

LOS EFECTOS DE LA DESINCORPORACION DE SUELO DE REGIMEN EJIDAL EN LA CONFIGURACIÓN DE LA CIUDAD. EXPRESIONES MORFOLÓGICAS Y FUNCIONALES DE LA EXPANSIÓN URBANA EN ZONAS METROPOLITANAS DEL ESTADO DE VERACRUZ.

Dra. Lilly Areli Sánchez Correa

Dra. Ma Guadalupe Noemi Uehara Guerrero

La desincorporación de suelo de régimen ejidal estipulada en el orden federal desde 1992 muestra sus efectos en la configuración de la nueva ciudad del siglo XXI. A diferencia de los propósitos de este cambio estructural en el agro mexicano, en las ciudades se favoreció la obtención de suelo para urbanizar, frente a un agotamiento de una propiedad privada limitada y constantemente interrumpida por extensiones de tenencia ejidal.

Hasta finales del Siglo XX, la planeación del desarrollo urbano no había considerado en sus tendencias de expansión la importancia del régimen de propiedad; indistintamente a la tenencia del suelo se delimitaban las áreas de crecimiento, bajo un enfoque funcionalista cuyo único sustento histórico operador de ocupación era eminentemente espacial; prueba de ello, son las cartas estratégicas de usos de suelo de los programas de desarrollo urbano cuyas tendencias tomaban un rumbo físicamente recomendable, en tanto que la ciudad se orientaba en sentido opuesto a lo previsto, principalmente por el precio del suelo que era adquirido por los estratos de más bajos ingresos.

Se configura así la ciudad que Bazant (2001) analiza puntualmente como esa ocupación periférica, que fuera de la funcionalidad de los ordenamientos urbanos se expande y se densifica en forma simultánea, preeminentemente sobre aquellas zonas que la planeación dejaba fuera de sus estrategias, en situación de irregularidad, iniciando por el régimen de propiedad ejidal que ostentaban en espera de su regularización, con la permisividad del estado, en un afán de mitigar la presión social acumulada. Basta recordar aquella ciudad del siglo XX con alta centralidad rodeada principalmente de áreas de pobreza próximas, pero sin contacto con iniciales zonas periféricas de estrato alto incentivadas por la búsqueda de áreas periféricas para su mayor prestigio, comodidad y armonía con la naturaleza.

Hacia fines del siglo pasado, un cambio significativo se detecta en las nuevas configuraciones socioespaciales, distribuyendo de manera distinta los estratos socioeconómicos. Al respecto, como señala Jaramillo (2013), la complejidad y multidimensionalidad de la ciudad había superado la simplicidad del urbanismo funcionalista, por lo que fue necesario fundamentar la dinámica urbana en el suelo y el mercado inmobiliario, tipificando a este último como una de las fuerzas

más importantes para moldear la ciudad. Así, la nueva tendencia posmoderna, cambió de soporte hacia la economía, lo que permitió que el mercado tomara el control de la expansión de la ciudad.

El concepto de globalización empieza a formar parte del discurso urbanístico, como fenómeno que permitía explicar diversos aspectos de los procesos de conformación de la ciudad, gestando un nuevo modelo de ciudad vinculado a los procesos de globalización, en el que el pensamiento neoliberal se estableció conduciendo el control de la ciudad mediante la actuación del mercado inmobiliario, subordinando la participación del Estado (Pino Hidalgo, 2013).

La desincorporación ejidal

Bajo esta tendencia, se gestan los cambios estructurales en el régimen de propiedad que desincorpora las anteriores tierras ejidales para su ocupación con fines urbanos. Como consecuencia, la geografía del territorio urbano manifiesta nuevas formas, al dirigir su expansión hacia áreas anteriormente no previstas, sobre parcelas colocadas en el mercado sin prever una continuidad que genere mejores posibilidades de integración.

El cambio de régimen de propiedad inició con la delimitación parcelaria de los ejidos a nivel nacional mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales -PROCEDE- aplicado a 2,534 núcleos ejidales, que representaron un total de 77.5 hectáreas (RAN, s .f., citado por Jiménez y Ayala, 2015). Es importante destacar que la superficie de parcelas medidas fue relativamente superior a la registrada en el período comprendido entre 1883 y 1910, lapso en el que fueron deslindadas 59 millones de hectáreas por las Compañías Deslindadoras contratadas en ese tiempo con el régimen porfirista, cuya finalidad era incentivar la inversión en un sistema eminentemente capitalista. La historia urbana de la transformación del régimen ejidal muestra similitudes en sus propósitos, aunque no tan explícitos como lo explican Jiménez y Ayala (2015).

