

# La urbanización periférica de las ciudades de México

Víctor Castañeda\*

**L**a expansión de las ciudades de México se ha caracterizado por su crecimiento no planificado y dirigido por la especulación inmobiliaria, por la ausencia de políticas públicas urbanas oportunas y efectivas, y por las prácticas políticas clientelares de las autoridades que han propiciado la urbanización fuera de los marcos técnicos y jurídicos de la planificación a cambio de las voluntades electorales de los ciudadanos. Este modelo de urbanización periférica ha provocado la ocupación indiscriminada de áreas no aptas para el desarrollo urbano, tanto por su marcada vulnerabilidad en relación a riesgos naturales y tecnológicos, como por la degradación del entorno natural debido a la ocupación de tierras con vocación agrícola, pecuaria o forestal. A estas características se agrega la más evidente de todas: la ilegalidad en la tenencia de la tierra originada por la urbanización de tierra ejidal y comunal.<sup>1</sup>

Las contradicciones que encierran todos estos aspectos de carácter social, económico, político, ambiental y jurídico-administrativo han hecho de las ciudades mexicanas un conglomerado urbano pro-

fundamente injusto y segregado, que atenta cotidianamente contra el nivel de vida de millones de sus habitantes.

## Mercado ilegal de suelo periférico y modelo de urbanización

El mercado ilegal de suelo en las periferias de las ciudades mexicanas adquirió suma importancia tanto por sus dimensiones, como por los críticos problemas que de ahí se derivan. Su existencia se debe a la imposibilidad de acceso a la vivienda, mediante la compra o el arrendamiento, en el mercado formal por parte de los sectores de la población más empobrecidos; a la inexistencia de mecanismos efectivos de control público sobre el mercado de tierras; a la tolerancia o el fomento oficial de las actividades especulativas sobre la tierra y a la debilidad económica y política de las estructuras agrarias de la periferia frente al empuje de la urbanización.

La política estatal en relación con la urbanización periférica, a partir del mercado ilegal de tierras, se ha caracterizado por la atención parcial y emergente de los servicios urbanos, dejando en un segundo término el control sobre los mecanismos de la venta de la tierra; esto es, ha prevalecido una actitud de atención de los efectos y no de las causas que originan el problema. Esa actitud estatal ha correspondido a la privilegiada política de corporativización dirigida hacia las organizaciones sociales. Así, la urbanización periférica se convirtió en una práctica ampliamente usada como instrumento de control corporativo con

\* Diseñador de asentamientos humanos por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

1 El ejido es una figura jurídica de propiedad social de la tierra agrícola ofrecida en usufructo a los campesinos con un carácter inalienable, imprescriptible e inembargable lo cual la excluyó de cualquier tipo de transacción mercantil hasta antes de la Reforma a la Ley Agraria. La tierra comunal es una figura de propiedad colectiva con antecedentes en la organización social y económica prehispánica. A los usufructuarios del ejido, se les denomina ejidatarios; y a los poseedores de tierras comunales, comuneros.

finés políticos; en otras palabras, en un irracional e injusto modelo de urbanización a cambio de votos en periodos electorales.

La incorporación ilegal, y sin control público de las tierras periféricas, ha dado características peculiares de orden espacial al proceso de urbanización de las ciudades de México: impuso un modelo de asentamiento expansivo, disperso y subocupado. Las principales consecuencias de ese modelo territorial son: la permanencia de un patrón de urbanización expansivo e indiscriminado, donde no existe racionalidad alguna en la localización ni en la dirección del crecimiento urbano más que la impuesta por la necesidad de habitación de amplios sectores de la sociedad y la voracidad especulativa de pequeños y grandes agentes inmobiliarios que operan dentro y fuera de la legalidad. Con esta lógica, se ha generado un crecimiento fuera de los marcos de la planificación urbana, en contra de toda lógica económica, del bienestar social y de la preservación del entorno natural.

