

Ra Ximhai

Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo
Sustentable

Ra Ximhai
Universidad Autónoma Indígena de México
ISSN: 1665-0441
México

2011

IMPORTANCIA DE LA TIERRA DE PROPIEDAD SOCIAL EN LA EXPANSIÓN DE LAS CIUDADES EN MÉXICO

Jesús Bojórquez-Luque

Ra Ximhai, mayo-agosto, año/Vol. 7, Número 2
Universidad Autónoma Indígena de México
Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. pp. 297-311.



e-revist@s

IMPORTANCIA DE LA TIERRA DE PROPIEDAD SOCIAL EN LA EXPANSIÓN DE LAS CIUDADES EN MÉXICO

IMPORTANCE OF SOCIAL LAND PROPERTY IN THE EXPANSION OF CITIES IN MEXICO

Jesús Bojórquez-Luque

Alumno de la Maestría en Economía del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales de la Universidad Autónoma de Baja California Sur.

RESUMEN

En este documento se analiza el papel de la propiedad social de la tierra en la expansión de las ciudades en México antes y después de las reformas al artículo 27 constitucional implementadas en 1992. Se hace una revisión del concepto de ciudad y la expansión urbana, así como el problema del mercado de tierras. De la misma forma se examina las particularidades de las ciudades latinoamericanas y mexicanas caracterizadas por rasgos de marginalidad y asentamientos irregulares de una gran masa de ciudadanos que carecen de los recursos para obtener un pedazo de tierra para construir su vivienda. Aunado a lo anterior se analiza el complejo proceso de incorporar tierra de propiedad social al crecimiento de las ciudades y es a partir de la existencia de diferentes tipos de propiedad en el proceso urbano que propicia la intervención de diferentes agentes para consolidar el proceso.

Palabras clave: Ciudad, expansión urbana, artículo 27, ejido, propiedad social.

SUMMARY

This paper analyzes the role of social ownership of land in the expansion of cities in Mexico, authorities and after the Article 27 constitutional reforms implemented in 1992. A review of the concept of city and urban sprawl, and the problem of the land market. Similarly examines the particularities of Latin American and Mexican cities that are characterized by traits of marginality and settlements in a large mass of citizens who lack the resources to acquire a piece of land to build a home. In addition to this, we analyze the complex process of socially owned land including the growth of cities and from the existence of different types of property in the urban process that fosters the involvement of various agents to strengthen the overall process.

Keywords: city, urban expansion, article 27, ejido, social land

INTRODUCCIÓN

La ciudad es la expresión máxima del capitalismo, ella es la manifestación de las relaciones sociales, económicas y políticas que la conforman y que se expresarán de acuerdo con las características propias de cada región o país. Al crecer la ciudad por diversos factores demanda de servicios que la ciudad latinoamericana y mexicana en

este caso, está lejos de satisfacer a plenitud para todos sus habitantes. De manera lógica uno de los bienes más apreciados en la ciudad es el suelo y su asignación o distribución se manifiesta de acuerdo con las clases sociales. Por lo tanto las ciudades expresan la distribución poblacional de acuerdo con los estratos sociales y esto se traduce en la concentración de los servicios públicos e infraestructura urbana.

En el caso de nuestro país, las diversas formas de propiedad sobre la tierra generaron una tensión constante entre el crecimiento de la ciudad y la existencia de núcleos ejidales que ponían en “riesgo” la continuidad y crecimiento urbano debido a la naturaleza del artículo 27 constitucional, donde las tierras ejidales eran propiedad del Estado y tenían las características de inembargables y no podían cambiar el uso de suelo de agrícola ejidal a uso urbano, de ahí que al crecer la ciudad en terrenos ejidales, dichos asentamientos eran considerados como “irregulares” y por lo tanto tardaban para que los servicios llegaran a esas colonias.

Sin embargo, a raíz de las reformas al artículo 27 constitucional, se sentaron las bases para la privatización del ejido, otorgándose títulos de propiedad mediante un proceso llevado a cabo por la Procuraduría Agraria, donde se pueden enajenar el suelo ejidal para actividades ajenas a las agropecuarias, entre ellas para uso urbano.

Ninguna ciudad mexicana estuvo exenta de tener problemas derivados de la antigua ley agraria, aunque la nueva ley agraria le da certidumbre a las ciudades para acrecentar sus reservas territoriales y satisfacer la demanda de tierra, ahora el problema radica en el acceso al suelo para la mayoría de los

habitantes que carecen de ello debido a su alto precio.

La ciudad

La ciudad es un gran contenedor de manifestaciones y prácticas sociales para quienes la habitan. Más en las condiciones que surgen y se desarrollaron al amparo de la revolución industrial. Dichas condiciones en las cuales crecieron hay semejanzas a las actuales y más en ciudades de países subdesarrollados como el nuestro donde la marginalidad y la segregación territorial se expresan descarnadamente en medios insalubres que marcan la difícil sobrevivencia para quienes comparten esos espacios.

En la época inicial del capitalismo, Engels (1977:55) nos visualizó como era la situación de las ciudades en Inglaterra en plena Revolución Industrial de esa época en país, la cuna del capitalismo y el hacinamiento que se presentaba:

“... La brutal indiferencia, el duro aislamiento, de cada individuo en sus intereses privados, aparecen tanto más desagradables y chocantes cuanto más juntos están estos individuos en un pequeños espacios, y aun sabiendo que el aislamiento de cada uno, ese sórdido egoísmo, es, por todas partes, es el principio básico de nuestra sociedad en ningún lugar aparece tan vergonzantemente descubierto. Tan consiente, como aquí entre la multitud de las grandes ciudades”.

Engels (1977:55) además habla sobre las condiciones miserables en que se encontraban la clase trabajadora, así como el estado de insalubridad de los barrios obreros:

“... estos “barrios feos” están más o menos dispuestos del mismo modo en todas las ciudades: las casas peores están en la peor localidad del lugar, por lo general, son de uno o dos pisos, en largas filas, posiblemente con los sótanos habitados e instalados irregularmente por doquier. Estas casitas, de tres o cuatro piezas, y una cocina llamada cottages, son en Inglaterra, y con una excepción de una parte de Londres, la forma de habitación de toda la clase obrera. En general las calles sin empedrar, son desiguales, sucias, llenas de restos de

animales y vegetales sin canales de desagües y, por eso, siempre llena de fétidos cenagales...”.

Esos escenarios descritos por Engels no son ajenos a la cotidianidad urbana de muchas ciudades mexicanas y latinoamericanas en general, pero aun así hay factores positivos dentro de ese gran conglomerado humano.