Bajo la actual política, los núcleos agrarios ingresaron voluntariamente al programa Procede para delimitar las parcelas ostentadas en posesión. Esta modalidad hacía posible liberar áreas periféricas para su ocupación con fines de expansión urbana; no obstante, había ya una forma de hacer ciudad inadecuadamente acostumbrada al proceso de venta ilegal – regularización.

De acuerdo a investigaciones realizadas, se detecta que algunas formas establecidas para beneficiar a los ejidatarios mediante su incorporación al mercado inmobiliario no fueron acertadamente utilizadas. Bajo la forma de figuras mercantiles que prevén la asociación de inversionistas con los ejidatarios, se experimentaron casos, como el que registran Cruz Rodríguez

y Chávez (2012) en el Ejido Francisco I. Madero en la ciudad de Colima, con la intervención del Ayuntamiento, distribuyendo derechos y obligaciones sobre un proyecto urbano en una superficie aproximada de 13 has. con una densidad media, no mayor a 40 viv/ha.

El balance presentado alude a una percepción de mayor beneficio al promotor privado, no así al grupo de ejidatarios que habían aportado la tierra pero que además habían contraído compromisos por ventas previas de manera ilegal; en tanto que el Ayuntamiento manifestaba también una mínima ventaja en razón de que fue aplicada un tipo de urbanización progresiva, en la que finalmente la autoridad municipal tenía que solventar algunas obras adicionales, aun cuando la empresa privada construyó el total de la infraestructura primaria. Al respecto, sería factible agregar a este balance que los orígenes y fines distintos de las tres instancias involucradas -ejidatarios, sector público y privado, hacen difícil este tipo de asociación.

Otras opiniones referentes son externadas por Soto Alva (2012) quien menciona que los procesos de aportaciones a las creación de inmobiliarias ejidales carecían de claridad en el manejo de la disponibilidad de suelo, además de la falta de visión emprendedora de los grupos de ejidatarios. Coincidiendo con esta percepción Jiménez y Ayala (2015) afirman la falta de interés que mostraron los ejidatarios por la privatización de sus tierras. Al respecto, posiblemente había sido más fácil la venta ilegal tolerada con la que los ejidatarios se insertaban en un mercado negro de suelo, sin mayor trámite que esperar la regularización que promovía la anterior Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra -CORETT-, por la que además recibía una indemnización. En contrario a esa práctica ilegal, como menciona Soto Alva (2012) los ejidatarios que optaron por adquirir el dominio pleno de sus parcelas, no lo hicieron para ser sujetos de crédito e iniciar una inversión, sino para de manera inmediata colocarlas en el mercado inmobiliario, con la desventaja que ello implica al convertirlos en pobladores sin tierra.

En ese entorno urbano contrapuesto con amplias extensiones de pobreza en continua regularización consolidando colonias populares bajo las antiguas prácticas y provocando nuevas periferias cada vez más extendidas, aparecen en la escena, las unidades habitacionales de interés social, ajenas al contexto, llenas de población etaria joven requirente de suelo para habitar, en un principio con cierta continuidad al ámbito consolidado urbano, y posteriormente alejándose cada vez más .

Es este panorama el que encuentra la desincorporación ejidal, ofreciendo a la ciudad del siglo XXI nuevas áreas de ocupación urbana, ahora dirigidas a población trabajadora formal de estrato

medio bajo, que aspira y está en posibilidad de obtener un crédito para vivienda y a la que el sector privado inmobiliario está interesado financieramente en atender.

En esta dinámica se conjuga el propósito inmobiliario, la oferta de tierra y la demanda de la población aspirante a un crédito hipotecario. De acuerdo a Bazant (2015) del año 2000 a la fecha de su publicación, el Infonavit había otorgado créditos puente a los desarrolladores inmobiliarios para 6.5 millones de viviendas en diferentes agrupaciones en forma masiva, ocupando parcelas y predios rústicos de bajo costo, en razón de su distanciamiento del área consolidada de la ciudad. Ese propósito más financiero que de ordenamiento urbano llevó a las ciudades al modelo ahora repetitivo de discontinuidades urbanas y consecuentemente al abandono de un significativo número de unidades habitacionales en algunos casos, y en otros, a la dificultad de traslados y condiciones de inhabitabilidad de la población adquirente.