Para la población que habita en las periferias, las consecuencias son de extrema gravedad, pues ese modelo de urbanización y expansión implica vivir permanentemente alejados de los servicios urbanos y de los lugares de trabajo, y sobre todo, significa soportar el peso de la considerable lentitud de la consolidación de los incipientes y precarios asentamientos urbanos que pueden extenderse hasta por periodos de 20 años. Mientras tanto, las carencias, limitaciones y sobreesfuerzos, que implica la indisposición de las infraestructuras y servicios básicos, recaen exclusivamente sobre los pobladores, quienes de esa manera ven disminuido nuevamente su ya de por sí precario nivel de vida.

### Deterioro del sector agrícola y urbanización periférica

Los ejidatarios se desprenden de su parcela porque es más rentable venderla ilegalmente, que continuar trabajando y obtener magros ingresos, reducidos casi siempre a niveles de subsistencia. En la mayoría de las periferias urbanas, al igual que en el campo empobrecido mexicano, la precariedad productiva de la tierra y la carencia sistemática de apoyos técnicos y financieros han condenado el sector rural al estancamiento económico y al control corporativo ejercido por una estructura política y organizativa, sumamente vertical, rígida y antidemocrática. A la debilidad política y económica que prevalece en las estructuras agrícolas colindantes con los límites de

las ciudades, se adiciona el agravante de las fuertes presiones que impone la expansión urbana y que propicia la especulación con el suelo.

Factores constantes, hoy agudizados por la presente crisis, como los topes salariales, la pérdida del poder adquisitivo y el creciente desempleo, permiten pronosticar la continuidad del modelo de urbanización periférica en dos sentidos: en el caso de los pobladores de las periferias, esta vía seguirá siendo la única alternativa posible para apropiarse, aun con grandes dificultades y a largo plazo, de un predio donde habitar; y en el de los trabajadores agrícolas, el desprendimiento de su parcela será la única posibilidad de obtener un ingreso relativamente alto, pero marcará definitivamente su tránsito hacia las vicisitudes de su integración urbana, en lo social, en lo económico y en lo político.<sup>2</sup>

Al elevado costo social de este modelo de expansión urbana que transcurre por la especulación y entre mecanismos de operación legal e ilegales, se le suma la progresiva pérdida de tierras productivas y con ellas la desaparición o transformación radical de las estructuras socioeconómicas arraigadas en el campo para dar paso a formas híbridas de organización social que encuentran grandes dificultades de incorporación y de expresión en las complejas relaciones sociales de las ciudades, principalmente en las metrópolis. La urbanización periférica, al privatizar la propiedad social —sobre todo tierras ejidales y comunales—, ha puesto en entredicho al ejido, una de las principales figuras reivindicativas del sector agrario emanadas de la Revolución mexicana y ha cuestionado severamente esa figura como una forma eficaz y justa de redistribución del patrimonio.

### El camino neoliberal: la desregulación

En 1992, con las modificaciones a la Ley Agraria en materia de asentamientos humanos, finalmente se reconoció de manera oficial la importancia que ha tenido el crecimiento de las ciudades del país cons-

---

2 La urbanización del país, y principalmente, la prolongada crisis de la economía mexicana han tenido efectos devastadores en el sector agropecuario: "... el trabajo agrícola ha disminuido constantemente su participación en el total nacional, de manera que de 20% en 1950 se redujo a 7.9% en 1990. La población rural se redujo de 65.4% a 34.4% del total del país en los mismos años, mientras que la población económicamente activa agropecuaria disminuyó de 58.4% a 22.6% del total nacional, respectivamente" (Herrera M. y A. Sánchez 1995).

truidas sobre ejidos, mediante mecanismos ilegales. De ahí, la necesidad de regular la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano pues, bajo esta modalidad de urbanización, la vigencia del estado de derecho ha sido la excepción más que la regla. De manera paradójica sin embargo, la negligencia, corrupción, desacato y múltiples omisiones a la ley por parte de las autoridades locales, de las instituciones federales agrarias y de la planificación urbana, así como de las propias comunidades ejidales, han permitido que los sectores más empobrecidos de las ciudades accedan a la única alternativa posible de vivienda: por la adquisición ilegal de terrenos ejidales, frente al amplio rezago institucional en materia de vivienda y al permanente desinterés del sector privado para invertir en la construcción masiva de vivienda popular.

