

Ciudad global y regularización

*del suelo habitacional en la Zona
Metropolitana de la Ciudad de
México*

Elías A. Huamán

*División de Ciencias y Artes para el Diseño/
Área de Estudios Urbanos/
Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco
ehuaman@correo.azc.uam.mx*

Resumen

El trabajo realiza un acercamiento a situaciones que ha generado la metropolización mundial en el suelo no formal de uso habitacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) (1970-2004), sustentado en el estudio de las prácticas de regularización que se han puesto en práctica en la región, a través del análisis de los principales instrumentos, técnicas, procedimientos y políticas de regularización de los asentamientos humanos irregulares (condiciones de aplicación, contenido, desarrollo y resultados). Para ello se desarrollan dos preguntas centrales: ¿Cuáles son los costos, ventajas y limitaciones económicas, políticas y sociales de los programas de regularización? y ¿Qué acciones complementarias deben emprenderse en las operaciones ante la metropolización mundial? Cuestiones que ayudan a efectuar un diagnóstico actual y una prospección de las situaciones observadas, mediante discusiones conceptuales de la praxis para, finalmente, realizar algunas propuestas.

Palabras clave: ciudad global, regularización, suelo urbano.

Abstract

The paper shows an approach to situations generated by the worldwide metropolization in the non-formal housing land use in the Metropolitan Area of Mexico City (MAMC 1970-2004) supported in the study of regularization practices in the region, using the analysis of the principal instruments, techniques, procedures, and the regularization of irregular settlements policies (application conditions, content, development and results). Two questions are explored: What are the economic, political, and social costs, advantages and limits of regularization programs? What complementary actions ought to be employed in the operations to face worldwide metropolization?

Questions help to make a diagnosis of the current situation, future prospective and some proposals, by means of conceptual discussions about the praxis.

Key words: global city, regularization, urban land.

Introducción

En los tres últimos decenios, la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), con más de 17'975,428 habitantes ha mostrado un gran dinamismo y avance significativo en el proceso de ocupación del suelo, pues ya la zona conurbada (ahora con 37 municipios) ha rebasado al Distrito Federal (DF) en cuanto a poblamiento; 52.12% pertenece a los municipios conurbados respecto a un 47.87% del DF (véase cuadro 1). Dichos cambios guardan estrecha relación con la evolución económica del país y el mundo, el patrón de distribución de la población, y las políticas urbanas del suelo urbano. Respecto al último punto, han jugado un papel importante las políticas de regularización territorial, las que durante el lapso 1970-2001 pasaron de una orientación limitada hacia una masificación de sus operaciones.

De manera paralela a estas operaciones de regularización, aún a gran escala, se siguen dando

más ocupaciones irregulares del suelo, pues la necesidad creciente de suelo habitacional para los sectores populares, aunado a las limitaciones de las políticas gubernamentales de vivienda, hacen que el suelo irregular sea el único medio para prodigarse un espacio para vivir en la ciudad.

En general, los asentamientos humanos irregulares presentan deficiencias en sus aspectos constitutivos territoriales como parte de la gran urbe, pues son producidos con la intervención directa de sus propios habitantes. Estas colonias populares constituyen el tipo de poblamiento de mayor peso en la ZMCM, en ellas habita alrededor de 62% de la población: más de 9 millones de personas, casi distribuidas por la mitad entre el Distrito Federal y los municipios conurbados (véase cuadro 1), ocupando más de 66 mil hectáreas y casi 50% del área urbana total (Conapo, 1998:47). Ante esta situación el Estado ha puesto en práctica programas de regularización masiva; sin embargo, esta interven-

ción no necesariamente ha representado una disminución significativa de las ocupaciones irregulares, ya que también estos programas han tendido perniciosamente a estimular la irregularidad del suelo urbano. Aspecto que parece no interesar a las entidades gubernamentales en cuanto a prioridades relacionadas con la política habitacional popular.

Una de las interpretaciones de esta situación, es que la política de regularización presenta diversas ventajas: no requiere prácticamente, en sí misma, de recursos presupuestales; resulta compatible con las orientaciones neoliberales, en tanto permite "consolidar la propiedad" y facilita el desenvolvimiento del mercado inmobiliario; implica el "reparto" del bien (la propiedad jurídicamente legitimada) que sólo el Estado puede proveer y que es altamente apreciado (Duhau, 1998: 290-291).

Y otra interpretación, es que los organismos gubernamentales encargados de la regularización, y sus estrategias están presentes en todas las relaciones de producción del suelo urbano, tanto regulares como irregulares (Huamán, 2000:92), y por lo tanto existe una interacción históricamente determinada entre la informalidad y la formalidad que ni el mismo Estado puede desarticular.

