la estrategia estatal para enfrentarla.

DECIMA: La política de reservas territoriales desarrolló una de las tantas formas de intervención directa sobre los problemas locales urbanos, como necesidad preliminar por controlar o modificar las estructuras urbanas locales. Es una conquista política del aparato de Estado sobre las capacidades de las instancias locales.

DECIMA PRIMERA: La política evidencia la transformación experimentada como resultado de la variabilidad de los actores sociales involucrados; quienes contribuyen a la determinación de los efectos sociales de una forma de intervención del Estado (política urbana).

DECIMA SEGUNDA: Es una política que se basa en la reflexión de las necesidades y que se fragmenta en la medida en que desvía su objetivo

principal de atender a la población de escasos recursos, beneficiando a otros sectores que no se contemplaban originalmente.

DECIMA TERCERA: La puesta en práctica de la política, en algunos casos, se limitó sólo al campo de lo técnico, ya que en el transcurso de su gestión se continuaban desplegando el libre juego de las fuerzas económicas-políticas, que dominaban las "nuevas" formas de distribución de los habitantes en las ciudades, pretendiendo intervenir para corregir o rectificar las evoluciones registradas.

DECIMA CUARTA: La política de reservas territoriales tiene pocos años de emprendida, recordemos que algunas políticas han sido implementadas, generalmente, al inicio del cambio de una administración gubernamental, por lo tanto los resultados no pueden alcanzar, en estos términos, los objetivos originalmente propuestos.

Es necesario, por otra parte, que los programas sociales dejen de ser modas impuestas por políticas sexenales, es decir que el criterio de una política siga siendo de tipo coyuntural. Se considera que su planeación, organización y fomento mantenga una continuidad y una visión a largo plazo. Aunque, por supuesto, debe responder, adaptarse y modificarse a las distintas necesidades y realidades que se presenten en la vida nacional.

DECIMA QUINTA: Para la implementación de una política de ordenación del territorio, es imprescindible conocer la organización del espacio, a fin de que la misma responda con mayor precisión a las necesidades locales. Es decir el análisis no sólo de las formas espaciales, sino también, su contenido, siendo este último el que explica finalmente las distintas combinaciones que puede adoptar el marco socialmente construido.

DECIMA SEXTA: Una de las limitaciones de la planificación urbana es su acentuado carácter centralista, contradictorio a las disposiciones jurídicas vigentes. Los planes se conciben desde órganos centrales sin incorporarles las instancias para las cuales se hacen y sin las cuales es posible su aplicación. Debe crearse una planificación urbana acorde con nuestras condiciones económicas y políticas debiendo ser elaborada por los municipios de acuerdo con lo que establece el art. 115 Constitucional y la Ley General de Asentamientos Humanos.

Es necesario insertar nuevos modelos de planificación en los procesos reales de crecimiento, tomando en cuenta los agentes que hacen posible el desarrollo urbano. Sólo sobre esta base será posible que la planificación deje de ser un discurso político y se convierta en un instrumento eficaz para elevar las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Sería deseable que, por un lado, la distribución geográfica de la población y los cambios demográficos que la afectan, fuesen congruentes con la distribución geográfica de las actividades económicas; por otro, que la relación entre población y actividad económica fuese consistentemente tomada en consideración en toda acción de política estatal, en lugar de dejar que los procesos de desarrollo social y económico se desenvuelvan con el libre juego de las fuerzas del mercado.

DECIMA SEPTIMA: Las reservas territoriales configuran una política que busca formas espaciales óptimas, por una parte, pero por otra también evidencia las orientaciones clasistas de la planificación más allá de los proyectos estatales de reestructuración del espacio urbano. Es decir conducen a lo que conocemos como segregación urbana.

DECIMA OCTAVA: La elaboración de políticas urbanas en nuestro país, responde en algunas ocasiones, a modelos externos, que pretendiendo dar una imagen modernizadora, carecen de viabilidad política haciendo que sean desproporcionadas en su real factibilidad económica y se inscriban en un marco ideológico urbano como medio para mejorar las condiciones de vida.

Apéndice
(L E Y E S)

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Artículo 16.- Corresponde a los poderes de las Entidades Federativas en el ámbito de sus competencias, primero al Legislativo inciso e) "fijar las normas a las que se sujetarán los municipios en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia de la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, en su intervención en la regularización de la tierra urbana y en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas", segundo al Ejecutivo fracción VIII publicar los planes o programas de desarrollo urbano y las declaratorias de usos, reservas y destinos de áreas y predios, previa aprobación de los mismos por el ayuntamiento que corresponda.

Artículo 17.- Corresponde a los ayuntamientos fracción III administrar la zonificación urbana contenida en planes o programas y aprobar las declaratorias antes mencionadas.

Artículo 32 y 34.- Las leyes locales en la materia señalarán los requisitos, efectos y alcances a que se sujetarán las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, señalando: primero la determinación de las áreas de expansión futura en los planes o programas de desarrollo urbano de dichos centros, segundo la participación de los municipios en la formulación, aprobación y ejecución de los programas parciales a través de los cuales se podrán incorporar porciones de la reserva a la expansión y urbana y se regule su crecimiento, tercero la adquisición por el Estado y los Municipios de predios a efecto de satisfacer oportunamente las necesidades de tierra que planteó la dinámica de crecimiento de los centros de población.

Artículo 37.- Definición de reservas: son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento.

Artículo 40.- Las declaratorias de reservas contendrán la delimitación de las áreas de expansión futura del centro de población. Se publicarán e inscribirán en el registro correspondiente y los predios que en ella queden comprendidos se utilizarán por los propietarios en forma que no presente

obstáculos al futuro crecimiento determinado por el plan o programa de desarrollo urbano correspondiente.

- Las declaratorias comprenderán preferentemente terrenos que no sean de propiedad ejidal o comunal.

- Para poder utilizar la reserva parcial o totalmente, se expedirá un programa parcial que regule las acciones y usos del área y se expedirán también las correspondientes declaratorias de usos y destinos que sean necesarias.

- Para el caso de áreas ejidales y comunales se promoverán las expropiaciones en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Artículo 49.- Es de utilidad pública la adquisición de tierra para la creación de reservas territoriales que satisfagan las necesidades de suelo urbano para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como para la vivienda y su equipamiento.