En su momento señalamos que las reformas a la Ley Agraria, más que evitar los subterfugios con los que se ha evadido el control público de la urbanización ilegal y convertirse en un instrumento que ayudara a normar la incorporación de tierras de propiedad social al mercado inmobiliario y al desarrollo urbano planificado, constituyeron, ante todo, un instrumento de desregulación impuesto por las exigencias de la internacionalización y neoliberalización de la economía mexicana que permitiría, en el corto plazo, abrir la posibilidad de la desincorporación masiva de tierras de los ejidos y de su consiguiente privatización; tanto de aquéllas transformadas ya en lotes urbanos, como las que se encuentran colindantes con las zonas de expansión de las ciudades (Castañeda V. 1993).

Hasta el final de la administración federal anterior (1988-1994), las ciudades más importantes del país fueron objeto de grandes inversiones de origen público y privado que se concentraron preferentemente en sus centros urbanos tradicionales o en aquellas zonas de alto valor arquitectónico y urbanístico. El propósito común fue refuncionalizar sus espacios y consolidar nuevas zonas de las ciudades con altos niveles de servicios urbanos, destinadas principalmente para el comercio y los servicios de grandes firmas nacionales e internacionales. Como se esperaba, los espacios consolidados de la ciudad fueron sometidos a una especulación abierta, que incrementó los precios del suelo urbano y de los bienes construidos a tal grado de convertirlas en áreas inaccesibles —mediante la compra o el arrendamiento— para el establecimiento de las actividades económicas de pequeña escala, pero sobre todo, para la población de esas ciudades. Es muy ilustrativo que, en

la Ciudad de México, el alquiler de una oficina ubicada en el distrito central de negocios cueste más (89 dólares/metro<sup>2</sup>) que en París (84 dólar/m<sup>2</sup>), São Paulo (56 dólar/m<sup>2</sup>), Nueva York (49 dólar/m<sup>2</sup>), Milán (37 dólar/m<sup>2</sup>) o Toronto (26 dólar/m<sup>2</sup>), según un estudio realizado en el mes de julio de 1995 por la empresa Colliers International (*Reforma* 15.10.95).

En ese contexto se puede explicar la razón de la urgente necesidad de liberar de su traba jurídica —el régimen de tenencia ejidal— a vastas extensiones de tierra de las periferias, ya que aun con sus desventajosas condiciones de localización, carencia de servicios públicos y de frecuente ineptitud para el desarrollo urbano, la tierra ejidal continuará siendo la inagotable “reserva territorial” para la urbanización de los pobres.<sup>3</sup> Con las reformas a la Ley Agraria, que en sentido estricto formaron parte de la estrategia de desregulación, el mercado inmobiliario de las periferias urbanas inició una nueva etapa de auge especulativo y reforzó las tendencias de la expansión urbana sin control institucional en las principales ciudades mexicanas.

Por ejemplo, en importantes ciudades del país, el fraccionamiento de los ejidos colindantes a las zonas urbanas se convirtió en una actividad de gran auge frente a la impasividad de las autoridades agrarias y a la impotencia o negligencia de las autoridades municipales. En las inmediaciones de ciudades como Aguascalientes, Celaya, Irapuato, Salamanca, San Juan del Río, Ciudad Guzmán, Guadalajara, Cuernavaca, Cuautla, Toluca, los municipios conurbados con la Ciudad de México, Fresnillo y Zacatecas, por citar sólo algunos casos, la comercialización de los ejidos alcanzó hasta finales de 1993, como consecuencia de las reformas, cotizaciones entre 156 y 218 mil dólares por hectárea, aproximadamente. Actualmente, es posible estimar un aumento de los precios que oscila entre 20% y 30%.