Lo interesante en esta discusión es ver si esta peculiaridad de acceso al suelo favorece o no la inserción de la ZMCM a las regiones metropolitanas del mundo. La Ciudad global es un proceso que compromete a los servicios avanzados, los centros de producción y los mercados de una red global, con diferente intensidad y a una escala distinta, según la importancia relativa de las

actividades ubicadas en cada zona, frente a la red global. Y dentro de cada país, las redes se reproducen en los centros regionales y locales, de tal modo que el conjunto del sistema queda interconectado a escala global; los territorios que rodean a estos nodos desempeñan una función cada vez más subordinada: a veces llegan a perder toda su importancia o incluso se vuelven disfuncionales (Castells, 1999:409). En este contexto, surge una pregunta importante relacionada con que si los territorios de las colonias populares que rodean a la ciudad de México, serían disfuncionales para el sistema internacional metropolitano, y en qué medida.

De allí, la importancia no sólo cuantitativa sino cualitativa del poblamiento popular en la ZMCM. En la actualidad las colonias populares están asociadas con procesos de urbanización no planificados ni regulados y éstas representan el espacio estratégico de todo intento de construcción de escenarios para el futuro poblamiento de la ZMCM. La densidad de población promedio del total de las colonias populares, para el conjunto de la ZMCM es de 162 hab/ha, por encima de la densidad de los conjuntos habitacionales (153.4 hab/ha), lo que cuestiona la opinión ampliamente difundida y generalmente asumida en los instrumentos oficiales de planeación urbana, de una equivalencia entre el crecimiento "anárquico" de los asentamientos irregulares y un aprovechamiento ineficiente del suelo (Conapo, 1998:47). Este aspecto además habría que relacionarlo con las acciones de regularización pues en todo caso, la opinión mencionada sería válida solamente para las colonias populares en proceso de regularización de los suelos que ocupan.

Cuadro 1. Distribución de la población en la ZMCM, año 2000

Entidad	Población	%
ZMCM	17,264,225	100.00
DF	8'605,239	Respecto a 27 Mun. 49.84
		Respecto a 37 Mun. 47.87
Municipios conurbados	27 municipios ¹	8,658,986
del Estado de México	37 municipios ²	9'370,189
		50.16
		52.12

Fuente: Cálculos propios con base en el XI Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI.

1. Acoíman, Alenco, Atizapan de Zaragoza, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Teoloyucan, Tepozollán, Texcoco, Tezoyuca, Tlahuepanilla, Tultepec y Tlilitlán.

2. A partir de 1990 se agregaron los municipios de: Cocotlán, Coyotepec, Huehueloc, Jaltenco, Nextlalpan, San Martín de las Pirámides, Temamilla, Teotihuacan, Valle de Chalco Solidaridad y Zumpango.

La metropolización mundial: algunas cuestiones generales

En el contexto de la globalización, las ciudades y sus áreas conurbadas están sufriendo una paulatina transformación espacial. Las ciudades mundiales en países desarrollados, así como las megaciudades en países en desarrollo, presentan nuevas tendencias de concentración de la población y de actividades económicas, aunque en cada caso existen condiciones distintas del nuevo patrón de distribución territorial.

Por un lado, las ciudades mundiales se definen por las funciones que tienen en la escala mundial; ya sea como centros de poder político, económico, financiero, de consumo, de actividades profesionales avanzadas, de tecnología, de conocimiento, de cultura, de arte y entretenimiento (Hall, 1998). Por otro, las megaciudades se caracterizan principalmente por el número de población que concentran, variando la cantidad exacta de gente que se consideraría para establecer esta categoría (algunos autores manejan la cantidad de 8 millones de habitantes y algunos otros más de 10 millones). Sin embargo, autores como Castells (1999) creen que las megaciudades no sólo concentran un elevado número de personas, sino que además son centros de articulación de la economía mundial y de información, cuya peculiaridad radica en albergar de manera paralela una masa de población que carece de satisfactores básicos para la vida y que lucha por sobrevivir en el mundo de las comunicaciones y la información. Las megaciudades se conectan con el resto del mundo y se encuentran desconectadas en su interior con poblacio-

nes locales que son consideradas disfuncionales, lo que crea una 'nueva forma urbana'; que

[...] se caracteriza por los vínculos funcionales que establece a lo largo de un vasto territorio, con una buena medida de discontinuidad en los patrones del uso del suelo. Las jerarquías funcionales y sociales de la megaciudad están difuminadas y mezcladas desde la perspectiva espacial, se organizan en campamentos atrincherados y están salpicadas de forma desigual por bolsas inesperadas de usos indeseables (Castells, 1999: 438).