Los Municipios, Gobiernos Estatales y Federación realizarán programas y acciones que faciliten la adquisición de predios en áreas urbanas para la construcción de viviendas de interés social.

Artículo 50.- El Gobierno Federal a través de la SEDUE convendrá con los gobiernos Estatales y Municipales, la operación administrativa del Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, el que tendrá por objeto:

- 1.- Establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de suelo.
- 2.- Evitar la especulación en el mercado de inmuebles y captar las plusvalías que genera el desarrollo urbano para aplicarlas en beneficio de los habitantes.
- 3.- Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas mediante la oferta de suelo que atienda preferentemente las necesidades de los grupos de bajos ingresos; y

4.- Asegurar la disponibilidad de suelo para los distintos usos y aprovechamientos que indiquen los planes y programas de desarrollo urbano.

Artículo 51.- Los acuerdos de coordinación que celebra la SEDUE con los Gobiernos Estatales y Municipales para la operación administrativa de este sistema especificarán el establecimiento de normas para la adquisición, aprovechamiento y transmisión de suelo urbano y reservas territoriales.

Artículo 53.- Las dependencias de la Administración Pública Federal formularán sus programas de requerimientos inmobiliarios a la SEDUE, en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales.

Los Gobiernos Estatales y Municipales elaborarán programas que contengan sus requerimientos, los lugares y extensiones de tierra necesaria para la realización de los planes o programas de desarrollo urbano, incluyendo las acciones de las entidades y dependencias públicas, privadas y sociales.

Artículo 56.- El Gobierno Federal podrá transmitir a los gobiernos locales los terrenos federales, ejidales o comunales para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley de Bienes Nacionales y de esta Ley.

Artículo 57.- En los casos de suelo y reservas territoriales provenientes del dominio de la federación que tengan por objeto el desarrollo de acciones habitacionales, la enajenación de predios a entidades de la APF, entidades federativas y municipios paraestatales, etc. estará sujeta a: primero que el solicitante no sea propietario de casa habitación en ninguna localidad; segundo las condiciones de pago se determinarán en atención al ingreso de los solicitantes; tercero la superficie corresponderá al lote tipo o de tamaño promedio de la localidad; cuarto si el solicitante contrata a plazos, el crédito se otorgará a la tasa de interés que para la vivienda fijen las autoridades competentes y quinto el precio de los lotes o predios se determinará con base en dictamen valuatorio.

Artículo 58.- Las entidades privadas dedicadas a la construcción de viviendas de interés social podrán con programas específicos debidamente autorizados, adquirir terrenos que les enajenen las entidades públicas, siempre

que se comprometan a su vez, a enajenar los predios y lotes a los solicitantes con plena observancia a los mismos de esta ley.

Las entidades públicas no podrán enajenar terrenos a entidades privadas que construyan viviendas para adquirentes con ingresos superiores a cuatro veces el salario mínimo; y si es el caso, las entidades públicas asumirán las correspondientes responsabilidades. En este punto se pueden observar que la población que tiene ingresos superiores a las cuatro veces del salario mínimo tienen acceso a suelo y vivienda en el mercado inmobiliario formal.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

Artículo 32 fracción VIII.- Son bienes del dominio privado los bienes inmuebles que adquiera la federación o que ingresen por vía de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, del desarrollo urbano y habitacional

También se consideran aquellos que ya forman parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la SEDUE.

Artículo 59.- La transmisión de dominio a título gratuito u oneroso de los bienes inmuebles, propiedad del gobierno federal o de organismos descentralizados que tengan a su servicio directo, sólo podrá autorizarse mediante decreto del Ejecutivo Federal.

La enajenación de los inmuebles a que se refiere el párrafo anterior, así como la pretendan hacer empresas y fideicomisos públicos con el fin de solucionar problemas de índole habitacional urbano o de regularización de tenencia de la tierra, sólo se autorizará mediante la aprobación previa, por parte de la SEDUE de los programas de urbanización, lotificación y fraccionamiento o regularización, debiendo notificarse de inmediato a la Secretaría de Programación y Presupuesto y a la de Hacienda y Crédito Público las condiciones de autorización para los efectos procedentes.

Las enajenaciones de inmuebles que realicen las entidades de la Administración Pública Federal para el fraccionamiento o comercialización se sujetarán a lo dispuesto en sus leyes, decretos o acuerdos de creación que rijan su organización y funcionamiento, así como a las reglas generales que al efecto expida la SEDUE, mismas que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA

Artículo 112 fracción VI.- Son causa de utilidad pública la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales.

Artículo 117.- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere la fracción VI del artículo 112, se harán indistintamente a favor de la SEDUE o del DDF y, cuando el objeto será la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán, en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o la regularización, en su caso, cuando se trate de asentamientos irregulares.

Artículo 121.- Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlo.

Artículo 122 fracción III.- Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir cada uno dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor agrícola de sus tierras y el 20% de las utilidades netas del

fraccionamiento.

En los casos en que la causa sea la constitución de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano o habitacional de interés social, se estará en lo dispuesto en la fracción I de este artículo.

LEY FEDERAL DE VIVIENDA

Artículo 19.- Se considera de utilidad pública la adquisición de tierra para la construcción de viviendas de interés social o para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales.

Artículo 21.- La asignación o enajenación de suelo de propiedad federal para la ejecución de fraccionamientos populares a que se alude en la fracción I del artículo anterior, una vez descontadas las áreas necesarias para el equipamiento, servicios urbanos, deberá sujetarse a: primero dirigirse a la población con ingresos máximos de hasta cuatro veces el salario mínimo general de la zona de que se trate y atender preferentemente a los de más bajos ingresos. Segundo, el tamaño de los lotes deberá corresponder a las normas de habitabilidad que al efecto se expidan. Tercero, El precio máximo de venta de sus lotes, no excederá del que señale la SEDUE y Cuarto, cumplir con las normas de planeación urbana y demás disposiciones aplicables.