Si bien es cierto que este cambio estructural en la tenencia de la tierra facilitó la disposición de superficie para habitar, también lo es el hecho de que la nueva disposición de suelo se dirige, aun dentro de las áreas urbanizables, en función de la oferta que promueve la población ejidataria, dependiendo de su voluntad de adquirir el dominio pleno de sus parcelas para transmitir las al sector inmobiliario, o bien, facilitando condiciones de accesibilidad a predios rústicos de origen privado que anteriormente no consideraban la viabilidad de ofrecerse como áreas para uso habitacional.

Así, tanto las parcelas de procedencia ejidal como los predios rústicos privados se agregan a la ciudad, dibujando áreas que conservan la forma parcelaria que ostentaban sus anteriores propietarios, lo cual muestra zonas de expansión con llenos y vacíos dirigidos por la mejor oferta de suelo, formando un escenario discontinuo y desinteresado en establecer condiciones de conectividad entre las partes incorporadas.

De esta manera, como señala Flores Peña (2012) se percibe visualmente una ciudad con áreas eminentemente diferenciadas, con lugares centralizados que ofrecen experiencias significativas en razón de su valor patrimonial, lugares creados por las necesidades sociales y aquellos lugares “producto”, refiriéndose a las áreas puestas en el mercado con fines principales de comercialización dejando en segundo término el requerimiento de habitar.

En estas nuevas formas de ocupación urbana, México se inserta en el modelo espacial de ciudad latinoamericana cuya principal evidencia es la segregación social y la fragmentación espacial, agregando el ingrediente específico de México, referente a la desincorporación de suelo social para su inserción en el mercado inmobiliario. Al respecto, Duhau (2013) analiza los procesos que

experimenta la investigación urbana, en la que empiezan a destacar estudios bajo el tema de la globalización, frecuentemente motivados por la presencia del mercado, los incentivos a la privatización y la polarización socioespacial.

Las zonas metropolitanas en el Estado de Veracruz.

El avance de investigación que se presenta tiene como finalidad aportar referentes a los estudios urbanos que se difunden a nivel nacional y tratar de plantear posibles alternativas atendiendo a la aplicabilidad de disposiciones legales existentes con base en los objetivos que frecuentemente han formado parte del nuevo discurso, relativos a la ciudad compacta, como reversión de la expansión urbana dirigida por un sector privado constructor de proyectos urbanos aislados sin la presencia de estrategias de interés público que dictara el sector que precisamente se denomina, público. De acuerdo a Flores Peña (2012:102), "... un proyecto urbano con visos de éxito responderá adecuadamente a necesidades y aspectos significativos de carácter colectivo. Su ejecución debe contribuir a un futuro deseado de la organización (estructura) de la ciudad..."

Proceso de investigación.

La investigación fue iniciada con la revisión de las zonas metropolitanas existentes en el Estado de Veracruz, contabilizándose en un total de ocho áreas, lo que identifica a este territorio como la entidad con mayor número de zonas metropolitanas, dada la modificación del límite poblacional impuesto mayor a 50,000 habitantes al inicio del año 2000.

Del total de áreas en Veracruz se seleccionaron dos Zonas Metropolitanas, considerando aquellas que manifestaran de manera más significativa expansiones urbanas desagregadas y en las que la intervención de políticas agrarias en materia de suelo, presentaran mayor evidencia en sus efectos, siendo objeto de la presente investigación las zonas metropolitanas de Córdoba y Xalapa.

Mediante investigación documental y de campo apoyada en registros cartográficos, se detectó la incidencia de ejidos ubicados en la periferia de ambas zonas metropolitanas, así como de predios rústicos particulares colindantes. Las fuentes de información fueron las Direcciones de Desarrollo Urbano de los Gobiernos Municipales de Córdoba y Fortín, además de la Dirección de Ordenamiento Urbano del Estado, complementando la información el Gobierno Federal, en el Sector Agrario, específicamente en la Procuraduría Agraria.