El sector informal, tanto en la economía como en la provisión de suelo y vivienda, contribuye ampliamente en estos usos indeseables de los que hablamos antes, y en la desarticulación de las zonas periféricas de las megaciudades. En el caso de las ciudades en desarrollo la globalización adquiere un nuevo reto, el de integrar a las grandes áreas metropolitanas de dichas naciones al resto del mundo, bajo las condiciones ya existentes de desigualdad social y las nuevas formas de polarización que le son propias al proceso de metropolización mundial. En este sentido, es importante que se puedan entender los procesos de desarticulación local de las periferias de las zonas metropolitanas y, a la vez, los procesos de integración de las áreas centrales. Y como ya se vio, el papel del suelo urbano y de las políticas urbanas es aún más importante en la conformación de las megaciudades de los países en desarrollo.

Políticas de suelo y gestión urbana: una aproximación hacia la inestabilidad institucional en la regularización

¿Qué se plantea a través de la inestabilidad? En el ámbito de actual de profundas transformaciones económicas, sociales y culturales a escala mundial, la manera de hacer ciudad es radicalmente diferente a épocas en que la ciudad era parte de una región local, hoy aparecen nuevos demandantes de territorio urbano con diferentes niveles económicos y culturales, en este escenario el suelo está asumiendo un rol cada vez más protagónico, pues sus implicancias socioeconómicas benefician a sectores heterogéneos del capital local y mundial, y su potencialidad socioespacial para resolver las necesidades de los sectores mayoritarios es un reto apremiante para las instituciones del Estado, que también se ven afectadas por los grandes cambios.

Particularmente, se trata de observar cómo las formas tradicionales de las instituciones y sus cambios actuales afectan a la regularización territorial. Las acciones institucionales de la regularización existen debido a la incertidumbre que implica la interacción de la población en situación irregular con la ciudad formal; sin embargo, su desempeño de reconocimiento urbano varía según las condiciones institucionales oficiales, en las que los procedimientos o mecanismos de regularización crean instituciones informales que estimulan o bloquean las diferentes acciones correctivas.

Esta dinámica se circunscribe en la relación gestión urbana-cambio institucional. Relación que, desde su aspecto oferente, en todos los ni-

veles del aparato político administrativo, el recurso del cambio institucional es un medio a través del cual la tecnocracia trata de conservar un poder que es puesto en cuestión permanentemente por los cambios urbanos. La gestión adecuada de la demanda social supone que las relaciones entre los políticos, la tecnoestructura y los mediadores, no es estable (Archer, 1993:196).

Estos aspectos, vinculados con la esencia de la regularización, presentan caracteres comunes paradójicos, pues la regularización en su concepto más general, trata del conjunto de disposiciones políticas, jurídicas, administrativas y de prácticas, que conciernen a zonas urbanas ya ocupadas y que contribuyen a mejorar o garantizar la seguridad de la ocupación. Desde esta óptica, la legalización de la ocupación individual de un terreno con título de propiedad para el ocupante, es sólo una variante más completa y formal de la regularización (Durand-Lasserve y Pajoni, 1993:4); sin embargo, pueden darse todavía otras formas institucionales que no necesariamente requieren el título de propiedad, como la adecuación de los predios ocupados a planes urbanos y sus dotaciones de servicios y equipamiento básicos, y la declaración de los pobladores como ciudadanos formales, mediante el reconocimiento de sus domicilios por el Instituto Federal Electoral, con lo que pueden obtener la credencial de elector documento oficial único de identificación.

De esta manera, el soporte común de las instituciones participantes en el proceso de regularización, es la inestabilidad entre la formalidad y la informalidad, cuya duración está en razón del cambio que propician en territorio irregular

En el decenio de los setenta, época de inicio de las actividades de los programas masivos de regularización la relación entre la irregularidad y la regularización mostraba una magnitud contundente de la predominancia de la irregularidad del suelo urbano en la ZMCM. En el decenio de los ochenta, la relación da cuenta de la acción de los programas de regularización, pero la predominancia de la irregularidad continúa.

En el decenio de los noventa, se presentó el inicio de la predominancia de la regularización, mostrando un relativo éxito de los programas de regularización, ya que esto es más bien la evidencia de que la interacción entre la irregularidad y la regularización había comenzado una dinámica muy estrecha, pues en 1990 un 58.75% de la población de las colonias populares se encontraba en situación irregular, mientras que 41.25% de la población tenía su predio regularizado. Dinámica que se corrobora con los indicadores de 1995, 2000 y 2001, que evolucionó, en el aspecto irregular, en 47.87%, 45.13% y 45.49% respectivamente y en su aspecto de regularización en 52.13%, 54.87% y 54.51% respectivamente (véase el cuadro 2).