Las acciones inmediatas de la Procuraduría Agraria contemplaron, a partir de 1993, el funcionamiento del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) que incluiría más de 100 millones de hectáreas, más de 4 millones de parcelas agrícolas y 4 millones de lotes urbanos. Aunque la Procuraduría Agraria planteó que el proceso de titulación no cambiaría ni alte-

3 Tres años después de las reformas a la Ley Agraria, finalmente las autoridades reconocieron lo que anteriormente negaron en forma rotunda: “... como se observa, los ejidos continuarán siendo los principales suministradores de tierras para el crecimiento urbano” (Sedesol 1995: 45).

raría la forma de la tenencia de la tierra —de ejidal a privada— ni el cambio del uso del suelo —de agrícola a urbano—, lo cierto es que a partir de estas acciones se generó un proceso de venta de la tierra que terminará con un cambio definitivo tanto en el régimen de propiedad como en el de suelo. Las autoridades agrarias argumentaron que “por desconocimiento de la ley” se inició la venta de tierras ejidales al margen de procedimientos legales, sobre todo, en las periferias de las zonas metropolitanas y de las ciudades medias.

Por otra parte, se encontraban en proceso de constitución cerca de 140 inmobiliarias ejidales en todo el país, mediante las cuales, los campesinos pretenden apropiarse de la plusvalía que ha generado el cambio del uso del suelo de las tierras ejidales localizadas alrededor de las ciudades. En 1992, se estimó en 3 millones de hectáreas la extensión de las tierras ejidales que rodean a las ciudades y en 1994, esa superficie ascendió a 5 millones —lo que no implica que se vaya a vender de inmediato, ya que la urbanización es un proceso a largo plazo—, declaró en su oportunidad el Procurador Agrario (*La Jornada* 17.12.93)—; significó en todo caso, que esas tierras, tarde o temprano, se incorporarán a las periferias urbanas con la aceptación institucional, pero no necesariamente bajo directrices de planificación.<sup>4</sup>

Sin duda, otro efecto importante provocado por estas reformas será el desarraigo de las comunidades ejidales con la tierra y con el trabajo agrícola. Entre sus consecuencias predecibles, se espera un nuevo impulso a la concentración de la población rural en las grandes y medianas ciudades del país en busca de fuentes de trabajo y también, el incremento de los flujos migratorios de trabajadores agrícolas mexicanos a los Estados Unidos. A pesar de lo que parecía evidente, los resultados arrojados por la *Encuesta nacional sobre la posible emigración en zonas ejidales* realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en junio de 1992, señalaron que sólo el 1.6% de los ejidatarios del país emigraría como consecuencia de las reformas al artículo 27 constitucional y a su ley reglamentaria. Según esa encuesta, 1 de cada 10 ejidatarios opinaron que la mayoría de ellos no venderían sus parcelas

las y casi 9 de cada 10 declararon que continuarán trabajando sus tierras. Sólo el 2% señaló que vendería todas sus tierras. El 8% de los ejidatarios declaró su intención de incorporar sus parcelas al mercado, ya sea a través de la venta o del arrendamiento. Sin embargo, en la encuesta se destaca que de los contenidos de la nueva Ley Agraria, aquel con mayor impacto entre los ejidatarios es el que se refiere a la tenencia de la tierra; tanto la posibilidad de convertirse en propietarios de sus parcelas, como la libertad para venderla o rentarla, fueron los aspectos que más recordaron (*Nexos* 1993).