Para Manuel Castells (1974) la ciudad es un contenedor de las relaciones resultantes de la sociedad capitalista y son a su vez lo que estructura a la sociedad. Castells le da un papel importante a la cuestión territorial. El Castells de la Cuestión urbana defiende a la teoría social marxista como la mayor capacidad explicativa para analizar a la sociedad capitalista. Para Castells el desarrollo urbano tiene de forma natural, en la sociedad capitalista, una problemática clasista y es la que configura el espacio, dándole una significación social. En el antiguo y actual Castells (1999) hay un rompimiento en su concepción teórica, deslindándose de la teoría social marxista, asume la posición sobre el actual y futuro proceso de las principales ciudades de Europa, el primer mundo y los países subdesarrollados. Para él las principales metrópolis están caracterizadas por una revolución tecnológica, la cual es muy importante, lo que ha dado como resultado la creación de una sociedad informacional, enmarcada en una globalización de las economías. Asimismo, Castells nos advierte que esta sociedad informacional y globalizada, es también una sociedad dual, por sus características inclusivas y exclusivas, donde no todos tendrán acceso a las actividades que tengan que ver con actividades de vanguardia, lo que genera una sociedad de desigualdades, una sociedad dual.

David Harvey (1992), nos habla de la importancia de la imaginación sociológica, término usado por Mills, con la “conciencia espacial” o “imaginación geográfica”. Para Harvey, esta imaginación permitirá al individuo comprender el papel que tiene el espacio y el lugar en su vida, relacionándose con los espacios y darse cuenta de las acciones sociales: para construir este puente entre la imaginación

sociológica y geográfica, es necesario poseer “útiles” adecuados, los cuales son métodos y técnicas que pueden emplearse para unir las dos partes. Harvey da una preeminencia a la posición de Marx al respecto, definiendo el urbanismo como un conjunto de relaciones sociales que refleja las relaciones establecidas en la sociedad como totalidad, en la cual en la ciudad es un reflejo de desigualdades sociales, producto del sistema capitalista.

Por su parte Bryan Roberts (1980) aborda el análisis de la expansión del capitalismo en países del tercer mundo y como esta expansión capitalista ha originado cambios en las pautas de urbanización, para ello analiza las principales ciudades de países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Perú y México.

Roberts analiza los efectos de la industrialización sobre la estructura agraria que originó la concentración de las actividades económicas en unos cuantos centros metropolitanos. Roberts nos habla de una economía dualista, característica de las metrópolis de los citados países, donde los sectores más dinámicos están concentrados en el sector de la economía a gran escala, que es el que ofrece los mejores salarios y la existencia de un sector de economía urbana en pequeña escala que sobrevive.

Alan Gilbert (1997), analiza la explosión urbana de las ciudades latinoamericanas desde la perspectiva de la población marginada y que opciones tienen ese sector para sobrevivir y la forma como obtienen un terreno para construir su vivienda.

De la misma forma Martha Schteingart (1983) nos dice que la ciudad es el medio socio espacial en el que las actividades allí asentadas y el modo específico en que se aglomeran los elementos en que la constituye reproducen la vida material del hombre y las relaciones sociales del modo de producción dominante.

Para Max Weber (1994), se pueden intentar definir varios modos de ciudades los cuales se ven como un ente cerrado, como una localidad y no un caserío, donde las casas

suelen estar muy juntas. Asimismo nos dice que si vemos el concepto ciudad desde el punto de vista económico tenemos que fijar un asentamiento donde la mayoría de los habitantes vive del producto de la industria o del comercio y no de la agricultura.

La ciudad es de manera utópica la expresión de la modernidad y donde se presentan los principios de democracia, la igualdad y la libertad de las manifestaciones culturales y políticas; pero también encierran el lado contrario, la subordinación, el sometimiento. Nace como una manifestación opuesta a la naturaleza, de los gases asfixiantes de los mofles ciudadanos, del capitalismo que nos lleva al abismo de la destrucción suicida, de la primacía del pavimento, del acero lo opuesto a la sustentabilidad, de ahí que su expansión expresa la voracidad del hombre en su afán de “civilizarlo todo” (Lezama, 2006:153-154).

En la medida que toda ciudad ofrece dinamismo económico las presiones de tipo demográfico se manifiestan en una demanda constante de servicios sociales que inicia con el satisfactor primordial de la tierra, por lo que tarde que temprano inicia un proceso de presión social por acceder al bien, y quienes poseen la tierra inician un proceso de especulación.

La ciudad es el medio socio espacial en el que las actividades allí asentadas y el modo específico en que se aglomeran los elementos en que la constituye reproducen la vida material del hombre y las relaciones sociales del modo de producción dominante (Schteingart, 1983:449). Asimismo en la ciudad se expresa de manera fiel los estratos sociales que se refleja en la realidad económica y social. Así que la ciudad se formará a partir de la focalización de los diferentes estratos sociales que ahí están presentes, y eso se expresa territorialmente.

La ciudad latinoamericana y mexicana comparte una gran desigualdad donde se presentan de manera dramática la pobreza y la riqueza, la expresión más evidente se evidencia en la orientación clasista de la distribución territorial. La presencia del comercio informal, del vendedor ambulante

y el indigente, los congestionamientos viales, los niños de la calle, etc. (Gilbert, 1997:9).

Gran parte del crecimiento de las ciudades latinoamericanas tiene que ver con la migración y como dichas localidades representan un foco de atracción para población de otras localidades, ciudades, o estados que ven en ella una gran oportunidad para lograr mejores condiciones de vida, aunque no necesariamente sucede eso.

Jaime sobrino (1998:5) nos dice que “el término ciudad se caracteriza por su longevidad. La ciudad más antigua excavada hasta la fecha, data aproximadamente 8 mil años a.C, las ciudades ya estaban estrechamente organizadas y hacia el año 2500 a. C existían metrópolis con importante concentración de soportes materiales. Una de las condiciones favorables que ofrecía la ciudad era la seguridad personal. La ciudad no siempre ha sido concebida de la misma manera. Un conjunto de casas de hace unos siglos ahora no significa los mismo. En cada época los estudiosos del urbanismo han percibido al espacio según su propia cultura”. La ciudad actual ofrece grandes complejidades, porque no solo se convierte en un gran conglomerado humano, sino la suma de acciones de gente, grupos, instituciones que buscan recrearse y competir por recursos provenientes de los flujos de inversión.