Esta evolución de la relación entre la irregularidad y la regularización, manifiesta claramente una interacción entre la irregularidad y la regularización, cuyos mecanismos de intercambio, son perfeccionados a lo largo de los decenios, como un modo de acceso al suelo habitacional mayoritario (Huamán, 2005:147).

Situación actual de la regularización del suelo en la ZMCM

Tradicionalmente, el tema de la regularización de la tenencia de la tierra como gestión política territorial en la ciudad, no ha ocupado un lugar destacado en los estudios sobre el fenómeno de ocupación del suelo urbano, por ello, cuando se trata de analizar el problema con casos concretos, la herencia de las pocas investigaciones existentes resulta insuficiente, dado que las categorías de análisis usadas ofrecen una interpretación demasiado genérica de la regularización y se carece de métodos específicos y empíricos para explicar esta dinámica dentro del desarrollo urbano.

Estas investigaciones aunque clarifican diversos aspectos de la urbanización popular, tienen varias limitaciones. Una de ellas es, precisamente, que suelen dar por supuestos los medios utilizados para llevar a cabo la regularización y sus múltiples resultados en el territorio. Existen muchos supuestos, algunos de los principales son:

1. La regularización es barata.
2. La regularización de tierras ejidales y comunales se desarrolla con un bajo nivel de problemática.
3. La regularización de predios de origen privado es sumamente compleja, por la diversidad de situaciones que presenta.
4. Es fácil convencer a la población para que regularice sus predios.
5. Los programas de regularización no pueden adecuarse con la planeación territorial.
6. El procedimiento de regularización se da al margen de las normas urbanísticas.

Cuadro 2. Aspectos de la población y ocupación del suelo en la ZMCM, 1990 2001

Año	Colonias Populares		Población en situación irregular		Población con suelo regularizado		
	ZMCM	Absoluto	%	% respecto a la ZMCM	Absoluto	% respecto a la ZMCM	% respecto a las col. Pop.
1990	5,047,685	9,337,733	62.05	36.45	3,852,230	25.60	4.25
1995	6,302,529	0,364,861	63.58	30.44	5,403,100	33.4	52.13
2000	7,264,225	40,347	66.04	29.8	6,255,59	36.23	54.87
2001	7,451,835	629,374	66.64	30.3	6,339,625	36.33	54.51

Fuente: Elías A. Huamán (2005) Cuadro 3

7. La irregularidad es incontrolable.
8. La regularización propicia la expulsión de la población de menores recursos.
9. Los organismos encargados de la regularización políticamente adoptan la inacción de los procedimientos para incrementar los precios de las tierras a regularizar.
10. Los programas de regularización han beneficiado en gran medida a los grupos más pobres de la ciudad.
11. Cuantificar el avance de la regularización es imposible.
12. La modificación del Artículo 27 constitucional ayuda a resolver sustancialmente los problemas de regularización del suelo urbano.

Algunas reflexiones sobre la regularización de la tenencia de la tierra han concentrado su atención en los efectos de ésta en los procesos urbanos, por ejemplo, se la considera como condición de mejoramiento de los asentamientos (Cortés Rocha, 1985; Turner, 1975), como medio de segregación urbana (Arau, 1987; Bejarano y Lugo, 1981), y como momento o fase del proceso de valorización del suelo urbano (Legorreta, 1989; Castañeda, 1988). También se ha analizado a la regularización como parte del proceso de formación de las relaciones de propiedad en torno al espacio urbano (Azuela, 1989), y como instrumento de mediación política y control social del Estado (Ward, 1990). Sin embargo, estas reflexiones quedan insuficientes para explicar la dinámica integral entre la irregularidad y la regularización del suelo como consecuencia de las transformaciones institucionales en el desarrollo de la ciudad, es decir, cómo ésta

interacción es respuesta de formas que las instituciones asumen a partir de los cambios territoriales provocados por el constante crecimiento de la urbanización popular.