Sin embargo, en este año, la comisión intersecretarial del gabinete agropecuario anunció que 103 millones de hectáreas de ejidos y comunidades podrían entrar al mercado de tierras de acuerdo con las disposiciones del actual artículo 27 constitucional y de la Ley Agraria. De hecho, se acordó también la creación de fondos hipotecarios para facilitar las acciones de compra y venta de tierras y para ejercer una acción “reguladora y correctora del mercado” (*La Jornada* 20.09.95).<sup>5</sup>

Pese a las múltiples implicaciones políticas, sociales, económicas y ambientales derivadas de las modificaciones al artículo 27 constitucional, aquí sólo se pretende destacar su posible impacto en el medio urbano y señalar la tendencia de su ley reglamentaria a favorecer la urbanización de las tierras ejidales ya ocupadas por la expansión de las ciudades o aquéllas sin urbanizar, pero ubicadas en sus colindancias. Esa tendencia se manifiesta de manera genérica en dos modalidades: la primera, abre la posibilidad de desincorporar las tierras del ejido para usos urbanos apelando a las condiciones existentes, esto es, a la urbanización presente en tierras con este régimen de propiedad —sin consideración alguna en sus diferentes niveles de consolidación urbana—; la segunda, permite la conversión de tierras agrícolas a urbanas mediante un proceso de urbanización planificado.

La posible urbanización planificada de las tierras ejidales puede lograrse por la incorporación al desa-

---

4 Actualmente, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano considera una demanda de suelo urbano, para el periodo 1995-2000, de 150 mil hectáreas. De ese total, 32 mil corresponden al crecimiento de las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. Del total, 97.5 mil hectáreas son tierras de tenencia ejidal o comunal (Sedesol 1995: 42).

5 Con tres años de rezago, a partir de las reformas se inicia apenas la coordinación entre las dependencias federales agrarias y de desarrollo urbano: “... se deberán impulsar mecanismos de concertación con los núcleos agrarios y con los promotores inmobiliarios para eliminar la tendencia alcista en los precios de la tierra en las periferias de las ciudades, provocado por la expectativa de incorporación al suelo urbano dada por el señalamiento de los planes o programas de desarrollo urbano de las zonas de expansión de las ciudades” (Sedesol 1995: 44).

rollo urbano de aquellas tierras ejidales, que ya se encuentran en proceso de urbanización. La Ley Agraria señala las posibilidades de incorporar las tierras ejidales al desarrollo urbano siempre y cuando se sujeten a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos (art. 87). Por esta vía, prácticamente podrían darse por privatizados todos aquellos ejidos ocupados parcial o totalmente, o bien, aquellas áreas colindantes con zonas urbanas con elevados ritmos de crecimiento. En la perspectiva anterior, cabe destacar la importancia de la ley cuando señala que en toda enajenación de terrenos ejidales, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecidos por la Ley General de Asentamientos Humanos (art. 89). Esta prioridad en la venta de la tierra permitiría a los municipios, a las instituciones estatales y federales de vivienda la adquisición de amplias reservas territoriales; sin embargo, se sabe con certeza que, en pocas ocasiones, estas instituciones se han coordinado de manera eficiente con las autoridades municipales para adquirir sus reservas de suelo destinadas a la vivienda. De hecho, de 1982 a 1994, sólo se han constituido reservas territoriales por 30 mil hectáreas y de ellas 25.3 mil hectáreas, se han transferido a los gobiernos locales, (Sedesol 1995:42).

Las tierras ejidales podrán ser expropiadas por causas de utilidad pública asociadas a la urbanización cuando se pretenda el establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos (art. 93, fracc. I), o bien porque lo requiera el ordenamiento urbano o ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo (fracc. II). A menos que en la práctica no se desee reconocer la ocupación masiva del ejido con fines urbanos en las ciudades más importantes del país, se procedería de inmediato a la expropiación de los ejidos para luego iniciar la regularización de la tenencia de la tierra y por tanto su privatización.

Por otra parte, la ley prohíbe autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo la proximidad de la expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea ejidal, si se tratara de tierras comunes, aprueben dicha ocupación (art. 95). Sin embargo, ésta ha sido también una forma recurrente de fraccionar y vender parcelas ejidales para destinarlas a usos urbanos, y es hoy una práctica común en los ejidos colindantes con las ciudades, acentuada al conocerse las modificaciones al artículo 27 constitucional y la reforma de su ley reglamentaria.