Para los representantes de la escuela ecologista de Chicago (Monge, 2007:19) la ciudad no es solo una combinación de hombres y mujeres y construcciones sociales (calles, edificios, alumbrado público, transporte, teléfonos; sino también una serie de instituciones de carácter político, administrativos (tribunales, hospitales, escuelas, policía y funcionarios civiles de distinto tipo). Para esta tendencia de pensamiento urbano, la ciudad es una concepción mental, una mezcla de costumbres, tradiciones, actitudes y sentimientos organizados que se transmiten por medio de dicha tradición de generación en generación. Por lo tanto es para ellos, la ciudad, no sólo un mecanismo físico,

material o una construcción artificial, también está involucrada en el proceso vital de la gente que la compone y por lo tanto es un producto de la naturaleza humana.

En la actualidad se hace mención de la ciudad global que hace referencia a una clase de ciudades que pertenecen al sistema donde fluye la economía global (Friedmann, 1997:3). Es la ciudad global un sistema que es capaz de poseer actividades de empresas estructuradas con servicios financieros, de seguros, inmobiliarias, de consultorías, de servicios legales, publicidad, etc. (Borja y Castells, 1998:36).

Es para los teóricos de la ciudad mundial es elemento primordial del capitalismo actual y tiene la función de ser el recipiente de esta nueva división internacional del trabajo dominada por corporaciones internacionales apuntaladas por las tecnologías de la información que acabó con el modelo tecnológico fordista y keynesiano. La esencia del anterior tipo de ciudad es el centro industrial que dio paso al nuevo, desindustrializado basado en servicios tecnológicos, financieros y servicios al productor (Brenner, 2003:7).

Para Manuel Castells en esta ciudad global se desarrolla una nueva economía de gran capacidad generadora de riqueza, centrada en el desarrollo de redes entre individuos y empresas competitivas sin ningún interés público, al bien común o valores que no sean capitalizados por el mercado.

Si bien las ciudades actuales son claves como generadoras de riqueza, también es un punto esperanzador para corregir los efectos destructivos de esta economía que no tiene valores sociales, pero que en ellas entrañan la lucha por la conservación de la naturaleza, la identidad cultural y las libertades cívicas (Castells, 2000:6).

Uno de los problemas que se enfrentan las ciudades es su crecimiento, la manera que a configurando a medida que van creciendo. Diversos autores han analizado el crecimiento de las ciudades y han formulado diversos modelos de expansión urbana.

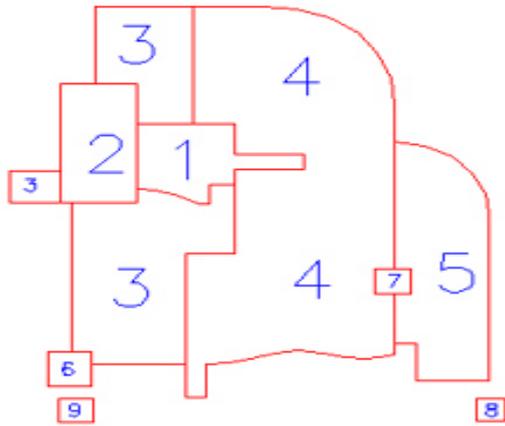


Fig. 3 Modelo polinuclear de C. Harris & E. Hullman. Tomado de Ramírez (2003). 1. Distrito de Comercio Central, 2. Pequeña industria, 3. Clases Baja, 4. Clases Media, 5. Industria pesada, 6. CBD Periférico, 7. Zona suburbana residencial, 8. Zona suburbana industrial.

El Modelo de crecimiento de los sectores de Homer Hoyt completa el modelo de Burgess, pues propone un diagrama en el que los límites impuestos por los círculos concéntricos de Burgess se interrumpen y se amplían del centro a la periferia, adoptando formas irregulares (Ibid.:72).

En la teoría de Hoyt es importante tomar en cuenta el cambio, la movilidad y el crecimiento que toma principal estímulo la atracción ejercida con los sectores de la población más dinámicos de la población, con mayor poder adquisitivo y son estas las que se desplazarán por las principales y rápidas rúas de comunicación evadiendo el congestionado ambiente de la ciudad central. Entonces éstas élites tenderán a desplazarse a la periferia pero con gran contacto con las áreas que de manera donde originalmente de desarrollaron y eran originarios.

Las críticas al modelo de Hoyt se centran en la visión simplificada de la localización de estratos sociales en la ciudad donde considera sólo el papel de los líderes, además de lo ambiguo del concepto "sector" y que representa el punto central de su teoría y modelo (Ibid.:74).

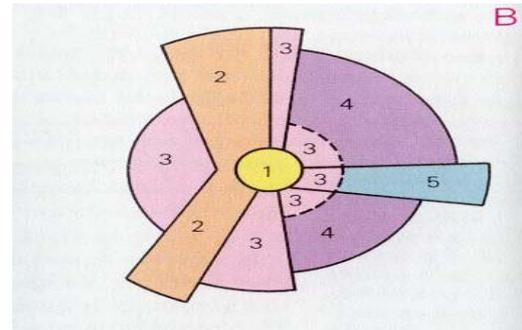


Fig. 4 Modelo de crecimiento de sectores de Homer Hoyt. Tomado de Ramírez (2003).

Sin embargo la ciudad latinoamericana y en su caso la mexicana aunque tiene algunos rasgos de la ciudad estadounidense, tiene la particularidad de la falta de planeación y la concurrencia de condiciones de una sociedad de gran desigualdad donde gran porción de la sociedad trata por todos los medios de hacerse de una vivienda que está muy lejos de su alcance. Ahí se ve la importancia que tiene el Estado de generar condiciones aceptables y la aplicación de políticas públicas para que la mayor parte de la población pueda adquirir un pedazo de tierra donde pueda edificar su vivienda.

Como parte de la ciudad actual y la tendencia a las grandes aglomeraciones urbanas se maneja el término de las ciudades desdibujadas debido a su gigantesco tamaño como en el caso de la ciudad de México que forma parte de una megalópolis que agrupan un entorno peri urbano o suburbano compuesta por ciudades de distintos tamaños y funcionalidades, como ejemplo tenemos a la megalópolis compuesta por las ciudades, de Norte a Sur, de Boston, New Haven, Nueva York, Philadelphia, Baltimore, y Washington, DC, que componen un continuo de unos 800 kilómetros de longitud o en el caso de Los Ángeles, que asemejan a un estallido de piezas que generan espacios aislados y que constituyen ciudades fragmentadas, de ahí que la escuela de Los Ángeles enfatice en sus estudios y análisis de las inclinaciones posmodernistas de unidades fragmentadas y separadas las unas de las otras en sus estudios sobre la ciudad (Monge:2007).