La estrategia de análisis fue relacionar las expansiones urbanas y directrices socio espaciales sobre una muestra de siete fraccionamientos existentes, detectando su régimen de propiedad a

través del documento de acreditación de la propiedad, además de identificar su mayor distanciamiento en relación con la delimitación posterior a todos ellos, correspondiente a la creación de los polígonos de contención. Al respecto, se demuestra que el total de estos desarrollos son los que presentan mayor distanciamiento de la ciudad observando que la época de creación fue previa a la creación del Fondo de Estímulo a la Redensificación instaurado por el Gobierno Federal en 2013.

Finalmente, se analiza la legislación vigente en la materia a partir de 2016, a efecto de tratar de plantear alternativas de ser posible, con base en lo dispuesto en los mismos ordenamientos, específicamente en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano.

Hallazgos.

Las zonas metropolitanas seleccionadas fueron Xalapa y Córdoba; la primera, capital del Estado con significativa actividad administrativa y de servicios, con una población de 744,446 hab. E integrada por 7 municipios; en tanto que la segunda, ubicada en la zona central de estado presenta relevante actividad económica comercial e industrial, con una población de 343,282 hab habitantes integrada por 4 municipios (www.conapo.gob.mx, 2010).

El estudio de caso de la Zona Metropolitana de Xalapa muestra una tendencia de expansión hacia la zona sureste, en la que se han desarrollado tanto conjuntos habitacionales de interés social como fraccionamientos de alto estrato económico. En esa misma dirección, se encontraron las dos unidades habitacionales de interés social, con mayor distanciamiento del área urbana. El momento de su creación fue significativamente discordante. Una muestra importante de este inicio de la problemática manifestada fue en 2006, la creación del Fraccionamiento Lomas de Miradores, el cual presentaba problemas de movilidad para sus habitantes, aun cuando ahora quizás se ha reducido levemente ese conflicto.

Significativamente llama la atención en esta tendencia, la creación en 2010 del Fraccionamiento Habitacional de interés social denominado Ciudad Primavera, actualmente en severas condiciones de abandono. Con una lotificación generada sobre una superficie de 44 has. y 2049 viviendas, fue generado bajo la política que pretendía generar un gran volumen de viviendas, no interesando distancias o beneficios a la población usuaria. Su acceso fue resuelto a través de la compra de parcelas que recién habían adquirido el dominio pleno pertenecientes al Eiido Palo Gacho del Municipio e Emiliano Zapata El resultado fue la agregación a las experiencias negativas que se encuentran a nivel nacional con un constante abandono e incertidumbre ante la

situación hipotecaria de sus adquirentes y la seguridad que deberían tener viviendas que han quedado a expensas de posibles invasiones.



Figura 1. Fraccionamiento Ciudad Primavera, Zona Metropolitana Xalapa. Fuente: Autoría propia.

Otro caso significativo fue edificado en forma simultaneo en el municipio de Naolinco, colindante a la zona metropolitana de Xalapa, denominado Fraccionamiento Cuatro Soles, con evidente aislamiento y configurado en unidades verticales. Su diseño urbano contrasta con las áreas agrícolas y de pastizales en su entorno, además de pr4sentan graves conflictos en materia de movilidad.

Al relacionar el período de análisis con el sexenio federal 2007 – 2012, parece contrapuesta la existencia de la multiplicidad de fraccionamientos hallados en relación a la política que sustentó el Plan Nacional de Desarrollo de ese período, misma que entre sus objetivos estableció : “ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecida, así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos. (PND,2007, citado por Maya Pérez,2012).

El discurso contenido en las disposiciones administrativas y la realidad edificada muestra una relación contrapuesta. Las viviendas construidas si bien muestran la ampliación al financiamiento de la vivienda, ésta no fue dirigida a los segmentos de población más desfavorecida, dado que las familias demandantes tenían acceso a un crédito con una posición laboral que lo permitía, en

tanto que para el sector inmobiliario es más redituable diseñar un prototipo de vivienda terminada para su edificación en serie. De igual forma, se apoyó el emprendimiento de proyectos de vivienda mas no en un contexto ordenado y sustentable.



Figura 2. Fraccionamiento Cuatro Soles. Municipio de Naolinco, colindante a Zona Metropolitana de Xalapa. Fuente: Google Earth, 2019.

En el caso analizado en la zona metropolitana de Córdoba, la situación es similar en cuanto a la detección de las unidades residenciales que presentan mayor distanciamiento, como es el Fraccionamiento Villa de las Flores en Fortín y el Fraccionamiento Colinas de San José en el Municipio de Córdoba, este último sobre una extensa área por obtención de dominio pleno del Eiiido San José.