### **El posible escenario urbano a partir de las modificaciones a la Ley Agraria**

Las modificaciones a la Ley Agraria, mediante la inducción de un amplio proceso de titulación de tierras ejidales colindantes con las ciudades, provocarán una serie de impactos en el medio urbano; entre ellos, el ingreso de grandes extensiones de tierra ya urbanizadas o en transición a los registros locales de la propiedad, y con esto se esperaría el fortalecimiento de las finanzas locales por la vía del cobro del impuesto predial; sin embargo, la inscripción de lotes en los registros catastrales, no garantiza la recaudación efectiva de este impuesto.

Otro aspecto importante es que esas tierras, con registros catastrales o sin ellos, tienen la posibilidad de incorporarse a la dinámica del mercado inmobiliario de cada ciudad una vez eliminado el factor de ilegalidad en las transacciones con la tierra, esto es, se abre la posibilidad a los usufructuarios para vender sus parcelas una vez que se les haya trasladado el dominio de la propiedad; se generará así un auge del sector de bienes raíces, tanto en las periferias urbanas como en aquellas zonas consolidadas de la ciudad que hace años crecieron sobre tierras ejidales. La ventaja relativa, que ofreció la ilegalidad al traducirse en bajos precios de las tierras de propiedad social, tenderá a desaparecer, y al mismo tiempo, fortalecerá al sector inmobiliario que ha operado tradicionalmente sobre las áreas consolidadas de la ciudad, ya que por una parte, los grandes grupos inmobiliarios capitalizarán las ventajas de localización y de disponibilidad de servicios de los bienes raíces que se encuentran bajo su promoción y por otra, en las periferias, habrán ganado un espacio más de actuación.

Así, en las periferias urbanas, con la tierra en igualdad de circunstancias en relación al régimen de propiedad, se eliminó el elemento de irregularidad de la tenencia de la tierra como condicionante a la baja en su cotización. En consecuencia, factores como la localización, las aptitudes del terreno y la disponibilidad de servicios urbanos, cobrarán mayor relevancia en la fijación de los precios de la tierra urbana. De esta forma llegó a su fin la modalidad que durante toda la historia del auge del crecimiento urbano de las grandes y medianas ciudades de México subsidió con precios baratos de acceso a la tierra a las mayorías menos favorecidas; termina así, el subsidio de los pobres del campo –los ejidatarios– a los pobres de la ciudad –los colonos.

Un efecto inmediato del término de este subsidio colectivo, entre los sectores más empobrecidos de la sociedad mexicana, es el aumento de los precios del suelo y la consiguiente imposibilidad de los sectores sociales más deprimidos de las ciudades para acceder a la única opción de vivienda: aquella que fue posible sólo mediante la adquisición ilegal de tierras desprovistas de servicios en las periferias urbanas. Al eliminarse el mercado "informal" de la tierra en las periferias en medio del auge inmobiliario en las principales ciudades del país y sin acciones institucionales que contrarresten los efectos especulativos de las reformas a la Ley Agraria en materia de vivienda y de suelo urbano, cabe preguntarse entonces ¿cuál será la vía de acceso alternativa a los sectores más pobres de las ciudades? ¿Ante la crítica insuficiencia de vivienda barata en las grandes ciudades del país, se retornará al fenómeno de invasión masiva de tierras aún más alejadas de las áreas provistas de servicios? ¿Aparecerá en las principales ciudades de México, como en otras ciudades del mundo, la ocupación organizada de edificios y de viviendas sin habitar?

Lo cierto es que debido al ajuste de precios provocado por el auge inmobiliario a partir de la reforma a la Ley Agraria por una parte, y debido a la profunda crisis económica del país que ha reducido drásticamente el poder adquisitivo y el ahorro de los mexicanos —o definitivamente los ha dejado en el desempleo—, no hay forma de acceso al financiamiento hipotecario; en estas condiciones, la tendencia apunta hacia un notable aumento de la demanda sobre la reducida disponibilidad de viviendas en renta con efectos inmediatos en el aumento de los alquileres. Así, la agudización de la carencia de un techo —propio o alquilado— y el aumento de la presión social en las ciudades serán sus consecuencias inmediatas.