Pues el fenómeno de la irregularidad del suelo urbano no solamente está determinado por la dimensión jurídica, sino también por otras dimensiones como el hábitat y la cultura. La afirmación de que el espacio geográfico no puede ser calificado de irregular porque son las prácticas sociales y no los objetos los que tienen un significado jurídico (Azuela, 1989:84), es una afirmación incompleta. Lo irregular no lo determina lo jurídico, sino un conjunto de condiciones de habitabilidad respecto a un territorio específico. La norma no define sino las condiciones de vida. Lo irregular no es vivir al margen de reglas o normas legales establecidas, sino es vivir sin las suficientes condiciones de subsistencia. Vivir acorde con un Estado de derecho no garantiza bienestar. En sentido estricto, el otorgamiento del título de propiedad a un predio irregular no define su regularización. Pues si no se han superado las limitaciones de su hábitat, lo irregular persiste.

En un estudio sobre los municipios conurbados de la ciudad de México, se hizo una primera aproximación analítica a los instrumentos, técnicas, procedimientos y políticas de regularización de los asentamientos irregulares; así como a sus condiciones de aplicación, contenido, desarrollo y resultados. Tomando en cuenta el régimen de la tenencia del suelo y los niveles de ingreso de la población beneficiaria, se vio que el tipo de tenencia del suelo y la situación económica de los pobladores de los asentamientos

humanos irregulares son factores determinantes del avance de los programas de regularización; y que la irregularidad es en realidad más ventajosa para los grupos de mejor situación económica, ya que mientras para éstos la irregularidad es un paso beneficioso, para los más pobres ella representa una situación que difícilmente se supera (Huamán, 1998: 43-69). Esto es debido a que la regularización no constituye una política social de bajo costo: aunque los costos inmediatos son aparentemente bajos, a largo y mediano plazo significan desembolsos demasiado altos para los pobladores que viven en pobreza extrema.

Asimismo, se vio en ese estudio que el ritmo de avance de los programas de regularización se relaciona directamente con los periodos electorales sexenales, asociados con la acción preponderante de los fraccionadores privados informales; este ritmo favorece más a los pobladores ocupantes de terrenos irregulares de origen privado y estatal que a los pobladores ocupantes de terrenos de origen ejidal y comunal, dadas las condiciones diferentes de valorización en el proceso de regularización de los predios en cuestión (Huamán, 1998:71-77).

En este contexto, vale preguntarse si la existencia de una institución cuya función es la regularización de la tenencia de la tierra, resuelve efectivamente el problema del acceso al suelo y el desarrollo desigual de los asentamientos populares (p.e. el reparto justo de la renta del suelo). O si más bien es la institucionalización de la irregularidad, la causante de las limitaciones mencionadas.

Factores que favorecen la aplicación de las políticas de regularización

En los últimos 30 años la reducción del porcentaje de terrenos irregulares dentro del ámbito programático de los organismos encargados de la regularización de la tenencia del suelo, ha sido posible gracias a los siguientes factores:

- a) Continuidad institucional en las operaciones.
- b) Relativa capacidad que tuvieron los organismos para proponer y aplicar programas de acuerdo con la situación económica mayoritaria de los beneficiados que se ha manifestado en las facilidades de pago que han ofrecido. Sin embargo, es necesario aclarar que han tenido acceso a los programas de regularización sólo los hogares de mejor situación económica.
- c) Avance exitoso de los programas aplicados a terrenos de origen privado, que consisten en convenios entre los fraccionadores clandestinos y los organismos encargados de la regularización. El Estado absorbe los remanentes de las carteras del fraccionamiento, y al mismo tiempo, capta el potencial electoral del poblado. Con ello el fraccionador evita la aplicación de sanciones fiscales y penales.

Obstáculos y bloqueos que se presentan en las operaciones de regularización

Los principales obstáculos son los que tienen ver con los tiempos de negociación y los largos trámites administrativos burocráticos. Por ello, teniendo en cuenta que la regularización dura

varios años debido principalmente a aspectos como el proceso de negociación institucional de las solicitudes de demanda, el ritmo de trabajo de los diferentes organismos, las dificultades para concertar con la población y el interés electoral racionalizado del gobierno, se puede decir que los pobladores de territorios irregulares que recientemente han sido incorporados a nuevos programas de regularización, sobre todo los que habitan tierras ejidales y comunales, tendrán que esperar en promedio diez años para ver legitimado su predio.

Por otro lado, la situación en los organismos que regularizan predios de origen privado es diferente, en este caso, el mayor obstáculo parte de la ambigüedad y flexibilidad de las leyes referidas a los mecanismos para regularizar la tierra de este tipo, peculiaridad que posibilita al organismo gubernamental encargado, a actuar de forma inadecuada. Es frecuente aquí, el uso del convenio con los diversos agentes informales; su uso fácil se debe a que el intercambio de intereses propicia aplicaciones distintas del convenio referido para cada caso, en ello son determinantes las influencias económicas y políticas del fraccionador informal o del propietario infractor. De esta manera, el Estado se convierte en gestor indirecto de fraccionamientos clandestinos pues, al permitir la negociación de las normas urbanas y adaptarlas a los intereses políticos y económicos, ellas pierden vigencia y efectividad.