Artículo 24.- El Gobierno Federal por conducto de la SEDUE y a solicitud de los Estados, de los Municipios, de las Entidades Públicas, de las Organizaciones y Grupos Sociales y Privados que tengan por objeto el desarrollo de fraccionamientos populares o la satisfacción de necesidades de vivienda de interés social, podrá transmitirles áreas o predios del dominio privado de la Federación, en los términos de esta ley y de la Ley General de Bienes Nacionales, observando en todo caso: primero, la aptitud de los bienes para ser utilizados en los programas respectivos; segundo, que el aprovechamiento de los inmuebles sea congruente con el programa sectorial de vivienda, con el programa estatal de vivienda, con el plan municipal de desarrollo urbano y sus declaratorias de usos y destinos de suelo; tercero, que los solicitantes cuenten con un programa financiero en el que se prevea la aplicación de los recursos y cuarto, que se cumpla, en su caso, con los

requisitos señalados en esta ley para los fraccionamientos populares.

La SEDUE dará preferencia a las solicitudes de tierra que acepten y convengan que los productores de comercialización de las áreas o predios se sigan utilizando en acciones de vivienda de interés social.

Artículo 27.- Los adquirientes de bienes inmuebles provenientes del dominio privado de la federación a que se refieren los artículos anteriores, estarán obligados a transmitirlos, a su vez, en los términos y condiciones señalados en los programas que se les aprueben, debiendo cumplir, además con otros requisitos.

ANEXOS

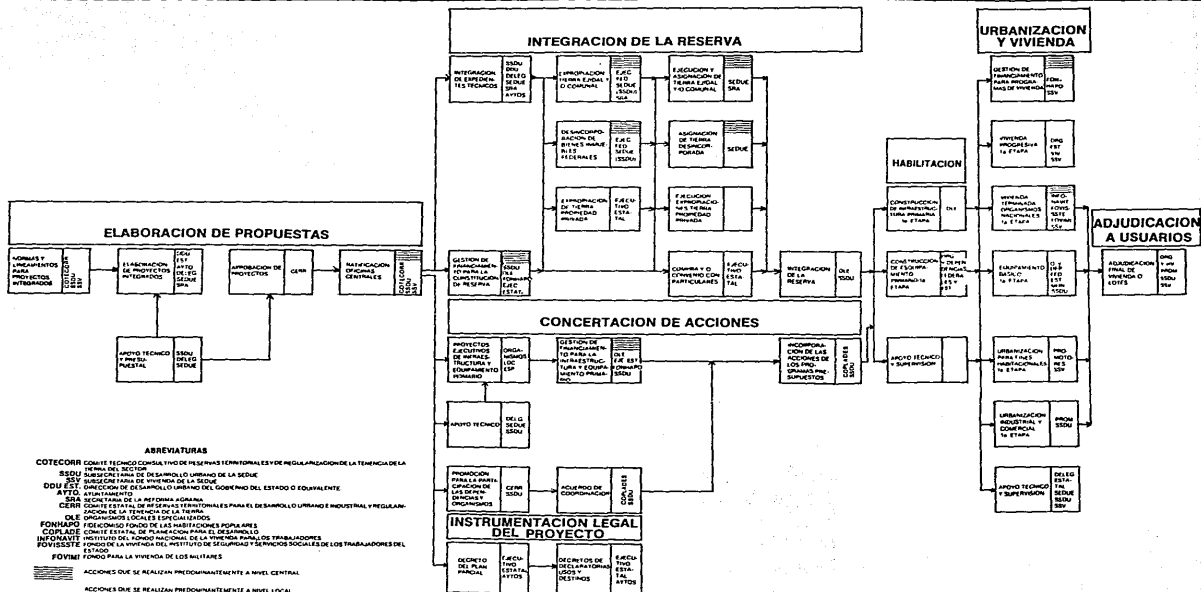
Anexo No. 1.- Ciudades Medias del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.

ESTADO	LOCALIDAD
Aguascalientes	Aguascalientes
Baja California	Ensenada
	Mexicali
	Tijuana
Baja California Sur	La Paz
Campeche	Campeche
	Cd. Carmen
Coahuila	Arteaga-Monclova-
	Frontera-La Laguna
	(Torreón-Gómez
	Palacio-Lerdo)
	Saltillo-Ramos Arizpe
Colima	Colima
	Manzanillo
Chiapas	Tapachula
	Tuxtla Gutiérrez
Chihuahua	Chihuahua
	Cd. Juárez
Durango	Durango
Guanajuato	Irapuato
	León
Guerrero	Acapulco
	Ixtapa Zihuatanejo
Hidalgo	Pachuca
Jalisco	Cd. Guzmán
	Puerto Vallarta
México	Toluca
Michoacán	Lázaro Cárdenas
	Morelia
Morelos	Cuautla
	Cuernavaca
Nayarit	Tepic

ESTADO	LOCALIDAD
Nuevo León	Linares
Oaxaca	Oaxaca de Juárez
	Salina Cruz
Puebla	Puebla
	Tehuacán
Querétaro	Querétaro
Quintana Roo	Cancún
	Chetumal
San Luis Potosí	Cd. Valles
	San Luis Potosí
Sinaloa	Culiacán
	Los Mochis
	Mazatlán
Sonora	Cd. Obregón
	Nogales
	Guaymas-Empalme
	Hermosillo
Tabasco	Villahermosa
Tamaulipas	Matamoros
	Nuevo Laredo
	Reynosa
	Tampico-Cd. Madero
Tlaxcala	Tlaxcala-Sta. Ana Ch.
Veracruz	Coatzacoalcos-Minatitlán
	Córdoba-Orizaba
	Jalapa
	Veracruz
Yucatán	Mérida
Zacatecas	Zacatecas-Guadalupe

ANEXO 2.- DIAGRAMA DEL PROCESO DE CONSTITUCION DE LA RESERVA TERRITORIAL

PROCESO DE CONSTITUCION DE RESERVAS TERRITORIALES PATRIMONIALES



ABREVIATURAS

COTECOR COMITE TECNICO CONSULTIVO DE RESERVAS TERRITORIALES Y DE REGULACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA DEL SECTOR
SSDU SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO DE LA SEDUE
SEV SUBSECRETARIA DE VIVIENDA DE LA SEDUE
DDIU EST DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL GOBIERNO DEL ESTADO O EQUIVALENTE
ATFD ATENCION TECNICA FEDERAL
CERR SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA
COMITE ESTATAL DE SERVICIOS TERRITORIALES PARA EL DESARROLLO URBANO E INDUSTRIAL Y REGULACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA ORGANIZACIONES LOCALES Y COOPERATIVAS
OLE FONDO DE OLEOMOS FONDO DE LAS HABITACIONES POPULARES
COMITE ESTATAL DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO
INFORMATIC INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES
FOVISTE FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO
FOVIM FONDO PARA LA VIVIENDA DE LOS MILITARES