Cabe mencionar que la nueva Ley Agraria no especifica sanciones a la especulación con tierras; por ello, es preocupante el posible resurgimiento de los fraccionadores clandestinos amparados en los grupos de poder local. Así, es muy probable que aumenten las presiones de esos grupos sobre las instancias municipales para incluir tierras ejidales en la demarcación de los polígonos destinados al futuro desarrollo urbano y, posiblemente, en lugar de acabar con los fraccionadores clandestinos de las periferias, pudiera correrse el riesgo de habilitarlos virtualmente para continuar con sus ilegales prácticas inmobiliarias, o en su caso, alentar el crecimiento de las ciudades sin apego a las directrices del desarrollo urbano. Es entonces evidente que se hace necesaria

una actuación más firme de las autoridades para normar la futura urbanización del ejido con apoyo en una legislación urbana práctica y consistente que considere y reglamente, de manera clara y sin ambages, la penalización a los infractores en materia de desarrollo urbano, incluyendo a funcionarios administrativos a nivel estatal y municipal, así como a notarios públicos y jueces de primera instancia quienes, por omisión, negligencia o contubernio con fraccionadores y grupos de poder, han avalado sistemáticamente la venta ilegal de los ejidos (Lerma M. 1993). También se debe garantizar una activa participación ciudadana en los procesos de planificación urbana para evitar decisiones coyunturales que favorezcan a los particulares intereses de los grupos de poder local, quienes tradicionalmente se han beneficiado política y económicamente de la urbanización ilegal en las periferias de las ciudades.

El masivo proceso de titulación de las tierras en las zonas urbanas ocasionadas por la incapacidad de los gobiernos locales para financiar y construir los servicios urbanos necesarios, permite prever una fuerte oleada de presiones ciudadanas y con toda razón. Durante años, las autoridades de los gobiernos municipales, estatales y federal han esgrimido el argumento de la irregularidad en la tenencia de la tierra como un impedimento para canalizar inversiones en obra pública, pero se sabe que la regularización de la tenencia de la tierra no es, de ninguna manera, una garantía para acceder a los servicios urbanos.

Tenemos así, frente al proceso de urbanización de las ciudades mexicanas, un conjunto de reformas desreguladoras —en la medida en que influyen directa y de manera importante sobre los procesos de expansión y ordenamiento urbano, y también por su efecto en la reactivación del mercado inmobiliario—; reformas que no fueron ideadas en los sectores de la planificación urbana institucional; además, con un rezago de tres años, apenas se inicia la atención para atenuar su impacto sobre el crecimiento de las ciudades; y por otra parte todavía no se ha elaborado un esquema de actuación institucional que permita controlar sus efectos especulativos sobre el suelo urbano.<sup>6</sup>

---

6 La respuesta institucional tarda cuatro años. Actualmente se elaboran líneas de trabajo que aún no son definitivas en el Programa de Incorporación de Suelo Social, donde se reconocen los efectos contraproducentes de la reforma: "... está surgiendo, en interpretación dolosa de la Ley Agraria, una segunda generación de irregularidad en la apropiación, tenencia y uso del suelo con recursos de la especulación, en abierto desafío al orden legal, a la capacidad presupuestal del gobierno y en perjuicio de campesinos y colonos" (Sedesol-SRA 1996: 2).

## Las posibles soluciones: planificación y gestión urbana democrática

Es necesaria una intervención estatal firme y decidida sobre el control de la tierra –a pesar del actual auge del neoliberalismo–, lo cual implica necesariamente erradicar el interés político y especulativo de los grupos de poder local y por tanto, promover la acción eficiente de las instancias responsables del desarrollo urbano y agropecuario bajo nuevas formas de atención efectiva que además, permitan la participación ciudadana amplia y democrática a lo largo del proceso de planificación urbana.