Tendencias actuales de las políticas de regularización

Al estar la mayor parte de área urbanizada de la ZMCM conformada por suelos de origen ejidal y

comunal, éstos han cambiado su estructura a partir de las modificaciones al Artículo 27 constitucional, mismas que posibilitan la privatización del ejido. Estos cambios han generado dos situaciones, en una se agudiza el problema de la irregularidad y en la otra se resuelve, pero a una escala menor. Es decir, la privatización del ejido, asociada con la apertura del mercado y la internacionalización de la economía, está incidiendo de manera bipolar en la estructura del suelo urbano: por un lado estimula la irregularidad y por otro se otorga la posibilidad de tener un mayor crecimiento formal del mercado del suelo.

Prospectiva

Aun con los problemas mencionados, se afirma por lo general, que la regularización de la tenencia de la tierra es un éxito categórico. Lo vociferan muchos políticos, funcionarios y estudiosos. Se asegura que la regularización es bien recibida en las colonias porque ellas se han formado a través de la operación de un mercado de tierra ejidal que está a tal grado institucionalizado, que se desarrolla con un muy bajo nivel de conflicto social. Se sostiene asimismo, que si se compara la urbanización ejidal con otras formas de acceso al suelo en la periferia urbana, como los fraccionamientos privados irregulares o invasiones de tierras, se observa una incidencia muy baja de conflictos por la tierra en el caso ejidal, lo que muestra un funcionamiento normal del mercado inmobiliario bajo dos factores fundamentales: primero, la privatización de la tierra agraria y, segundo, la refuncionalización

del enclave corporativo que representa el ejido como forma de organización jurídico-política para garantizar la propia privatización de la tierra ejidal en beneficio de unos cuantos (Azuela, 1994:86).

Por otro lado, en una postura contraria se asevera que el caso de la ciudad de México puede ser situado a medio camino en la casi nula institucionalización de las formas populares de acceso al suelo urbano pues, principalmente en las relaciones entre los sectores populares, el personal gobernante y la burocracia pública, tanto local como federal, conformadas en torno a la apropiación del suelo, en la consolidación de los barrios populares y su reconocimiento a través de la regularización sigue predominando la lógica de subordinación/inclusión de las clases subalternas que ha caracterizado durante décadas al populismo urbano (Duhaio, 1998:286-287).

En prospectiva general, estas visiones sobre el fenómeno de la institucionalización del acceso popular al suelo urbano se complementan y ello permite reforzar la idea de que las relaciones institucionales en torno al suelo urbano son inestables, es decir, que fluyen del lado formal al informal estratégicamente.

Escenario tendencial

En un contexto de relaciones inestables, las instituciones centrales, al transferir ciertas funciones y atribuciones a las colectividades locales sin la correspondiente transferencia de recursos, habilidades y competencias estables, seguirán incentivando el crecimiento de urbanizaciones irregulares. Pues la inestabilidad es aprovechada

generalmente por intereses particulares de agentes económicos y políticos, quienes a conveniencia "estiran", "acortan" o "desaparecen" las normas jurídicas y sociales.

¿Cómo repercute esto en las políticas de suelo y la gestión urbana? Probablemente las instituciones estatales verán reducida su capacidad de intervención en la administración de los predios en proceso de consolidación, comprometiendo así la movilización duradera de los medios necesarios para el avance de las operaciones de regularización.

De este modo, las decisiones políticas de la regularización seguirán sustentándose básicamente en la conveniencia de la prolongación del tiempo del proceso, pues la captación fiscal de nuevos predios y el potencial electoral su población son atractivos en constante crecimiento; toda vez que la densidad en las poblaciones cuyos territorios se encuentran en proceso de regularización es mayor que las poblaciones que viven en condiciones de irregularidad y las que viven en predios ya regularizados.

Un escenario deseable

Si se tiene en cuenta que las interrelaciones entre la irregularidad y la regularización inducen una transformación constante de los regímenes de propiedad y los usos del suelo, de espacio público a espacio privado y viceversa, es necesario propiciar condiciones institucionales comunes de la dinámica entre la irregularidad y la regularización, mediante la introducción tanto de los mecanismos utilizados por los organismos gubernamentales, como de las respuestas de la población afectada,

la identificación en los territorios de áreas específicas y densidades de la interacción; así mismo hallar los vínculos entre los métodos de distribución del suelo, sus costos, la estructura de la tenencia del suelo, y las estrategias, procedimientos y costos de la regularización.