ACCIONES QUE SE REALIZAN PREDOMINANTEMENTE A NIVEL CENTRAL

ACCIONES QUE SE REALIZAN PREDOMINANTEMENTE A NIVEL LOCAL

**Anexo No. 3.- Reservas Territoriales Constituidas y
en Proceso de Constitución 1983-1991.**

Edo.	Localidad	Predio	Pub. Dof.	Sup. Adq.
Ags.	Aguascalientes	Ojo Caliente 1	840330	289.23
Ags.	Aguascalientes	Salto de Ojo Caliente 1	880222	315.02
Ags.	Aguascalientes	Salto de Ojo Caliente 2	910311	86.18
Ags.	Aguascalientes	La Huerta	911008	121.44
Ags.	Aguascalientes	Col. Progreso	*	
Ags.	Aguascalientes	Las Cumbres	*	
Ags.	Aguascalientes	Ojo Caliente 2	*	
Ags.	Aguascalientes	Vdas. Poniente	*	
Bc.	Tijuana	Matamoros 1	870612	480.12
Bc.	Mexicali	Zacatecas	870909	175.58
Bc.	Mexicali	Coahuila	871026	125.76
Bc.	Mexicali	Orizaba 1	881029	103.80
Bc.	Ensenada	A. Ruiz Cortinez	911017	160.83
Bc.	Ensenada	Chapultepec	911017	197.42
Bc.	Mexicali	Orizaba 2	911017	285.20
Bc.	Mexicali	Xochimilco	911017	417.91
Bc.	Tijuana	Matamoros	911017	710.91
Bc.S.	La Paz	PP Las Garzas	850507	22.70
Bc.S.	La Paz	Chametla	870611	82.14
Bc.S.	Cabo San Lucas	Cabo San Lucas 1	870611	46.76
Bc.S.	Cabo San Lucas	Cabo San Lucas 2	900302	135.11
Bc.S.	S José del Cabo	S José del Cabo	*	
Camp.	Cd. del Carmen	Finca Sta. Rosalía	870529	18.50
Camp.	Cd. del Carmen	PP B. Domínguez	870529	102.84
Camp.	Cd. de Carmen	Cd. del Carmen	880223	90.82
Camp.	Campeche	PP Justicia Soc.	881021	67.00
Chih.	Cd. Juárez	Fed. Salvarcar J.	860620	343.80
Chih.	Cd. Juárez	PP E. Zaragoza	860620	73.70
Chih.	Chihuahua	Nombre de Dios 1	871026	138.53
Chih.	Hidalgo del P.	Almanceña 1	881029	99.76

Edo.	Localidad	Predio	Pub. Dof.	Sup. Adq.
Chih.	Cd. Cuauhtémoc	Cuauhtémoc	*	
Chih.	Chihuahua	Nombre de Dios 2	*	
Chih.	Chihuahua	Nombre de Dios 3	*	
Chih.	Chihuahua	Ranch. de Juárez	*	
Chih.	Cd. Juárez	Salvarcar	*	
Chih.	Delicias	Col. Terrazas	*	
Chih.	Hidalgo del P.	Almanceña 2	*	
Chih.	Boycona	Creel	*	
Chih.	S. Fco de Con.	Lago Colina	*	
Chih.	S. Fco.de Con.	Los Filtros	*	
Chis.	Tapachula	Fed. Aeropuerto	870528	107.38
Chis.	Tuxtla Gtez	Fco.I. Madero T.	880115	196.28
Chis.	Reforma	Reforma	910123	289.18
Coah.	Torreón	La Merced	880121	148.55
Coah.	Torreón	Nva. California	880121	156.49
Coah.	Torreón	S. Antonio de los B.	*	
Col.	Manzanillo	Salagua	840305	6.13
Col.	Manzanillo	Col. Pacifico	840306	238.01
Col.	Colima	El Diezmo	891023	13.20
Col.	Manzanillo	La Central	*	
Dgo.	Gómez Palacio	Santa Rosa	881029	138.31
Dgo.	Durango	Juan de la Barrera	890822	50.56
Dgo.	Lerdo	Lerdo	*	
Dgo.	Durango	El Refugio	*	
Dgo.	Durango	Ferrería	*	
Dgo.	Durango	Quiñones	*	
Gro.	Ixtapa Zih.	El Rincón	880606	577.70
Hgo.	Pachuca	V. Aquiles Serdán	870223	132.34
Hgo.	Actopan	Fed.Campo Aviac.	870825	23.81
Jal.	Zapopan AMG	Jocotán	890721	124.50
Jal.	AM.Guadalajara	Coyula	*	
Jal.	AM.Guadalajara	El Colli 1	*	
Jal.	AM.Guadalajara	El Colli 2	*	
Jal.	AM.Guadalajara	S.Ana Tepetitlán	*	
Jal.	AM Guadalajara	Zapopan	*	
Jal.	Lagos de Moreno	Lagos de Moreno	*	
Jal.	Pto. Vallarta	Coapinole 1	*	