Posteriormente, quizás en lo que pudieran encontrarse las bases de esta manera dispersa de hacer ciudad, sea el Pacto Nacional por la Vivienda para Vivir Mejor, formulado en 2009, mismo que entre sus objetivos señaló: mantener el tren de construcción de vivienda para alcanzar los seis millones de acciones al final de la presente administración -el año final de esta investigación- y mantener el precio de la vivienda popular promoviendo el acceso a la misma por las familias que más lo necesitaban (www.senado.gob.mx, citado por Maya Pérez, 2012).

ZONA METROPOLITANA CÓRDOBA, VERACRUZ						
MUNICIPIO	AÑO	T. PROPIEDAD	NOMBRE	SUP.(has.)	No. VIV	DENS. viv/ha.
FORTIN	2008	Predio Rústico	Villas de las Flores	10-00-00	764	76
	2009	Predio Rustico	Los Lienzos I	1-87-28	190	101
CORDOBA	2009	Ejido San José	Colinas de San José	51-25-24	4,232	82
	2010	Predio Rústico	Los Lienzos II	12-59-00	1,444	115
ZONA METROPOLITANA XALAPA, VERACRUZ						
E. ZAPATA	2006	Ejido Miradores	Lomas de Miradores	11-76-32	643	55
E. ZAPATA	2010	Predio Rústico y acceso por Ejido Palo Gacho	Ciudad Primavera	44-46-62	2,049	46
NAOLINCO	2010	Predio rústico	Cuatro Soles	75-24-62	2,456	33

Cuadro 1. Caracterización de fraccionamientos analizados. Fuente: Representación propia a partir de datos obtenidos en los Ayuntamientos de Fortín y Córdoba y en la Dirección General de Ordenamiento Urbano del Estado de Veracruz, 2018.

Al respecto, generar una producción imparable de vivienda con una elevada meta de producción mercantil y sostener un precio bajo, resulta más coincidente con el efecto resultante: construir miles de viviendas sin bajar el ritmo y con menor costo, lo que se traduce en una alta oferta de vivienda en suelos baratos, lo cual derivó en desarrollos distantes y en condiciones de abandono, con el consecuente impacto negativo a las familias por falta de condiciones favorables de movilidad y seguridad.

Con una preliminar idea de compactación de la ciudad, el sector inmobiliario observó la oportunidad de obtener altas densidades sin una estrategia clara que efectivamente ubicara los nuevos desarrollos en una continuidad urbana. De esa manera se apoyó el incremento de densidad desatendiendo la ubicación, con un interés diferente al de crear ciudad. Esta normativa inicial favoreció la permisividad de densidades más altas y modulaciones verticales, argumentándose evitar extensiones urbanas mayores, al superar la anterior normativa que propiciaba la ciudad plana conformada por desarrollos horizontales de menor densidad. El resultado evidente fue el desarrollo de altas concentraciones habitacionales en predios totalmente aislados.

Posterior al desastre urbano generado en el marco del modelo neoliberal impuesto, caracterizado por la primacía del interés del sector inmobiliario sobre la actuación nula del sector público, surgió el requerimiento de reversión de la dinámica, mediante la postulación por la ciudad compacta.

Una política pública derivada de ese propósito fue la implementada por la administración federal del período 2013 – 2018, a través del Fondo de Estímulo a la Redensificación y Ubicación de la Vivienda, la cual prevé en sus objetivos la creación de ciudades más compactas con mayor

densidad, promoviendo entre los desarrolladores de vivienda, una mejor ubicación, de acuerdo a la delimitación de perímetros de contención urbana, a través del incentivo de recibir el 70% del recurso crediticio frente a un avance de obra de 50%.



Figura 3. Representación de Polígonos de contención urbana. Fuente:
<https://enlacearquitectura.com/wp-content/uploads/mapa2.jpg>

Con base en la delimitación de polígonos se detectaron las ubicaciones de fraccionamientos fuera de tales áreas e incluso identificados en extensas distancias, observándose a partir de 2016 cierta posible reversión ante la falta de demanda en zonas abandonadas y los nuevos incentivos hacia la ciudad compacta.