La intervención estatal debe aprovechar la experiencia que ya se tiene en este campo. Se cuenta con un cuerpo jurídico suficiente, pero perfectible, para hacer del plan urbano, la ley aplicable con sentido social. Debe considerarse que la intervención estatal no necesariamente nulifica la capacidad de apertura democrática de sus órganos e instancias administrativas responsables del desarrollo urbano; se trata fundamentalmente de recuperar en la práctica, el régimen de derecho existente, pero no aplicado. La intervención del Estado no se encuentra reñida, de ninguna forma, con la apertura de canales que promuevan la amplia participación de los diversos grupos sociales, e incluso, el fomento de las prácticas autogestionarias. Las periferias urbanas no sólo encierran un alto potencial de organización ciudadana; son, más bien, una muestra evidente de la alta capacidad organizativa y gestonaria de la población urbana; y esa capacidad de trabajo debería aprovecharse para mejorar el nivel de vida de nuestras ciudades sin pretender –como ha sucedido tradicionalmente– convertir y reducir ese potencial organizativo en una cautiva clientela electoral.

De mantenerse las condiciones actuales, es prácticamente imposible pensar en la instrumentación de una planificación efectiva. Prevalecería entonces, la lógica que imponen intereses de la especulación inmobiliaria en la conformación de la ciudad y las acciones de los grupos de poder local en las decisiones en torno a las instancias y mecanismos de la gestión urbana. De esa forma, se negaría de entrada toda posibilidad de alcanzar la justicia social que pretende la acción planificadora.

La planificación, vista en ese contexto, no tendría la menor razón de ser. No se trata de asumir una

posición que coloque al ejercicio técnico-administrativo de la planificación como la única y definitiva solución a los problemas urbanos, pero sí, señalar que ese conjunto de técnicas se encuentran encaminadas a presentar y sustentar un orden racional de las actividades, funciones y espacios de las ciudades. Entendido así su ejercicio, y ligado a la práctica y realidades políticas, la planificación urbana –hoy profundamente desvirtuada por su recurrente parcialidad y manipulación, además de su actual negación por parte de las propias oficinas planificadoras– debe ser reivindicada como una legítima y equitativa expresión del ejercicio de gobierno y además, como un instrumento técnico-administrativo sumamente útil y valioso que aplicado en condiciones de compromiso amplio, democrático y transparente, permite que la sociedad llegue a expresarse mediante canales precisos sobre los problemas que aquejan a las ciudades y llegue a intervenir también. Existe pues la necesidad de una planificación urbana efectiva, respaldada por sólidos y actualizados soportes técnicos y jurídicos y, avalada por una participación ciudadana amplia y democrática. Esto sólo sería posible en la medida en que pueda fortalecerse la relación responsable y respetuosa entre los órganos de planificación locales, las autoridades, los grupos sociales y los verdaderos intereses de la sociedad.\*

## Bibliografía

- Castañeda Víctor 1993 - El fin del crecimiento urbano subsidiado. *Ciudades* 19:3-8. Red Nacional de Investigación Urbana, México, julio-septiembre.
- Diario Oficial de la Federación: Ley Agraria*, 26 de febrero de 1992.
- Herrera Mario y Adolfo Sánchez 1995 - Las grandes tendencias territoriales de México. Fracción del documento nacional, elaborado por el Comité Preparatorio de México para la Conferencia Cumbre de las Naciones Unidas sobre Ciudades (Hábitat II), octubre (fotocopia).
- Lerma Manuel 1993 - Comentarios a la nueva Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca, marzo (mimeo).
- Nexos: Ejidatarios: ¿se van o se quedan?: 69-71, enero de 1993.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol): Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1995-2000. Dirección General de Desarrollo Urbano, octubre de 1995 (versión preliminar).
- Periódicos *La Jornada* y *Reforma*.