Edo.	Localidad	Predio	Pub. Dof.	Sup. Adq.
Jal.	Pto. Vallarta	Coapinole 2	*	
Jal.	Pto. Vallarta	Pto. Vallarta	*	
Jal.	Zapoltitic	Zapoltitic	*	
Méx.	Tecamac	S. Tomás Chic.	850613	293.32
Méx.	Valle de Bravo	La Cabecera y B.1	910819	329.03
Méx.	Valle de Bravo	La Cabecera y B.2	910819	677.31
Mich.	Morelia	Santiago 1	870428	64.16
Mich.	Morelia	Rinc.de Ocolucen	870929	76.27
Mich.	Morelia	La Soledad	880519	76.59
Mich.	Morelia	Guadalupe 1	881029	145.25
Mich.	Morelia	La Quemada 1	881029	34.10
Mich.	Uruapan	Sta.Catarina	890720	52.10
Mich.	Uruapan	Toreo el Bajo y..	890720	44.99
Mich.	Morelia	Guadalupe 2	*	
Mich.	Morelia	La Quemada 2	*	
Mich.	Morelia	Lázaro Cárdenas	*	
Mich.	Morelia	S.Isidro Itzicuario 1	*	
Mich.	Morelia	S.Isidro Itzicuario 2	*	
Mich.	Morelia	S.Juanito Itzicuario	*	
Mich.	Morelia	San Lorenzo	*	
Mich.	Morelia	Santiago 2	*	
Mich.	Morelia	Santiago 3	*	
Mich.	Morelia	Sindurio	*	
Mich.	Uruapan	S.Fco.Uruapan 1	*	
Mich.	Uruapan	S.Fco.Uruapan 2	*	
Mich.	Uruapan	Zumpimito	*	
Mich.	Ario de Ros.	Ario R.Tunacuaro	*	
Mich.	Coahuayana	El Ranchito	*	
Mor.	Cuernavaca	Tejalpa	900926	9.70
Mor.	Cuatla	Yancuil	*	
N.L.	A.M.Monterrey	S.Nicolás de G.	900404	204.26
N.L.	A.M.Monterrey	S.Bemb.TopoCh.	910815	809.00
Nay.	Tepic	Los Fresnos	861211	123.87
Nay.	Las Varas	Las Varas	870909	2.20
Nay.	Tepic	Heriberto Casas	*	
Nay.	Ahuacatlán	Santa Isabel	*	
Nay.	Mexcaltitán	Mexcaltitán de U.	*	

Edo.	Localidad	Predio	Pub. Dof.	Sup. Adq.
Nay.	Rosamorada	Rosamorada	*	
Nay.	Tecuala	Tecuala	*	
Nay.	Tequepexpan	Tequepexpan	*	
Nay.	Tetitlán	Tetitlán	*	
Nay.	Villa Hidalgo	El Solorceño	*	
Oax.	Oaxaca	Sta.Cruz Amilpas	*	
Pue.	Puebla	San Andrés Cholula	*	
Pue.	Puebla	S.Bernardino T.	*	
Pue.	Puebla	Santgo.Momoxpan	*	
Pue.	Puebla	Trinidad Chautenco	*	
Qro.	Querétro	San Pablo	871026	143.38
Qro.	San Juan Río	San Juan del Río	*	
Q.Roo.	Chetumal	Chetumal 1	870415	143.38
Q.Roo	Cancún	Alfredo Bonfil	*	
Q.Roo	Cancún	Isla Mujeres	*	
Q.Roo	Chetumal	Chetumal 2	*	
Sin.	Mochis	Jiquilpan 1	840813	132.70
Sin.	Culiacán	PP Gaxiola	851203	43.10
Sin.	Culiacán	PP Urtusuástegui	851203	70.90
Sin.	Guamuchil	Guamuchil	881029	5.80
Sin.	Mochis	Jiquilpan 2	910805	138.60
Sin.	Mazatlán	El Venadillo 2	911008	532.30
Sin.	Topolobampo	Rosendo G.Castro	911202	513.80
Sin.	Culiacán	Bachigualato	*	
Sin.	Culiacán	El Palmito	*	
Sin.	Culiacán	El Quince	*	
Sin.	Culiacán	El Vallado	*	
Sin.	Culiacán	Huizaches	*	
Sin.	Culiacán	La Lima	*	
Sin.	Culiacán	Las Flores	*	
Sin.	Culiacán	Ranchito	*	
Sin.	Mazatlán	El Castillo	*	
Sin.	Mazatlán	El Venadillo 1	*	
Sin.	Mazatlán	El Venadillo 3	*	
Sin.	Mochis	Francisco Villa	*	
Sin.	Mochis	Jiquilpan 3	*	
Sin.	Mochis	Jiquilpan 4	*	

Edo.	Localidad	Predio	Pub. Dof.	Sup. Adq.
Son	Guaymas	PP	860123	6.20
Son.	Echojoa	PP	860123	28.00
Son.	Huatabampo	PP	860123	6.00
Son.	Cd. Obregón	Robles Castillo	880627	80.01
Son.	Cd. Obregón	Tepeyac	881029	85.79
Son.	Navojoa	Navojoa	910814	515.63
Son.	Cd. Obregón	Cocorit	*	
Son.	Cd. Obregón	Esperanza	*	
Son.	Cd. Obregón	I. Pesqueira	*	
Son.	Guaymas-San C.	Buenos Aires	*	
Son.	Hermosillo	Victoria	*	
Son.	S. Luis Color.	La Grullita	*	
Son.	S. Luis Color.	San Luis	*	
Son.	Agua Prieta	Agua Prieta	*	
Son.	Huatabampo	Huatabampo	*	
Son.	Yábaros	Moroncarit	*	
Tamps	Reynosa	Presa de la Lag. 1	881029	30.70
Tamps	Reynosa	Presa de la Lag. 2	881029	33.80
Tamps	Reynosa	El Banco	911203	39.80
Tamps	Cd. Mante	Chapultepec	*	
Tamps	Cd. Victoria	7 de Nov. 1	*	
Tamps	Cd. Victoria	7 de Nov. 2	*	
Tamps	Cd. Victoria	Benito Juárez	*	
Tamps	Cd. Victoria	Gpe. Victoria	*	
Tamps	Matamoros	20 de Noviembre	*	
Tamps	Nvo. Laredo	La Sandía	*	
Tamps	Reynosa	La Escondida	*	
Tamps	Reynosa	Los Longoria	*	
Tamps	Tampico- C.Mad.	El Germinal	*	
Tamps	Soto la Marina	La Pesca	*	
Tlax	Huamantla	Ignacio Zaragoza	871026	50.11
Ver.	Coatzacoalcos	Fed. Duport Ostión	860724	904.00
Ver.	Ixhuatlán del S	Amatitán	861111	336.26
Ver.	Actopan	Tinajitas y Anexo	870430	40.28
Ver.	Coatzacoalcos	Gavilán de Allende	880120	616.30
Ver.	Veracruz	El Coyol	881029	319.30
Ver.	Veracruz	Vergara Tar. y An.	881029	206.15