Los polígonos de contención muestran la viabilidad de ubicación colindante o próxima a la actual área urbana facilitando la obtención de créditos, ello ha propiciado nuevas formas de difundir el mercado inmobiliario promoviendo el regreso a las áreas consolidadas, como : “*vive en el centro*”, o “*cerca de todo*”.



Figura 4. Fraccionamiento Colinas de San Jose, Zona Metropolitana de Córdoba. Y su relación con polígonos de contención. Fuente: www.sedesol.gob.mx.

SINTESIS DE LA ACTUAL TENDENCIA.

El modelo de ciudad que se ha expuesto a través de los referentes analizados como una muestra local, ubicada en Veracruz, reitera el fenómeno experimentado a nivel nacional. Se trata de ciudades que se han expandido al amparo de las mismas normativas y actuaciones de los sectores público y privado, y que recientemente descubren caminos erróneos de solución.

Se está ante una complejidad propia de la naturaleza de la ciudad, en un contexto de convergencias y divergencias simultáneas que derivan de una espacialidad fragmentada, resultado de la aplicabilidad de herramientas de planeación urbana que han refrendado el modelo de ciudad, pensando en la inmediatez de sus objetivos sin imaginar sus efectos finales. (González Romero, 2014)

Se ha transitado por una planeación urbana que en grandes rasgos presenta dos efectos significativos, específicamente en lo que refiere al proceso de expansión. El primer efecto corresponde al hecho de implementar una estrategia de dirección de crecimiento físico espacial de la ciudad hacia zonas que funcionalmente se consideraron aptas; lo cual estructuralmente no consideró el régimen de propiedad del suelo ni el estrato socioeconómico de los grupos poblacionales.

Las causas mencionadas pueden explicar la existencia de direcciones contrapuestas a las planeadas, orientadas por la búsqueda de terrenos baratos al alcance de una gran masa de población, lo cual resulta coincidente con la adquisición de suelo en zonas irregulares principalmente de tenencia ejidal o de predios rústicos de difícil accesibilidad, derivando en lo que comúnmente se ejemplifica como dos ciudades diferentes: la legal y planeada y la irregular que se construye al mismo tiempo que se consume, la que resulta imperceptible para la planeación urbana y se inserta en procesos de regularización que derivan en los efectos negativos no deseados.

El segundo efecto corresponde al hecho de qué sobre zonas consideradas urbanizables de gran extensión, no se previeron ni se consideraron los tiempos sucesivos de ocupación. Eventualmente, algunos programas de ordenamiento señalaron etapas de incorporación, como corto, mediano y largo plazo; sin embargo, estas etapas sucumbieron ante la oferta de suelo urbanizable barato que se ubicaba en plazos futuro, justificando que la expansión estaba prevista hacia esa zona que algún día se contactaría con el resto de la ciudad.

A esa tendencia, las nuevas políticas agrarias hicieron su aportación, por la que adquirentes de dominio pleno de parcelas anteriormente ejidales vendieron sus tierras a los promotores

inmobiliarios que coincidieron en establecer la relación mercantil favorecedora a la inversión sobre áreas urbanizables obtenidas en legítima propiedad, o incluso, o en su caso, forzándolas a tipificarlas como urbanizables, en función de ubicarse en esa lejana tendencia mediante programas parciales de desarrollo urbano que justificaban el emplazamiento de los desarrollos. El efecto ya mencionado, más allá del objetivo inmediato de dar continuidad a la aplicación de créditos inmobiliarios, fue la generación de zonas discontinuas altamente densificadas sin conexión al asentamiento humano existente.

Ante dicha problemática, en seguimiento a la estrategias de Perímetros de Contención traída desde el gobierno anterior, el Programa de Desarrollo urbano estableció entre sus Ejes de acción, el denominado Nuevo modelo de desarrollo urbano metropolitano, mismo que planteó como propósito frenar el crecimiento, debido a los altos costos de infraestructura y transporte, destacando como objetivos, controlar la expansión de las manchas urbanas , mediante las adopción de los perímetros de contención; así como consolidar las ciudades, a través del uso intensivo del suelo, operando instrumentos que propicien la saturación, utilizando incentivos fiscales para rellenar vacíos existentes hacia la consolidación de las zonas urbanizables (PNDU,2013).