Debe otorgarse a los poderes públicos suficiente capacidad estable para proponer y aplicar los programas de regularización, articulados entre sí y correctamente jerarquizados; así como ofrecer un amplio espectro de alternativas capaces de satisfacer las necesidades de las poblaciones interesadas, tomado en cuenta el tamaño del grupo familiar requerimientos en materia de movilidad residencial y capacidades contributivas de los hogares.

En este sentido, el avance o estancamiento de las operaciones de regularización no sólo dependerá de la existencia de instituciones con vocación al cambio o de procedimientos adecuados sólidos, sino de la existencia de instituciones mediadoras entre las poblaciones y las administraciones implicadas en la regularización, que garanticen la culminación del proceso en el tiempo y espacio previstos.

Conclusiones

Entre la irregularidad, la regularización y la metropolización mundial

Una primera reflexión conclusiva es que, ante la metropolización mundial, la relación entre la irregularidad y la regularización, no sólo se estaría manifestando en una interacción entre ambas, sino en una interacción con la metrópoli global. Es decir, a partir de la metropolización mundial de gran-

des territorios 'irregulares-regulares' locales, lo "disfuncional" pareciera más bien favorecer la dinámica entre lo local y lo global. Situación que generaría nuevos mecanismos de intercambio irregular regular en torno al acceso y usos del suelo urbano, a favor no sólo del ámbito local, sino mundial, y aquí la pregunta sería: si esto es bueno para la metropolización mundial.

Entonces, megaciudades como la ZMCM se conectan, por un lado, con el resto del mundo gracias a su "disfuncionabilidad" local y, por otro, también gracias a esta "disfuncionabilidad" se encuentran conectadas en su interior con poblaciones locales a través de procesos de irregularidad-regularización en el suelo, forma peculiar caracterizada por vínculos funcionales que se establecen a lo largo de grandes territorios conurbados, ambiguos entre discontinuidad y continuidad en los patrones de acceso y uso del suelo urbano.

Hacia una redefinición del papel de los organismos encargados de la regularización

Los análisis planteados dentro del ámbito de la ZMCM, denotan un alejamiento de los organismos públicos encargados de la regularización territorial respecto de las nuevas condiciones de la estructura urbana, las funciones de regulación de los conflictos, de redistribución y de integración del suelo a través de las operaciones de regularización, lo que da cuenta de un desfase frente a los fenómenos actuales de metropolización mundial. Por ello es importante la magnitud del problema que estos organismos enfrentarán en los próximos años, a través de

sus funciones de planificación, regulación y redistribución del territorio.

Los organismos e instituciones involucrados en el proceso de regularización del suelo tendrán que redefinir su propio rol, así como propiciar nuevas reglas de juego en las relaciones que mantienen con las poblaciones interesadas (independientemente de sus motivaciones, y del carácter parcial y discutible de sus intervenciones en términos de equidad).

Así, reducir o desaparecer el rol de los organismos encargados de la regularización, comprometería gravemente los equilibrios socioeconómicos urbanos que ya de por sí han sido afectados por la nueva economía internacional.

Hacia un replanteamiento de los objetivos de la regularización

1. Superar la inestabilidad institucional mediante: el cambio de las estrategias, técnicas y procedimientos de la regularización; la identificación de factores favorables a la ejecución, obstáculos o bloqueos que disminuyen la dinámica o comprometen la inercia de los diferentes programas; la identificación de la manera como este proceso se asocia con los mecanismos de ocupación irregular del suelo en sus diferentes etapas.
2. Cuantificar los costos y ganancias políticas, sociales y económicas del proceso interactivo entre la irregularidad y la regularización, así mismo, hallar cómo se reparten estos costos y ganancias, pues esta cuantificación ayudará a conocer la posibilidad de modificar esos repartos desde el punto de vista de la gestión urbana.

Algunas estrategias

Los programas de acción deben sustentarse en las condiciones sociales reales de la gestión del acceso al suelo urbano, no desde el lado de la regularización, ni desde de la irregularidad, sino mediante la observación del fenómeno como un todo integral. En este sentido, no interesa tanto si la institucionalización se está dando de un lado u otro; sino, más bien interesa comprender cómo son los vínculos esenciales entre la regularidad y la irregularidad. Es importante ubicar, particularmente, el límite de la red política del suelo urbano al interior de los barrios y colonias.