Edo.	Localidad	Predio	Pub. Dof.	Sup. Adq.
Ver.	Córdoba-Fortín	Agustín Millán	*	
Ver.	Córdoba-Fortín	Crucero Nacional	*	
Ver.	Jalapa-Band.	La Estanzuela	*	
Yuc.	Mérida	Chub.N.Chenkú	840615	116.40
Yuc.	Mérida	Chub.S.A Cinta	840615	54.80
Yuc.	Mérida	Chub. 9 Políg.	861104	510.13
Yuc.	Mérida	Chuburná	870611	1,634.41
Yuc.	Mérida	Chub. N.Mulsay	870611	136.66
Yuc.	Mérida	Chub. Xoclán	870611	51.41
Yuc.	Mérida	Itzimná 2	870611	298.87
Yuc.	Mérida	Itzim.N.S.A.Kaua	870611	169.76
Yuc.	Mérida	Itzim.N.Pacabtun	870611	396.05
Yuc.	Mérida	Sitpach N. Chichi	870611	113.97
Yuc.	Mérida	Xcumpich	870611	120.11
Yuc.	Mérida	Xcump.N.Sodzil	870611	112.93
Yuc.	Mérida	Chuburná	870728	113.97
Yuc.	Mérida	Itzimná 1	800728	108.33
Yuc.	Mérida	Caucel	871223	372.97
Yuc.	Mérida	Caucel N.Susulá	871223	222.96
Yuc.	Mérida	Caucel N.Tixcacal	871223	347.71
Yuc.	Mérida	Caucel N.Itzincab	871231	81.11
Yuc.	Mérida	Chub.N.Tecoch	880112	316.01
Yuc.	Mérida	Cholul	880113	147.86
Yuc.	Mérida	Kanasín	880113	439.40
Yuc.	Mérida	Kanas.N.Mulche	880113	49.91
Yuc.	Mérida	Kanas.N.S.Pedro	880113	164.42
Yuc.	Mérida	Cholul N. Copó	880114	79.86
Yuc.	Mérida	Dzununcán	880114	200.86
Yuc.	Mérida	S. José Tzal	880114	124.28
Yuc.	Mérida	Chub.N.S.Cruz	880115	143.85
Yuc.	Mérida	Sitpach	880611	13.05
Yuc.	Mérida	Chub. N.Colon	880627	1,192.52
Yuc.	Mérida	Chub. Nocó Xluc	881129	160.34
Zac.	Zacatecas	La Condesa	890616	99.90
Zac.	Fresnillo	Fresnillo	*	
Zac.	Zacatecas	El Orito	*	
Zac.	Jeréz	El Molino	*	

* = Reservas en proceso de constitución PP = Propiedad Privada

Anexo No. 4.- Casos de Cinco Ciudades en la Gestión del Programa de Reservas Territoriales

Conforme a la investigación realizada, se eligieron cinco localidades representativas de la puesta en práctica del programa de reservas territoriales. La elección de estos casos se hizo en base a diversos factores, entre los que destacan:

- a) Los diferentes resultados que se presentaron en cada una de ellas, respecto del proceso de creación de las reservas territoriales, permitiendo así dar una visión integral y obtener una evaluación más precisa.
- b) La ubicación geográfica de los centros de población que otorga diferentes estrategias dentro del sistema urbano del país.
- c) El tamaño de las localidades que es determinante en los requerimientos de suelo urbano.

De acuerdo a lo anteriormente establecido, la selección dio como resultado los siguientes centros de población: Tijuana, B.C., Manzanillo, Colima, Guadalajara, Jal., Morelia, Mich., y Mérida, Yuc.

Es nuestra intención aclarar que estas localidades no representan los únicos "éxitos" o "fracasos" del programa, consideramos que es necesario dejar transcurrir algunos años para realizar un análisis más preciso y objetivo de los resultados finales del programa a nivel nacional.

Tijuana, B. C.

La ciudad de Tijuana, como centro de población fronterizo, se ha convertido en los últimos años en una ciudad de fuerte atracción de población. De esta manera, la ciudad empieza a crecer aceleradamente, mostrando marcados contrastes; la tierra susceptible de urbanizarse adquiere valores significativos debido a las fuertes inversiones públicas y privadas para dotar de

infraestructura a las nuevas áreas; por el contrario, la zona consolidada de la localidad presenta serios problemas de carencia o insuficiencia de los servicios públicos, invasiones constantes y una marcada tendencia al crecimiento horizontal.

Con el objeto de resolver la problemática descrita, el gobierno estatal inició en 1984, las gestiones pertinentes para adquirir tierra del régimen ejidal para ser destinada a la constitución de reservas territoriales; sin embargo se presentaron problemas de falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno y los resultados obtenidos no cumplieron con los propósitos originales; un porcentaje de la tierra expropiada fue utilizado para el reacomodo de población asentada en zonas no aptas, esta vía fue adoptada como solución política a las presiones que ejercían los grupos sociales organizados, más que como una respuesta orientada a la satisfacción de los mínimos de bienestar de la población mayoritaria.

Así mismo, un alto porcentaje de la tierra fue vendida durante el período de trámite expropiatorio, directamente por los ejidatarios a un grupo de especuladores, desvirtuándose así el propósito original de las reservas territoriales. El hecho es más significativo si se toma en cuenta que el gobierno del estado convino con el aval del sector agrario, la titulación gratuita de la tierra restante, cuya vocación se había determinado para uso industrial.

En este caso, el programa fungió más bien como política regularizadora, no sólo de la tenencia de la tierra, sino de las negociaciones oficiales. El programa no tuvo el "éxito" esperado debido, entre otras causas, a la falta de control por las autoridades competentes, a la discordinación entre los tres niveles de gobierno, a los cambios de uso de suelo que se dieron sin respeto a los lineamientos oficialmente planteados y, primordialmente, a los intereses comerciales de los distintos agentes que intervinieron en el proceso.

Manzanillo, Col.

Durante los primeros meses de 1984, se iniciaron gestiones en diversas localidades del estado consideradas como "casos piloto"; en la ciudad de Manzanillo se contaba con el apoyo total de las autoridades locales. Una de las características primordiales de este caso es el hecho de que los trámites

expropiatorios se hayan concluido en tan sólo 30 días, situación sin precedente a nivel nacional. Este hecho se debió a la conjunción de esfuerzos entre las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal y a los tres niveles de gobierno, contando con el total apoyo del Ejecutivo Federal para lograr los fines planteados.