PROPUESTA

Los ideales plasmados en los últimos instrumentos de planeación, formulados por la anterior administración federal, conducirían a reales efectos favorables, si se considerara un papel activo del sector público, administrando efectivamente el territorio ejercitando acciones de planeación integral. Al respecto, basta evidenciar la existencia de anteriores programas parciales de gestión aislada a corto plazo formulados en forma concertada -prevista en la ley- entre los sectores público y privado, lo cual como efecto ha generado visiones parciales del desarrollo urbano dirigidas a la justificación de inversiones inmobiliarias.

El dominio del mercado global ha propiciado el abandono de la planeación integral, sustituyéndola por proyectos aislados, lo que ha propiciado también la reducción de escala de las investigaciones, disminuidas en su percepción, con dificultad de incidir en contextos de planeación más amplios e integrales (Pino y Moreno,2013).

En reversión a los efectos propiciados, más allá de afirmar de manera simplista la argumentación reiterativa de una “mala planeación” o del requerimiento de expedir “nuevas leyes”, se requiere entender en primera instancia, los propósitos que han dirigido la expansión de la ciudad y aplicar las disposiciones legales contenidas en los vigentes ordenamientos de planeación.

Consecuentemente, a partir de comprender los principios fundamentales de la política pública en la materia, es posible la aplicación efectiva de medidas conducentes al a redireccionamiento de la actual tendencia, con el fundamento sustantivo de la primacía del interés público sobre cualquier derecho particular, máxima constitucional que deriva en la ley reglamentaria correspondiente.

Al respecto, con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano (2016), se exponen cuatro propuestas:

- 1) En principio, la difusión del reconocimiento del derecho a la ciudad y el derecho a la propiedad urbana, principios estipulados en el artículo 4, por los que se garantiza al total de habitantes el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos y equipamiento, entre otros establece la garantía al total de habitantes; además de proteger los derechos de propiedad inmobiliaria, con las responsabilidades que le corresponden.
- 2) Inclusión de proyectos de estructura vial primaria en los programas de desarrollo urbano, derivando en documentos con las especificaciones técnicas necesarias que definan su trazo y construcción, además de establecer las restricciones de uso a las que se someten los predios afectos por el trazo vial proyectado, asegurando la permanencia de los derechos de vía para la generación de las retículas a las que aluden los artículos 56, 57 y 77 de la citada Ley, con la finalidad de facilitar la conectividad, movilidad y desarrollo de infraestructura, bajo los términos que implica la accesibilidad universal. Se trata de una propuesta contenida en la legislación vigente a partir de 2016, en la que sería viable aplicar criterios aportados como anterioridad en la consecución de relaciones congruentes entre trazos y parcelaciones (Panerai y Mangin, 1999), manteniendo la continuidad de la retícula para propiciar un orden urbano adecuado (Flores Peña, 2012).
- 3) La promoción de convenios de concertación entre propietarios de predios e inversionistas en el marco conceptual del reagrupamiento parcelario contenido en el artículo 86 de la mencionada Ley, asegurando a través de la figura aplicable, la distribución equitativa de beneficios y cargas generados a las partes. Lo anterior tiene como finalidad rellenar los huecos o vacíos originados por las discontinuidades propiciadas por el emplazamiento de unidades habitacionales aisladas en años anteriores. Es una propuesta viable de incentivo a la inversión que facilita al sector privado la disponibilidad de suelo, en tanto que al propietario le permite incorporar su propiedad al desarrollo inmobiliario, indistintamente

del origen particular o ejidal de la tierra, además de evitar o desalentar ocupaciones previstas para futuros lejanos. Es oportunidad en esta propuesta de fortalecer el papel del proyecto de diseño urbano, mismo que tiene a su cargo la responsabilidad y satisfacción de disponer de espacios públicos en convivencia con las áreas habitables, el cual además se establecería al interior de las áreas delimitadas por la trama vial predispuesta, en cuyo interior se crearían manzanas a partir de trazos interiores con dimensionamientos congruentes. De esta forma, se recupera la escala intermedia del proyecto urbano defendida por Flores Peña (2012), la cual ha sido aplastada por las grandes normas de planeación urbana, de escala mayor, y la especificidad puntual de la producción edificatoria que no dirige su mirada hacia un contexto más amplio.