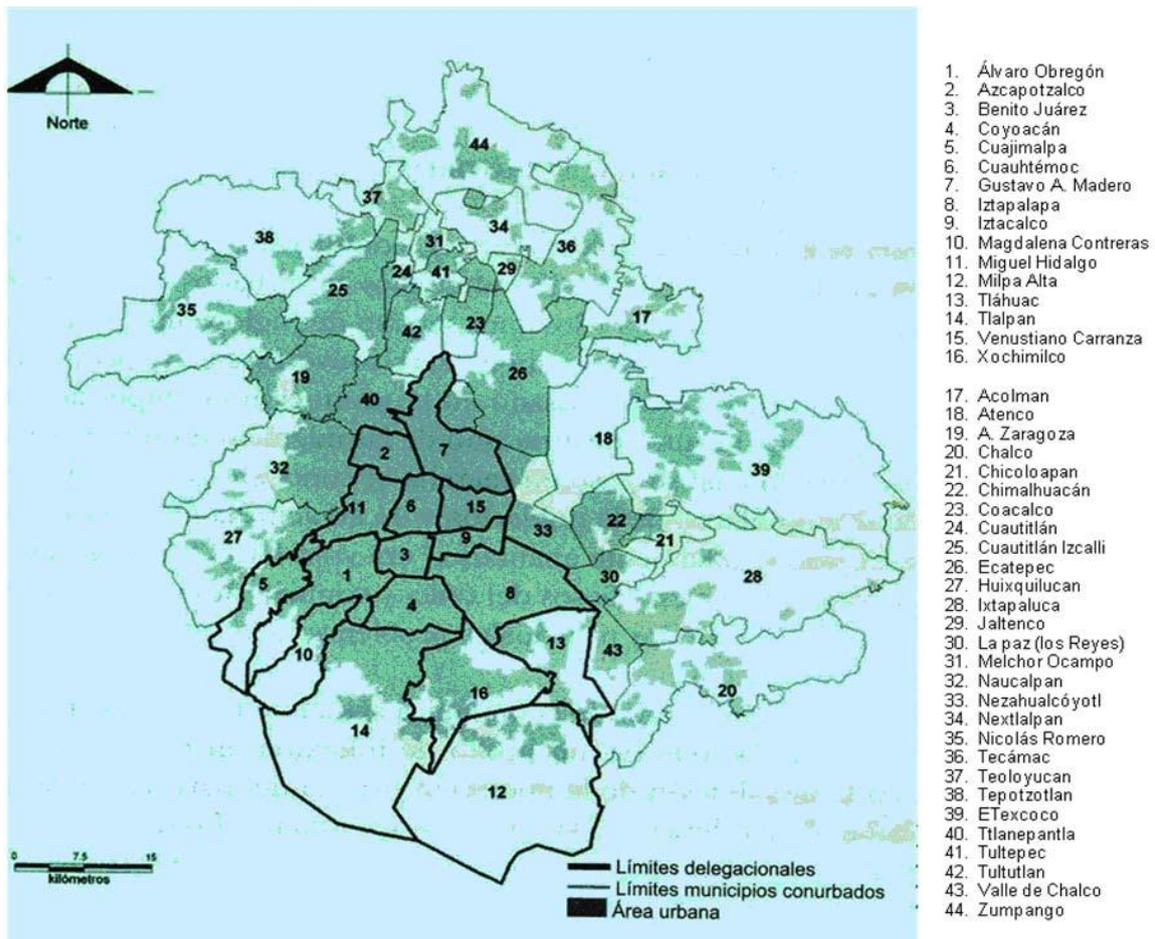


Fig. 5 Cd. De México, ejemplo de ciudad diseminada o difusa. Tomado de Velázquez (2010).

En este efecto de ciudad diseminada cuando las ciudades son pequeñas muestran una tendencia hacia una expansión urbana relativamente concéntrica dentro de la lógica en que la población busca posicionarse en una cercanía con el centro, debido a que es donde se concentran las principales actividades y servicios de la localidad. Pero a mediados de la década pasada México empieza a experimentar un acelerado aumento en las tasas demográficas y un gradual cambio de modelo de desarrollo basado en el sector primario a aquél basado en actividades secundarias y terciarias y que por lo tanto tienen su ubicación espacial en las ciudades lo que ha conllevado en el corto tiempo un acelerado proceso de urbanización, es decir, de concentración poblacional en las ciudades. En medio de este modelo de desarrollo, las ciudades empiezan a ser receptoras de un elevado flujo demográfico que ya no puede ser absorbido alrededor por los espacios cercanos a la ciudad

central, entonces la expansión urbana tiene a ubicarse en las periferias, lo que provoca cada día la incorporación de terrenos rurales, tierras de cultivo de temporal o de riego, zonas de conservación ecológica como bosques, los cuales van siendo presa ante la presión de las necesidades colectivas. De esa forma se da la transformación del territorio de rural a urbano. Este proceso se da inicialmente, a lo largo de los caminos, carreteras o autopistas que unen a las ciudades con otros poblados de la región. Por estas rúas circula la población que habita en los poblados cercanos a la gran ciudad y que se traslada a diario al centro urbano, convirtiéndose estas arterias en corredores urbanos y con el tiempo se empiezan a ubicar sobre ellas una serie de infraestructura en bienes y servicios para satisfacer la demanda de la nueva población de la zona. Esta vocación de dichos corredores urbanos impulsa a su vez una tendencia de urbanización imparable. Como lo afirma la teoría de los

círculos concéntricos en todo este proceso de expansión hacia la periferia, los “centros históricos” de las ciudades inician un proceso de depauperización y a despoblarse. Dependiendo del dinamismo de las actividades económicas de la ciudad, el anterior proceso descrito puede manifestarse en un lapso de 50 años en el que se puede llegar a triplicar o cuadruplicar su población. Este fenómeno de expansión urbana incontrolada se da en el ámbito nacional, con variaciones de intensidad dependiendo del tamaño de cada ciudad (Bazant, 2008:119-120).

El desarrollo urbano en América Latina se aceleró a partir de la adopción de la política de sustitución de importaciones, el impulso de la industria nacional que originó el crecimiento acelerado de las ciudades que estuvieron caracterizadas por la recepción cuantiosa de una población rural empobrecida que huía del campo descapitalizado por las políticas públicas. La marginación y la informalidad serán características importantes de las ciudades latinoamericanas.