Otra de las razones que contribuyó al "éxito" del programa, fue la excelente relación que prevalecía entre los núcleos ejidales y el gobierno local. Las tierras objeto de expropiación no representaban ningún potencial agropecuario ni pesquero, por lo cual, los acuerdos entre ambas partes fueron favorables.

Es importante resaltar que en este caso, se realizó el procedimiento de reservas territoriales de manera integral, es decir, la SEDUE retomó el trámite iniciado por el gobierno local ante la SRA; se elaboró el programa parcial de crecimiento, los proyectos ejecutivos y se consiguió el crédito para la ejecución de obras de cabeza e infraestructura necesarias para el desarrollo del predio.

Para el año de 1988, la reserva territorial se encontraba totalmente habilitada, realizándose la oferta de suelo para un total de 2,500 familias (12,500 habitantes aproximadamente), lo anterior sienta un precedente a nivel estatal por la reducida oferta de vivienda en la localidad en esa época.

Guadalajara, Jal.

La ciudad de Guadalajara presenta en materia de planeación urbana un nivel altamente reconocido; sin embargo, las gestiones para poner en práctica el programa de reservas territoriales, no fueron exitosas.

La demanda de suelo en la localidad presentaba altos índices, no obstante, las autoridades locales, quienes a pesar de contar con el apoyo de la federación, no demostraron indicios de voluntad política para la consecución de los fines esperados con la constitución de reservas territoriales.

El ejemplo de Guadalajara, nos demuestra que no sólo es necesario contar con las bases institucionales, planes de desarrollo y organismos especializados en materia de suelo urbano y vivienda, sino que particularmente

resulta importante la estructura y el orden administrativo competente, que evite las relaciones antagónicas de sus cuadros directivos, lo que que ocasiona que se desvirtúen los principios básicos del programa.

Lo anterior indica que en ciertas ocasiones, parece ser que sólo un programa sumamente agresivo y obligatorio de adquisición y habilitación de suelo, de responsabilidad netamente local, podría subsanar la problemática urbana, permitiendo con ello una mejor conducción de los asentamientos humanos y la tan necesaria rectoría del Estado en materia de suelo urbano.

Morelia, Mich.

El programa de reservas territoriales en la ciudad, presenta dos momentos clave durante el período de estudio. En la primera etapa, existía poco control sobre los núcleos agrarios quienes realizaban la venta fraudulenta de sus terrenos, condicionando así el incremento de los índices de especulación de la tierra y la irregularidad en la tenencia de la misma. Es importante resaltar que en el período de estudio, la atención de las necesidades de suelo urbano se ve limitada por parte de los organismos e instituciones oficiales. Las invasiones se presentaban con frecuencia, de tal suerte que era necesario tomar medidas reguladoras y previsoras.

La segunda etapa ofrece las posibilidades para que la gestión de constitución de reservas territoriales sea concluida; se fortalecen las relaciones con los núcleos agrarios y presenta la voluntad de coordinación entre los agentes involucrados; sin embargo, el propósito de realizar acciones espectaculares de beneficio político, modifica la causa de utilidad pública de las reservas y los tiempos necesarios para realizar las gestiones que se incrementan de manera considerable. A pesar de estas circunstancias, se presentan resultados favorables ya que las áreas expropiadas fueron habilitadas y ocupadas con los propósitos marcados en los planes y programas urbanos.

Mérida, Yuc.

Las acciones de suelo urbano llevadas a cabo en la localidad,

representan uno de los mayores logros de la política de reservas territoriales, dicho "éxito" puede avalarse por la adquisición expedita de una superficie de tierra considerable de origen ejidal, que equivale a más de la tercera parte del total nacional adquirido durante el período de estudio.

La adquisición de tierra efectuada, no sólo representaba la disposición de reserva territorial para las necesidades a futuro, sino que propiciaba el control de los procesos de ocupación irregular y eliminaba la contradicción existente entre los regímenes agrario y urbano, ya que las áreas que rodean a la ciudad, pasaron a formar parte del patrimonio del Estado.

El período 1984-1988, sienta las bases para el establecimiento de programas, planes y organismos de la Administración Pública especializados en suelo urbano; en materia de vivienda se dan los primeros resultados, que aunque no alcanzan a cubrir totalmente las demandas, son sustancialmente superiores a lo anteriormente realizado por el gobierno local.

A partir de ese momento, el gobierno estatal contó con las condiciones necesarias, emanadas del programa de reservas territoriales, para hacer frente a las demandas de tierra urbana de la población. Es importante señalar que en este caso se dieron las condiciones políticas apropiadas para efectuar las gestiones inherentes al desarrollo del programa.

Consideramos necesario recalcar que no obstante que el programa presentó en la ciudad de Mérida excelentes resultados, es indispensable dejar transcurrir el plazo suficiente para medir las acciones efectuadas; el "éxito" definitivo dependerá de la racionalidad en el uso y aprovechamiento del suelo, de la transparencia y eficacia constantes de las administraciones locales y del control social que ejerce la población sobre la utilización de las reservas territoriales.

Bibliografía

ALVARADO, Luis C. "Notas sobre las Perspectivas Teóricas en el Análisis de las Luchas Reivindicativas Urbanas". En Revista Mexicana de Sociología. Octubre-Diciembre 1981. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

ARROYO, Alejandro Jesús. "Algunas Relaciones entre la Migración Rural-Urbana y la Localización Industrial: El Caso de México". En Revista Interamericana de Planificación, Junio de 1984, SIAP.

AZUELA, Antonio. DUHAU, Emilio. "De la Economía Política de la Urbanización a la Sociología de las Políticas Urbanas". En Revista Sociológica. Verano 1987 año 2, número 4. La Ciudad el Discurso y los Actores Sociales. Unidad Atzacapotzalco. UAM.

ALTHUSSER, Luis. "Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado". En Revista Mexicana de Ciencia Política. UNAM.

BAIROCH, Paul. "Empleo y Grandes Ciudades: Problemas y Perspectivas". En Revista Internacional del Trabajo. Vol. 101. Julio-Septiembre 1982.