- 4) La elevación de la capacidad administrativa de los registros públicos de la propiedad, para que dichas dependencias -con su carácter público- especifiquen los usos, densidades, plazos y limitaciones que tengan los predios de acuerdo a los programas de ordenamiento urbano, de tal forma que el desconocimiento de la permisividad de ocupación no sea causa o justificante de llevar a cabo acciones contrarias a lo estipulado, o en su caso, generen efectos negativos en la inversión. Tal propuesta, sustentada en el artículo 114 de la multicitada Ley, superará la actual práctica por la que únicamente se especifica en los testimonios de compra venta la advertencia del cumplimiento de ocupación del inmueble con usos que no contravengan las disposiciones en materia urbana, lo cual poco ayuda al conocimiento pleno incluso de afectaciones por motivo de la trama vial propuesta. Tal ordenamiento en referencia a las parcelas que ostentan el régimen ejidal, es aplicable también para el Registro Agrario Nacional en la expedición de certificados parcelarios.

En congruencia al principio de primacía del interés público sobre el privado, con base en la legislación vigente, las propuestas planteadas promueven la operatividad de lo dictado, sin mayor variación, para su lectura y aplicabilidad, atendiendo a la efectiva mejor calidad de vida y a la responsabilidad de generar espacios urbanos continuos y amables con sentido social.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

Bazant, J. (2001). *Periferias urbanas*. México: Trillas.

Bazant, J. (2015). Procesos de transformación territorial en las periferias urbanas. En Olivera, Guillermo (Coord). *La urbanización social y privada del ejido*. p. 75 – 101. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

--Consejo Nacional de Población. *Proyecciones poblacionales de zonas metropolitanas 2010 – 2030*. México: www.conapo.gob.mx

Cruz Rodríguez, S. y Chávez, M. (2012) PROCEDE: Privatización y urbanización de la tierra de propiedad ejidal. El Caso de la ciudad de Colima. En Cruz Rodríguez, S. (Comp.) *Periferias metropolitanas. Políticas públicas y medio ambiente*. p. 103 – 130. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. Red Nacional de Investigación urbana.

Duhau López, E. (2013). La investigación urbana y las metrópolis latinoamericanas. En Ramírez Velázquez, B. y Pradilla Cobos, Emilio (Comp). *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. Tomo I. p. 21 – 52. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Flores Peña, S. (2012). El proyecto de diseño urbano en la conducción de las ciudades. Una visión desde el urbanismo. En Quiroz Rothe, H. y Maya Pérez E. (Comp) *Urbanismo. Temas y tendencias*. p. 101 – 113. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Colección textos FA.

González Romero, D. (2014). La ciudad simultánea: nuestras urbes en la encrucijada de las transformaciones del siglo XXI. En Díaz Núñez, V. y Verduzco Godoy, A. (Coord). *Ciudad, arte y arquitectura*. p. 11 – 26. México: Universidad de Guadalajara.

Jaramillo, S. (2013). Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina. En Ramírez Velázquez, B. y Pradilla Cobos, Emilio (Comp). *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. Tomo I. p. 281 – 318. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Jiménez Huerta, E. y Ayala, María de la Luz (2015). Los ejidos y comunidades indígenas ante la expansión de Guadalajara, 1920 – 2000. En Olivera, Guillermo (Coord). *La urbanización social y privada del ejido*. p. 103 – 147. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

--*Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (2016) México: Diario Oficial de la Federación.

Maya Pérez, E. (2012). Balance de la política habitacional en México en las dos últimas décadas (1990 – 2010). En Quiroz Rothe, H. y Maya Pérez E. (Comp) *Urbanismo. Temas y tendencias*. p. 313 – 323. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Colección textos FA.

Panerai, P. y Mangin, D. (1999). *Proyectar la ciudad*. Madrid: Celeste.

Pino Hidalgo, R. y Moreno Galván, F. (2013). La política y la planificación urbana del estado neoliberal. En Ramírez Velázquez, B. y Pradilla Cobos, Emilio (Comp). *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. Tomo II. p. 777 – 827. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

--*Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2014 – 2018*. México: Diario Oficial de la Federación Soto Alva, E. (2012). El suelo de origen social. En Quiroz Rothe, H. y Maya Pérez E. (Comp) *Urbanismo. Temas y tendencias*. p. 211 – 227. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Colección textos FA.

Soto Alva, E. (2012). El suelo de origen social. En Quiroz Rothe, H. y Maya Pérez E. (Comp) *Urbanismo. Temas y tendencias*. p. 211 – 227. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Colección textos FA.