Las ciudades en América Latina

En la mitad de los años 70, las ciudades latinoamericanas han sufrido una serie de cambios importantes originado principalmente a una reducción del crecimiento urbano debido a la baja en la migración campo-ciudad y a la modificación en las políticas públicas en que se basaba el desarrollo urbano, en este contexto las reformas económicas de los 90 con la eliminación del Estado Obeso mediante la privatización de las empresas paraestatales y el desmantelamiento del sistema social afectó de manera sustancial la capacidad de gestión del Estado y por lo tanto la capacidad del Estado en adoptar medidas para redistribuir la riqueza y evitar profundizar la brecha entre ricos y pobres (Janoshcka, 2002:2).

Existe una gran diferencia en los cambios entre los países de América Latina y los países del norte, ya que de manera tarde nuestro subcontinente en los años 30 con base a las dinámicas de industrialización, teniendo en cuenta que el proceso en Europa había iniciado hace más de 50 años,

se basaba en la explotación de recursos naturales, como la extracción del petróleo y carbón, la explotación agroindustrial del plátano, el tabaco y otros productos agrícolas; esa nueva condición era consecuente con la búsqueda de nuevas formas de ocupación territorial, las cuales no fueron planeadas y por el contrario fueron uno más de los resultados directos de los procesos acelerados de industrialización, con crecimientos sin forma y espontáneos sobre el territorio (Torres, 2005:68).

En las ciudades de América Latina y el Caribe, los pobres urbanos viven una situación donde sus condiciones y carencias expresan directamente e indirectamente su situación económica vulnerable. En esta latitud, la pobreza urbana está asociada a los bajos ingresos relacionados con empleos precarios, falta de un sistema educativo estructurado y falta de patrimonio, reflejando inequidades por razones de género. La precariedad urbana, entendida como la proporción de los hogares que no tienen cubiertas sus necesidades habitacionales, tales como la materialidad de la vivienda, acceso a servicios como agua, electricidad, drenaje (Winchester, 2008:28).

En la mitad del siglo XX, las más grandes ciudades latinoamericanas se vieron ampliamente favorecidas en su desarrollo y crecimiento de forma explosiva durante el desarrollo basado en la industrialización vía sustitución de importaciones. Es en este marco que hasta 1970 las ciudades fueron fuente de atracción de un gran número de industria manufactureras; estas ciudades concentraron la toma de decisiones políticas, un creciente aparato burocrático y un amplio sector servicios lo cual, a su vez, las convirtió en las principales metrópolis de cada país con altos índices de dominancia. Este proceso originó que no crecieran ciudades vecinas, ya que las ciudades centrales fueron capaces de consolidar sus ventajas locacionales a través de sus altas tasas de crecimiento económico, su gran atracción de migrantes y mercado cautivo (Aguilar, 2002:4-5).

En las últimas décadas las ciudades en Latinoamérica cambiaron su estructura y

fisonomía. Se han diseminado por la geografía urbana elementos nuevos y a veces aún predominantes como los muros y cercas alrededor de barrios y las barreras en calles. Estas manifestaciones son copias de los barrios cerrados norteamericanos, que emula la arquitectura medieval amurallada. Aunque para algunos autores la arquitectura de la segregación y separación tiene una larga tradición en América Latina y ponen como ejemplo las casas de patio que significaron una ruptura brusca entre el espacio público y privado. Se pueden citar otros ejemplos del espacio amurallado y separado del espacio público como instalaciones eclécticas, conventos, vecindades etc. Por eso los barrios cerrados nuevos, que nacieron en las últimas décadas, tienen raíces en la tradición cultural latinoamericana. Sin embargo con la influencia de globalización y transformación económica y sus consecuencias de desregulación del desarrollo urbano son fuerzas poderosas que fortalecen el proceso y desarrollo de cotos exclusivos (Borsdorf, 2003:1).

La tendencia de las últimas décadas el proceso de urbanización se ha acelerado y actualmente cerca del 50% de la población mundial se concentra en ciudades. En el caso de América Latina la población que vive en las ciudades rebasa el 75% de la población. Las ciudades latinoamericanas del presente se caracterizan por tener variados problemas que se relacionan con las formas de movilidad, los procesos político administrativos de descentralización, el hambre, la miseria y el desempleo, constituyéndose un vacío social, las nuevas formas en que se manifiesta el delito; el tamaño de las ciudades con altos volúmenes de concentración de la población y funciones debido a que cumplen con funciones económicas, políticas y administrativas. La enorme mancha urbana de las principales ciudades latinoamericanas representa grandes problemas de desplazamiento, lo cual incide directamente en el bienestar de las poblaciones al tener que destinar más tiempo útil para trasladarse de un lugar a otro para poder atender sus obligaciones sociales y económicas.

Muchas de las naciones latinoamericanas han dado primacía al transporte individual, lo que provoca que los sistemas de transportes masivos sean incompletos e ineficientes, sin embargo se han buscado algunas soluciones como en el caso de Bogotá o la ciudad de México donde se impulsan más extensiones del sistema colectivo de transporte Metro. Los problemas de desplazamiento también afectan la capacidad de relacionamiento con las localidades de la región e incluso global ya que algunos aeropuertos de la región quedaron en medio de la mancha urbana y no hay posibilidades de ampliar sus instalaciones, algo necesario para su conectividad en medio de un mundo globalizado; y más cuando el desarrollo del transporte ferroviario no ha sido una alternativa explorada y menos aun las hidrovías navegables por la infinidad de ríos presentes en Latinoamérica (Torres Tovar, 2005:69).

De acuerdo con Clichevsky (2000) la población latinoamericana se ha asentado mayoritariamente en ciudades-áreas metropolitanas, donde en el año 2000 habitaban 351 millones de personas. Si en 1970 la población urbana representaba el 57,2% del total en 1970, en 1995 alcanzó el 73,4%, y según proyecciones se llegará a 85% en el 2025. De acuerdo con el desarrollo de cada país, este proceso de urbanización fue muy intenso en algunos países desde la década del cuarenta, mientras que en otros sólo a partir de los años setenta poseen crecimiento importante de su población urbana. La urbanización y el crecimiento de la mancha urbana de las grandes ciudades continuaron de manera sostenida durante la década de los 90, con tasas de crecimiento superiores al periodo de 1965-1980 en los países más pobres. Aunque se ha manifestado un descenso importante en las tasas de crecimiento de la población, en las últimas dos décadas el ritmo anual de crecimiento de los hogares se ha mantenido en un nivel alto y en varios países se ha acelerado.

De la misma forma Clichevsky observa que una considerable población urbana vive en condiciones de pobreza e indigencia y en la mayoría de los países (años 90) la

proporción de hogares pobres es aún más alta que en los años setenta, con lo que la aplicación del modelo neoliberal a aumentado los porcentajes de pobreza en la población. Asimismo, Clichevsky nos revela que la cantidad de pobres urbanos pasó de 63 millones en 1980 a 122 millones en 1990. En otro tenor, la polarización se ha acrecentado a causa de una distribución del ingreso que se vio reflejado en una riqueza más concentrada e inequitativa que a fines de la década de los años 70.