BETTIN, Gian Franco. "Los Sociólogos de la Ciudad". Ed. Gustavo Gilly. Barcelona 1982.

BORJA, Jordi. "Movimientos Urbanos y Cambios Políticos". En Revista Mexicana de Sociología. Octubre-Diciembre 1981. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.

BORTZ, Jeffrey L. "El Impacto Social de la Crisis Económica de México". En Revista Mexicana de Sociología. Enero-Marzo. 1991. UNAM.

CASTELLS, Manuel. "Cambio Social". 2da. Edición. Editorial Siglo XXI. México, 1980.

CASTELLS, Manuel. "Movimientos Sociales Urbanos". 5ta. Edición, Ed. Siglo XXI, México, 1979.

CASTELLS, Manuel. "Problemas de Investigación en Sociología Urbana".

10a. Edición, Ed. Siglo XXI, México, 1983.

CASTELLS, Manuel. "La Cuestión Urbana". 2a. Edición, Ed. Siglo XXI, México, 1984.

DAVILA, Aldas, Francisco R. "La Crisis Mexicana, sus Problemas Económicos y sus Efectos Sociopolíticos". En Revista Mexicana de Sociología. Vol.2 1984. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.

DE MATTOS, Carlos A. "El Proceso de Concentración Territorial. Obstáculo para el Desarrollo?". En Revista Interamericana de Planificación. Vol. 70. 2do. Trimestre, 1984.

GARZA, Gustavo. "El Proceso de Industrialización en la Ciudad de México 1821-1970", 1a. Edición, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. El Colegio de México, México, 1985.

GARZA, Gustavo. "Industrialización de las Principales Ciudades de México". Centro de Estudios Económicos y Demográficos. El Colegio de México, México, 1980.

GARZA, Gustavo. "Desarrollo Económico, Urbanización y Políticas Urbano-Regionales en México". Centro de Estudios Económicos y Demográficos. El Colegio de México, México, 1983.

GRAMSCI, Antonio. "Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno". Ed. Lautaro, Buenos Aires, 1962.

GRAIZBORD, Boris. "Perspectivas de una Descentralización del Crecimiento Urbano en el Sistema de Ciudades de México". En Revista Interamericana de Planificación. Junio 1984, SIAP.

HARDOY, E. Jorge y MORENO, Oscar. "Tendencias y Alternativas de la Reforma Urbana". En Desarrollo Urbano y Regional en América Latina, Problemas y Políticas. Lecturas 15. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

LEGORRETA, Jorge. "La Planificación Urbana en México: Su Carácter y Limitaciones". En Revista Interamericana de Planificación, Junio 1984, SIAP.

MOCTEZUMA, Pedro. "Apuntes sobre la Política Urbana en México". En Revista Mexicana de Sociología. Verano 1987. Año 2, Num. 4. En La Ciudad, el Discurso y los Actores Sociales. Unidad Atzacapotzalco. UAM.

NUÑEZ, Oscar. "INFONAVIT. Un sistema Corporativo para Asalariados Bajos". En (compendio) Ensayos sobre el Problema de la Vivienda en América Latina. Pradilla Emilio. Unidad Xochimilco. UAM.

PERLO, Manuel y GARCIA, P. Beatriz. "Estado, Sindicalismo Oficial y Políticas Habitacionales: Análisis de una Década del INFONAVIT". En González Casanova P.

PERLO, Manuel y GARCIA, P. Beatriz. "Políticas Habitacionales del Sexenio: Un Balance". En Revista Habitación Num. 2-3, Abril-Septiembre. FOVISSSTE. México, 1984.

POULANTZAS, Nicos. "Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista". 23a. Edición. Ed. Siglo XXI, México, 1986.

SCHMIDT, Relamberg, Norbert. "Sociología y Urbanismo". Instituto de Administración Local. Colección Nuevo Urbanismo, Madrid, 1976. Traducción de Hernández Orozco J.

TERRAIL, J. P. "Producción de Necesidades y Necesidades de la Producción". Necesidades y Consumo en la Sociedad Capitalista. 1a. Edición en español. Ed. Grijalbo, México, 1977.

TOMIC, Blas. "El Porque y el Como de la Planificación Participativa para las Necesidades Básicas: Un Ámbito Prioritario para su Estudio". En Revista Interamericana de Planificación, Junio 1984, SIAP.

TOPALOV, Christian. "La Urbanización Capitalista". Ed. Edicol. México, 1979.

TRINCA, Delfina. "Organización del Espacio, Ordenación del Territorio: Un Problema Teórico- Metodológico". En Revista Interamericana de Planificación, Junio 1984, SIAP.

UNIKEL, Luis y NECOCHEA Andrés. "Desarrollo Urbano y Regional en América Latina". Problemas y Políticas. Lecturas No. 15. 1a. Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

UNIKEL, Luis. "El Desarrollo Urbano de México". CICE. Mesa Redonda. "El Problema Urbano Regional en México". Gaceta UNAM, cuarta época, volumen III. Suplemento No. 20, 1979.

DOCUMENTOS OFICIALES Y REVISTAS

Programa Nacional de Suelo Urbano y Reservas Territoriales. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda. 1982.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. México Agosto 1984.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, Mayo 1983.

Bases para la Presentación de Propuestas de Constitución de Reservas Territoriales Patrimoniales. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Dirección General de Suelo Urbano. México, 1984.

Propuesta de Constitución de Reservas Territoriales Patrimoniales de la Ciudad de Querétaro. Gobierno del Estado de Querétaro, 1985.

Programa de Financiamiento para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. BANOBRAS. México, 1993.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC. Revista Federalismo y Desarrollo No. 21, Mayo-Junio 1990.

Revista Comercio Exterior, Volumen 23 No. 9, Septiembre 1980.

Revista Comercio Exterior, Volumen 32 No. 11, Noviembre 1982.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. 29 de Diciembre de 1982.

Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación. 7 de Febrero de 1982.

Ley General de Bienes Nacionales. Diario Oficial de la Federación. 7 de Febrero de 1984.

Ley Federal de la Reforma Agraria. Diario Oficial de la Federación. 17 de Febrero de 1984.

Ley Federal de Vivienda. Diario Oficial de la Federación. 7 de Febrero de 1984.