Para ello las siguientes acciones pueden ayudar a generar una 'cadena' de soluciones:

1. Concentrar a todos los organismos responsables de la regularización en una sola institución para, de esta manera, erradicar los intereses institucionales particulares, orientados en la continuidad de los asentamientos irregulares;
2. Evitar en el contexto político institucional de los municipios conurbados, la ingerencia de actores particulares en las diferentes etapas del proceso de regularización, ya que éstos propician la reproducción institucional de sistemas políticos inestables;
3. Legitimar en la red política del suelo, con apoyo en la ley, el mercado informal del suelo y eliminar las relaciones clientelares electorales.

Finalmente si estamos hablando de una desarticulación entre las áreas centrales de las zonas

metropolitanas de los países en desarrollo y las áreas periféricas, y de que la regularización del suelo urbano es un elemento clave en el desarrollo como parte de la política urbana nacional, es necesario replantear la forma en que se ha llevado a cabo dicha acción, de forma que las nuevas acciones emprendidas en la incorporación de suelo irregular al sistema metropolitano total contemplen la meta de una reducción de la polarización espacial y social. Ello implica, como ya se dijo, un replanteamiento de las instituciones encargadas de la regularización.

Bibliografía

- Arau Chavarría, R. (1987), "Organización de los pueblos y colonias del sur", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 14 octubre-diciembre, UNAM, México.
- Archer, Bernard (1993), "El triángulo de la gestión urbana", en *Gestión Urbana y Cambio Institucional*, Antonio Azuela-Emilio Duhau coord., UAM-A, UNAM, IFAL, México.
- Azuela de la Cueva, Antonio (1994), "El Corporativismo y Privatización en la Regularización de la Tenencia de la Tierra" en *Cambios Económicos y Periferia de la Grandes Ciudades: El caso de la Ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.
- Azuela de la Cueva, Antonio (1989), *La ciudad la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México.
- Bejarano, F y G. Lugo (1981), *La acción del estado, el capital y la formación de las colonias populares en la transformación urbana de las tierras ejidales en las delegaciones Magdalena Contreras y Tlalpan. El caso de la colonia popular Miguel Hidalgo*, Tesis profesional en Ciencias Sociales, Universidad Iberoamericana, México.
- Castañeda, Víctor (1988), "Mercado Inmobiliario en la Periferia Metropolitana: Los precios de suelo", Estudio de caso, en Óscar Terrazas y Eduardo Preciá (coords.), *Estructura Territorial de la Ciudad de México*, Plaza y Valdez Editores, México.
- Conapo (1998), *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010*. Consejo Nacional de Población, México.
- Cortés Rocha, J. (1985), "Invasiones en suelo urbano", en *Vivienda* núm. 11 Vol.10 enero-junio, México.
- Duhau, Emilio (1998), *Hábitat popular y política urbana*, Miguel A. Porrúa editor y librero. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- Durand-Lasserve, Alain y Pajoni, Raúl (1993), Nota de Síntesis en documento del seminario *El Acceso de los pobres al suelo urbano: nuevos enfoques en materia de política de regularización en los países en vía de desarrollo* 24-26 de febrero.
- Castells, Manuel (1999), *La era de la informática. Economía, Sociedad y Cultura. La sociedad red*, Vol. 1, Siglo XXI editores, México.
- Hall, Peter (1998), *Cities in civilization*, Panteon Books, New York.
- Huamán, Elías A. (2005), *Entre la irregularidad y la regularización del suelo urbano, la red del intercambio institucional y las políticas territoriales en la ZMCM, 1970-2002* México, Tesis doctoral, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Huamán, Elías A. (2000), "Dos supuestos acerca de la regularización de la tenencia de la tierra: El caso Chimalhuacán, México" en Alfonso X. Iracheta C. y Martim Smalka O. (coords.), *Los pobres de la ciudad y la tierra*, México, Lincoln Institute of Land Policy-El Colegio Mexiquense, México.
- Huamán, Elías A. (1998), *Políticas de regularización y acceso popular al suelo urbano*, El Colegio Mexiquense, (col. Avances de Investigación núm. 1), México.
- INEGI (2000), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México.
- Legorreta, Jorge (1989), "Rentas inmobiliarias y mercado del suelo en las periferias urbanas", en *Ciudades*, núm. 13, enero-marzo, Red Nacional de Investigación Urbana, México.
- Turner, John F.C. (1975), "Asentamientos humanos no regulados", en *Desarrollo Urbano Regional en América Latina. Problemas y Políticas*, selección de Luis Unikel S. y Andrés Necochea V., Fondo de Cultura Económica, México.
- Ward, Peter (1990), *México: una megaciudad*, Alianza editorial-Conaculta, México.

Recibido: 15.II.2005.

Aceptado: 7.VI.2005.