Así, el crecimiento de la población de las ciudades latinoamericanas ha traído como consecuencia el crecimiento de sus tradicionales problemas de carencias de lugares adecuados para vivir, específicamente para los sectores pobres, consolidándose la informalidad. Se han elaborado diferentes interpretaciones acerca de la informalidad que es característica inherente de las sociedades capitalistas dependientes.

México como parte de esta realidad latinoamericana, su crecimiento urbano se expreso de manera cruda con las características de marginalidad, precarización y pobreza que presentaron las demás naciones del subcontinente.

Las ciudades en México

El proceso de urbanización en nuestro país (Aguado y Hernández, 1997) es un fenómeno irreversible y con costos muy elevados para la sociedad por la poca planeación y ordenamiento, problema que se ha manifestado concretamente en terrenos de núcleos agrarios que han sido devorados por la mancha urbana, con o sin su consentimiento, alterando sus premisas organizativas y productivas. Por lo tanto puede señalarse que en todo proceso de urbanización en México que se haya producido desde fines de los años 40 hasta la actualidad, ha ocurrido en detrimento de tierra ejidal o comunal y en mucho sentido, a través de procesos de irregularidad, propiciado por el desorden y la anarquía con el que crecen los principales centros urbanos del país que donde se han incorporado desde las décadas anteriores una gran masa de migrantes provenientes

del campo, esto sucedió tanto en los centros urbanos históricos como Guadalajara, Monterrey y la Cd. de México, o l creados ciudades que emergieron en el transcurso de las últimas dos décadas.

De la misma forma Aguado y Hernández señalan que a partir de los setenta, las invasiones y asentamientos en condiciones de informalidad proliferaron en terrenos ejidales y comunales, lo que manifestaba el crecimiento explosiva y anárquica de las ciudades, lo que generó una presión creciente sobre los gobiernos de los tres niveles de gobierno; el concepto de asentamientos irregulares, invasiones, ciudades perdidas o cinturones de miseria se utilizó en análisis y reflexiones en materia urbana, como consecuencia de la oferta insuficiente de suelo barato para las masas empobrecidas, que propició una tendencia de invasiones y venta ilegal de lotes de núcleos agrarios violando los usos de suelo con la esperanza de una eventual regularización.

Ante la situación de irregularidad, el Gobierno comenzó a diseñar una serie de políticas públicas tanto a nivel local municipal, nacional como estatal para enfrentar esta problemática. Bajo este tenor, el gobierno federal no sólo reconoció lo grave del problema sino promovió la constitución de instituciones que de manera especial se dedicarán a regularizar la tenencia de la tierra y a favorecer la incorporación de tierra ejidal para vivienda y desarrollo urbano, su actuación será bajo dos vertientes: la primera que tiene que ver con medidas correctivas regularizando aquellos asentamientos irregulares que se originaron violentando los usos de suelo y la segunda vertiente de carácter preventivo impulsando la creación de reservas territoriales a cargo de las instituciones del sector urbano gubernamental.

Para ello, en 1971 el gobierno federal por decreto presidencial creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (Indeco) como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios cuyas principales atribuciones iniciales fueron la construcción de vivienda de bajo

costo, fraccionamientos para trabajadores de escasos recursos y realizar todo tipo de operaciones inmobiliarias. En 1978, el Indeco se convierte en agente inmobiliario federal, con la facultad de integrar y administrar el sistema tendiente a satisfacer las necesidades de tierra para el desarrollo urbano que requieren los centros de población con el objeto de regular el mercado de terrenos y evitar asentamientos irregulares. De la misma forma El 20 de agosto de 1973 por acuerdo Presidencial surge el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como un organismo desconcentrado de la administración pública federal con el objetivo de impedir, regularizar y prevenir los asentamientos humanos irregulares por la vía expropiatoria, tanto de terrenos de origen ejidal y comunal como los de origen privado. Dicho Comité se encontraba dentro de la estructura organizativa del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. En 1974 este Comité se transforma, vía decreto, en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargada de regularizar la tenencia de la tierra en asentamientos humanos irregulares y visualizar la creación de reservas territoriales de los núcleos urbanos.

Entre los años de 1991 y 1993 se realizaron las grandes reformas constitucionales al régimen agrario, que plantea de manera fundamental la finalización del reparto agrario, facilidades para disposición de la propiedad social y el término de la dependencia de los ejidatarios; como al gobierno pues estos adquirirían títulos de propiedad. Estos cambios al marco jurídico en materia de asentamientos humanos con la promulgación en julio de 1993 de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que en su artículo 38 se establece que "el aprovechamiento de áreas y predios ejidales y comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento urbano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la

legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios" (LGAH,1994).

Como parte de esta informalidad, las tierras ejidales fueron una válvula de escape para una gran masa necesitada de un espacio para vivir y que con complicidad de autoridades, líderes y ejidatarios consolidaron la existencia de asentamientos irregulares en todas las ciudades del país.

Urbanización en áreas ejidales

Martha Schteingart (1981), abordó el crecimiento de la ciudad, su estructuración espacial, donde especifica la distribución clasista del espacio y sobre todo algo muy importante, los diferentes tipos de suelo que se han conjugado en el crecimiento del área metropolitana de la Ciudad de México, dándole preeminencia a las tierras ejidales que son las más afectadas por el crecimiento urbano (es importante señalar que los análisis abarcan de 1940 a 1975 cuando todavía estaba en ejercicio la antigua Ley Agraria), lo que generaba problemas debido a lo ilegal de estos hechos. Para solucionar estos problemas el Estado intervenía de diferentes formas e instituciones creadas para lograr la solución de ellos.

María Soledad Cruz Rodríguez (2001) afirma que en los últimos 40 años las ciudades mexicanas han experimentado un proceso de crecimiento, tanto en zonas metropolitanas como la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, así como ciudades medias como Aguascalientes, Puebla, etc. Este proceso de expansión no se podría concebir sin la incorporación de tierras ejidales y que serán soporte de las nuevas actividades urbanas.

Guillermo Olivera Lozano (2005) nos dice que con dicha reforma los nuevos procedimientos no han sido suficientemente exitosos para disminuir la ocupación irregular del suelo, y concluye que ello se debe a dos razones principales: en primer lugar, se mantiene una sobreregulación del Estado sobre los propietarios de las tierras ejidales y comunales, que es necesario eliminar; y en segunda instancia, la

capacidad de los gobiernos municipales para ordenar y planificar el desarrollo urbano es todavía muy limitada.

Por su parte Jorge Durand (1983) aborda la problemática en la cual las tierras ejidales se urbanizan, dándose un cambio de valor de uso del suelo y lo que él llama un proceso de proletarización. Todo en el marco transformador de las nuevas formas de vida que conlleva la ciudad. La llegada de la ciudad traerá consigo la especulación del suelo, todo en contradicción con la antigua ley agraria.

Analizando la urbanización de ejidos, Mónica Miguel Bautista (2008) poniendo como ejemplo el crecimiento de la mancha urbana de la ciudad de Oaxaca de Juárez argumenta que ese hecho ha incidido en la desaparición de los ejidos de los Valles Centrales y donde antes imperaba el maíz, el frijol, ahora sólo hay fraccionamientos, maquiladoras y grandes comercios.

Teresita de Jesús Alcántara Díaz (2007) analiza los mecanismo de desincorporación del cambio de régimen de propiedad, y la incorporación del suelo ejidal al proceso de urbanización, analizando a todos los actores involucrados. Afirma que en nuestro país la apropiación del suelo adquiere particular relevancia pues en el pasado se dio un proceso complejo conformándose diversas formas de propiedad de la tierra como la privada, la ejidal y la comunal.

Producto de las reformas del artículo 27 constitucional, surgieron nuevas instituciones y algunas otras se reformaron para atender las políticas del sector social. Como el caso de la Procuraduría Agraria (PA), los Tribunales Agrarios, el Registro Agrario Nacional (RAN) y, en lo particular, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), que se encarga de la titulación de las propiedades ejidales.

La Procuraduría Agraria surge como resultado de las Reformas al Artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Ley Agraria, siendo un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y

patrimonio propios. Se encarga de asesorar a los campesinos en sus relaciones jurídicas y orientarlos respecto de sus derechos y la forma de ejercerlos.

Por su parte el Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, se encarga del control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, y de brindar la seguridad jurídica documental, derivada de la aplicación de la Ley Agraria.

En cuanto al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) es un programa del gobierno federal que tiende a regular la propiedad de la tierra, sobre todo en tierras ejidales, comunales y en las colonias agrícolas y ganaderas. El sector agrario que participa en él, es la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria (PA), el Registro Agrario Nacional (RAN) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), aunque éste último no pertenece al Sector Agrario. En la práctica la dependencia que asume la instrumentación y ejecución del Procede, es la Procuraduría Agraria.

De acuerdo con el Registro Agrario Nacional el PROCEDE “fue un instrumento que el Gobierno de la República puso al servicio de los núcleos agrarios para llevar a cabo la regularización de la propiedad social. El objetivo principal del Programa fue dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprobaron y solicitaron”.

Bajo esa tónica de darle certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra de los ejidatarios, ellos estarán en condiciones de poder enajenar las tierras al mejor postor, organizando inmobiliarias ejidales e incorporar la propiedad ejidal al desarrollo urbano. En este tenor las instituciones como la Procuraduría agraria y el Registro Agrario Nacional darán asesorías para la

desincorporación de suelo social para el desarrollo urbano y consiste en orientar a los sujetos agrarios para que de acuerdo con la legislación vigente, sea desincorporada la tierra social para el desarrollo urbano, a través de los procedimientos de adopción del dominio pleno sobre parcelas o la aportación de tierras de uso común para la constitución de inmobiliarias.

Otro de los programas implementados por el gobierno federal para la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano es el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO), concebido como una estrategia de política pública diseñada por las secretarías de Desarrollo Social y de la Reforma Agraria para aplicarse a partir de un esfuerzo de coordinación con gobiernos estatales y municipales. Su objetivo esencial consiste en prever el crecimiento de las ciudades e inducir la incorporación rápida y concertada de suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano mediante la constitución de reservas de suelo que permitan ponerse en venta, legalmente y en condiciones que los núcleos y sujetos agrarios obtengan los mayores beneficios posibles, involucrando a instituciones públicas, privadas y sociales que establezcan compromisos para impulsar proyectos de vivienda, desarrollo inmobiliario y equipamiento urbano (PA, 2000:118).

CONCLUSIONES

En la conformación socioespacial de las ciudades se presentan una serie de elementos que dependen con la naturaleza jurídica, económica, política y social de un país. Es en ese sentido que en los países latinoamericanos en términos de los elementos comunes que compartimos como los económicos y sociales, los rasgos de marginalidad son sello distintivos de las ciudades de nuestro subcontinente, la válvula de escape ante la presión social de falta de oportunidades de vivienda son los asentamientos irregulares.

En el caso de nuestro país el desarrollo y crecimiento de las localidades urbanas se presentó en los años sesenta y setenta por una constante recepción de una gran masa

empobrecida del campo a la ciudad y que generó la incapacidad de los gobiernos de los tres niveles de gobierno de proporcionar espacios para los nuevos ciudadanos asentados y de proporcionar los servicios básicos a la población de los nuevos asentamientos.

En México la presencia de diferentes tipos de propiedad de la tierra, estrictamente antes de las reformas al artículo 27 constitucional en 1992, generaba una tensión constante entre la propiedad social y la necesidad de las ciudades de reservas territoriales para su crecimiento continuo. Sólo la irregularidad aseguraba la incorporación de tierras ejidales y comunales a la mancha urbana, donde se entremezclaban los intereses de ejidatarios, líderes y funcionarios de gobierno que se aprovechaban de la necesidad de la población.

A partir de las reformas al artículo 27 constitucional impulsado en el sexenio salinista se eliminó el obstáculo para incorporar el suelo de propiedad social al desarrollo urbano. Producto de estas reformas surgieron programas para facilitar el dominio pleno de las parcelas y tierras comunales a los sujetos agrarios con el fin de que las tierras fueran susceptibles de ser urbanizadas. Las instituciones mencionadas fueron el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) y que tiene como propósito el dotar de títulos de propiedad a los sujetos agrarios y estar en condiciones de enajenarlos. El otro programa fue el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO), que retrata el alcance y objetivo de las reformas al artículo 27 constitucional de 1992 para la incorporación al desarrollo urbano y que surge con la finalidad de involucrar a las autoridades estatales y municipales en la obtención de un banco o bolsa de suelo que será susceptible de incorporarla al crecimiento de las ciudades.

Las reformas al artículo 27 impulsada por Salinas no es ni han sido la solución a todos los problemas que encierra el crecimiento de las ciudades, pero si para la incorporación formal del suelo ejidal y

comunal al desarrollo urbano. Los problemas de especulación y el alto valor del suelo urbanizable en muchas ciudades obstaculiza que sectores de la población en precariedad económica no puedan acceder a ello, sin embargo, es deseable que autoridades de los tres niveles de gobierno en coordinación con ejidatarios puedan obtener reservas territoriales e implementar programas donde los sectores más vulnerables puedan obtener a suelo urbano a precios más accesibles.

LITERATURA CITADA

- Aguado Hernández, Emma y Francisco Hernández y Puente (1997). **“social y desarrollo urbano: experiencias y posibilidades”**. Estudios agrarios Núm. 8, julio-septiembre de 1997, México, Procuraduría Agraria.
- Alcántara Díaz, Teresita de Jesús (2007). **La integración de tierras ejidales a la expansión urbana: El caso del área metropolitana de Colima 1990/2006**. Tesis de Maestría. Universidad de Colima.
- Bazant, Jan (2008). **“Procesos de expansión y consolidación urbana de bajos ingresos en las periferias”**. Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 13, Núm. 2, junio-diciembre, 2008, pp. 117-132. Universidad Nacional de Colombia
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1998). **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Editorial Taurus. Madrid, España
- Brenner, Neil (2003). **“La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista”**. Eure, Vol. 29, año 086.
- Castells, Manuel (1974). **La cuestión urbana**. Siglo XXI editores. Madrid.
- Castells, Manuel (1999). **La era de la información**. Economía, sociedad y cultura. Siglo XXI editores. México.
- Castells, Manuel (2000). **“La ciudad de la nueva economía”**. En Revista La Factoría. Julio-septiembre 2000, núm. 12.
- Clichevsky, Nora (2000). **“Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación”**. <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/ca/pacitacion/biblioclichevsky2.pdf> consultado 13/12/ 2010
- Cruz Rodríguez, María Soledad (1996). **“La urbanización ejidal. El encuentro de dos procesos: El rural y el urbano” en Ana Paula de Teresa y Carlos Cortés. La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio Vol. II, La nueva relación campo-ciudad y la pobreza rural**. Plaza y Valdés editores. México.
- Cruz Rodríguez, María Soledad (2001). **“Propiedad de la tierra, urbanización ejidal y poblamiento en la Zona Metropolitana del Valle de México 1990-2000”**. Revista Estudios Agrarios. Procuraduría Agraria. México. Pp. 45-71.
- Durand, Jorge (1983). **La ciudad invade al ejido: proletarización, urbanización y lucha política en el Cerro del Judío**. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Ediciones de la Casa Chata. México, D.F.
- Engels, Federico (1977). **La situación de la clase obrera en Inglaterra**. Ed. se cultura Popular. México.
- Friedmann, John (1997). **“Futuros de la ciudad global: el rol de las políticas urbanas y regionales en la región Asia-Pacífico”**. Eure, Vol. 23, núm. 070. Pontificia Universidad de Chile. 1997.
- Gilbert, Alan (1997). **La ciudad latinoamericana**. Siglo XXI editores. México.
- Harvey, David (1992). **Urbanismo y desigualdad social**. Siglo XXI editores. México.
- Janoshcka, Michael (2002). **“El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana. Fragmentación y privatización”**. Eure, diciembre, Vol. 27, Núm. 85. Pontificia Universidad católica de Chile, Facultad de arquitectura y Bellas Artes, Instituto de estudios Urbanos, Santiago de Chile.
- Lezama, José Luis y Judith Domínguez (2006). **“Medio ambiente y sustentabilidad urbana”**. Papeles de población. Julio-septiembre, número 049. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.
- Miguel Bautista, Mónica (2008). **“La urbanización del surco” en El cotidiano, marzo-abril UAM, Azcapotzalco**. México, DF.
- Monge, Fernando (2007). **“La ciudad desdibujada. Aproximaciones antropológicas para el estudio de la ciudad. Revista dialectológica y tradiciones populares”**, enero-junio, vol. LXII, no. 1
- Olivera Lozano, Guillermo (2005). **“La reforma al artículo 27 constitucional de las tierras ejidales al mercado legal**

- de suelo urbano en México**". En Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Vol. IX, Núm. 194. Universidad de Barcelona. España.
- Procuraduría Agraria (2000). **"Estrategias de política pública para incorporar suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano y la vivienda"**. Estudios Agrarios Núm. 11.
- Ramírez Carrasco, Francisco (2003). **Valoración de la congruencia espacial entre la actividad residencial y terciaria en el centro urbano de Barcelona**. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Cataluña. España.
- Rodríguez Jaume, María José (2002). **Modelos Sociodemográficos**. Atlas social de la ciudad de Alicante. Tesis doctoral. Universidad de Alicante.
- Registro Agrario Nacional (2011). **"PROCEDE"**. http://www.ran.gob.mx/ran/programas_sustantivos/ran_procede.html Consultado el 17/05/2011.
- Sobrino, Jaime (1998). **"Desarrollo Urbano y calidad de vida"**. Colección documentos de Investigación. El Colegio Mexiquense. México.
- Schteingart, Martha (1981). **"El proceso de estructuración del espacio en el área metropolitana de la Ciudad de México"** en Temas de la Ciudad Núm. 7. DDF. México.
- Schteingart, Martha (1983). **"Expansión urbana, conflictos sociales y deterioro ambiental en la Ciudad de México"**. Estudios demográficos y urbanos. El Colegio de México. México, D.F.
- Torres Tovar, Carlos Alberto (2005). **"Ciudad Latinoamericana y conflictos presentes"** en Revista Bitácora Urbano Territorial, enero-diciembre, año/vol. 1, número 009, Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia pp. 64-81
- Velázquez Mejía, Osvaldo (2010). **"La zona metropolitana de la ciudad de México: Una zona habitable, pero sin sustentabilidad. Un acercamiento desde la subjetividad"**. Tlatemoani. Revista Académica de Investigación. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México.
- Vilanova, Josep (1997). **"Las tramas residenciales en la Barcelona metropolitana"**. Papers. Regió Metropolitana de Barcelona, núm. 26, Pp.. 53-70
- Weber, Max (1994). **Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica**. México, D.F. 1994.
- Winchester, Lucy (2008). **La dimensión económica de la pobreza y precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas**. Implicaciones políticas para el hábitat. Eure, Vol. XXXIV, núm. 103, diciembre-sin mes. Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile. pp. 27-47.

Jesús Bojórquez-Luque

Alumno de la Maestría en Economía del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales de la Universidad Autónoma de Baja California Sur.